

# **As políticas públicas de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil, do global ao local**

Philippe Bonnal & Renato Maluf (Coord.)

Agosto 2010

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

## Sumário

A incorporação da noção de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil.  
Philippe Bonnal e Renato Maluf \_\_\_\_\_ 2

Introdução do desenvolvimento sustentável na Amazônia: discursos e práticas na região do sudeste paraense. William Santos de Assis, Fábio Leandro Hamenschlager e Myriam Oliveira\_\_ 29

Sustentabilidade, agroecologia e convivência com o semiárido: trajetórias cruzadas na região da Borborema no Agreste da Paraíba. Marc Piraux e Paulo Diniz \_\_\_\_\_ 66

Políticas de desenvolvimento rural sustentável no Sul de Minas Gerais. Luie Mafra \_\_\_\_\_ 105

Políticas de desenvolvimento rural sustentável e os desafios em áreas de agricultura familiar modernizada: o caso do Vale do Taquari, RS. Osmar Tomaz de Souza, Leonardo Beroldt, Marcos Daniel Schmidt de Aguiar \_\_\_\_\_ 133

# A incorporação da noção de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil

Philippe Bonnal<sup>1</sup>

Renato Maluf<sup>2</sup>

## Introdução

Esse capítulo analisa a apropriação do referencial do desenvolvimento sustentável pelos atores sociais e pelas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, sendo seu foco principal o período correspondente ao Governo Lula, a partir de 2003. Para tanto, busca enfrentar três perguntas gerais: (i) Há uma política de desenvolvimento rural sustentável no Brasil? (ii) Quais os principais programas públicos nos quais se expressam as noções de desenvolvimento sustentável ou de sustentabilidade? E (iii) Até que ponto esses programas têm sido capazes de gerar uma nova agricultura e promover um desenvolvimento rural sustentável?

Entre as premissas que orientaram a pesquisa, cabe retomar duas delas já apresentadas em relatório anterior<sup>3</sup>. De um lado, a sustentabilidade implica considerar as dimensões econômica, social e ambiental integradas segundo modalidades específicas das quais resultam hierarquizações distintas entre elas; a coerência entre as dimensões pode estar cristalizada no marco legal ou resultar de movimentos de convergência entre os atores sociais. Assim, o desenvolvimento sustentável é entendido como processo de longo prazo construído em base a conflitos e negociações, sujeito às peculiaridades de cada país.

De outro lado, e como decorrência do anterior, a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento sustentável são consideradas em seus respectivos contextos, resultando daí uma diferenciação entre os países conforme os respectivos processos de “transferência política” pelos quais se deu a apropriação do referencial supranacional do desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Agro-economista, CIRAD(Fr), [philippe.bonnal@cirad.fr](mailto:philippe.bonnal@cirad.fr)

<sup>2</sup> Economista, CPDA-UFRRJ, [Renato.maluf@terra.com.br](mailto:Renato.maluf@terra.com.br)

<sup>3</sup> Trajetórias das políticas de Desenvolvimento Sustentável no meio rural no Brasil. Olhares nacional e regionais. Dez. 2008. Document de travail Propocid: 10/08.

sustentável. Tais políticas são analisadas tendo em conta a abordagem da dependência ao caminho concebida dentro do campo da economia institucionalista<sup>4</sup>.

No Brasil, há uma colagem entre as problemáticas do desenvolvimento sustentável e do tratamento da dualidade agrária. Essa dualidade fica evidente no caso brasileiro quando se considera a coexistência da sustentabilidade e da inserção competitiva no mercado mundial entre os referenciais que orientam as políticas voltadas para a agricultura brasileira. Como se verá, tratam-se de políticas diferenciadas em razão da grande heterogeneidade que caracteriza essa agricultura na qual coexistem a agricultura empresarial de grande escala – o chamado agronegócio – com um conjunto numeroso de estabelecimentos do segmento classificado como de agricultura familiar. Como dito acima, esse último segmento é que constitui o objeto do estudo realizado.

As informações que servem de base para a análise adiante desenvolvida foram coletadas em entrevistas realizadas com gestores nacionais e dirigentes de organizações e redes sociais vinculadas com os programas e ações que compuseram o objeto da pesquisa, detalhados na terceira parte desse capítulo. Realizou-se, também, a análise documental dos objetivos e modalidades de implementação desses programas.

O texto a seguir encontra-se dividido em quatro partes. Na primeira parte discute-se o processo da emergência da temática do desenvolvimento sustentável no Brasil. A segunda parte é enfocada na explicitação da estratégia do DRS durante os governos do Presidente Lula. A terceira parte é composta pela apresentação de alguns dos principais programas públicos nacionais objetivando contribuir ao desenvolvimento sustentável no meio rural. A última parte trata das características das políticas de DRS com ênfase na diversidade das representações dos gestores públicos e dos enfoques mobilizados.

## **A emergência do desenvolvimento rural sustentável**

Como é sabido, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento – a Rio-92 – teve um papel fundamental na conceituação da noção de sustentabilidade em nível internacional, com importantes repercussões no plano nacional. O evento construiu um sistema normativo completo sobre o desenvolvimento sustentável que constituiu a base de inúmeras ações públicas e coletivas, testemunhando uma mudança na concepção e nas práticas dos estados e de inúmeros atores organizados da sociedade civil no que se refere à relação homem-sociedade-natureza. Três especificidades do contexto nacional são particularmente relevantes para explicar as formas como foi concebido e operacionalizado o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro, sendo elas: (i) a relativa antecedência da dimensão ambiental sobre a dimensão sócio-econômica, (ii) o peso fundamental do processo de re-democratização a partir de meados da década de 1980 na

---

<sup>4</sup> A análise das políticas agrícolas na perspectiva do dependência ao caminho foi realizada no documento de pesquisa: Construção do Estado e Trajetória de evolução das políticas agrícolas no Brasil (1889-2008). Dinâmicas nacional e regionais. Dez. 2008. Propocid: Document de travail, 3/08.

formulação e difusão da idéia de sustentabilidade e, (iii) na década seguinte, a emergência da “agricultura familiar” como ator sociopolítico constituído e sua interlocução com o poder executivo.

### **Uma preocupação ambiental antiga com institucionalização crescente sob pressão internacional e de atores nacionais**

Apesar da fama em razão do desmatamento da floresta amazônica sugerir o contrário, a preocupação ambiental por parte do estado brasileiro é relativamente antiga, ainda que de forma variada e evolutiva no tempo. Já durante o período colonial havia a preocupação de proteger os recursos naturais de interesse comercial (madeira, água, peixes), justificando as primeiras leis ambientais. No final do século XVIII, juizados foram instalados para tratar dos conflitos ambientais com a primeira unidade de conservação, o Real Horto Botânico do Rio de Janeiro, sendo criada em 1808 (MIRANDA, 2007). A partir do início do século XX, verifica-se o aumento contínuo da pressão antrópica sobre os recursos naturais ligada à industrialização, à extensão contínua da fronteira agrícola e à revolução agrícola dos anos 1960, fazendo com que a legislação ambiental se multiplicasse com o intuito de regular o acesso e uso desses recursos (CUNHA & COELHO, 2005; DUARTE, 2008).

Entre as principais legislações desse tipo figuram os Códigos Florestal (1934, reformulado em 1965), de Águas (1934, reformulado em 1967), de Minas (1940, reformulado em 1967) e de Pesca (1967), ou ainda a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) (1956). Num registro um pouco distinto, observa-se durante a primeira fase do período desenvolvimentista a implementação do dispositivo das áreas de conservação com a criação dos primeiros parques (1934), de uma área de floresta nacional (1961) e, de maneira geral, de diferentes unidades de conservação.

No período correspondente ao chamado “milagre econômico”, na primeira metade da década de 1970, assistiu-se a uma inversão das prioridades, ou seja, à focalização no desenvolvimento econômico em detrimento da conservação dos recursos naturais, postura que foi contestada com uma força cada vez mais expressiva iniciada no âmbito internacional para em seguida repercutir internamente ao país. Assim, durante a Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil foi denunciado por sua política de colonização da região amazônica e se singularizou por uma posição desenvolvimentista rígida (MARCONDES, 2005) acoplada à estratégia de segurança nacional. A criação, em 1973, da Secretaria do Meio-ambiente (SEMA), ligada ao Ministério do Interior, guardava coerência com o projeto nacional de então. Bastante distinta foi a orientação da Política Nacional de Meio-Ambiente (PNMA), elaborada em 1981, dando lugar à criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a qual marcou uma ruptura paradigmática caracterizada pela lógica de ação pública assentada na descentralização e responsabilização dos atores sociais e econômicos na gestão dos recursos naturais.

Mesmo que se considere haver uma distância por vezes considerável entre a legislação e sua aplicação, observa-se que já no início da década de 1980 o marco legal da questão ambiental era bastante definido e preciso. Para fins de comparação, a dimensão social do desenvolvimento rural não teve o mesmo tratamento, uma vez que as primeiras leis que

buscavam reverter o processo de desenvolvimento desigual – o Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e o Estatuto da Terra (1964) – tiveram pífio significado real. A instituição e generalização de um sistema de extensão rural teve início, apenas, na década de 1970, representando as primeiras medidas voltadas para a melhoria da situação social e econômica dos que, posteriormente, seriam classificados como agricultores familiares. Esperou-se até o advento do Funrural, em 1971, para se dispor das primeiras medidas possibilitando a contribuição previdenciária pelos produtores rurais, sendo que a iniciativa mais efetiva nesse tema verificou-se na década de 1990 com a universalização do direito à previdência rural independente de contribuição.

### **Uma preocupação socioeconômica recente ligada a emergência do modelo democrático-liberal**

Em relatório anterior<sup>5</sup>, analisou-se a ruptura democrático-liberal ao final do período militar e o marco histórico representado pela Constituição Federal, aprovada em 1988, nesta evolução. Ao ressaltar, entre seus princípios fundamentais, os objetivos de promover uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade social e regional, o espírito do legislador se distanciou do modelo de crescimento econômico anterior baseado na divisão social do trabalho com acentuada concentração da renda. Na mesma lógica, a nova Constituição – conhecida como a “constituição cidadã” por sua ênfase na instituição de direitos sociais – traz um capítulo dedicado ao meio-ambiente onde se reconhece “*o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações*” (Capítulo VI, art. 225). Este preceito, bastante conforme com a aceção de sustentabilidade do Relatório Brundtland, se desdobra em princípios de ação de conservação ou de uso racional dos recursos naturais. O mesmo aconteceu na aproximação das dimensões ambiental, social e econômica do meio rural. No capítulo III, dedicado à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, a constituição precisa as normas voltadas para as propriedades rurais, ligando nitidamente as dimensões sociais (condições de vida, trabalho), econômica (acesso a terra, apoio técnico), e ambiental (conservação dos recursos naturais) e escolhe o princípio da organização participativa na elaboração das políticas públicas. A Constituição foi progressivamente completada por diversas leis que vieram conformando um dispositivo legislativo de gestão ambiental cada vez mais coerente, tal como: a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), que define as unidades territoriais (bacias hidrográficas) e as modalidades de gestão dos recursos hídricos; a lei sobre Crimes ambientais (1998), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em 2000, que define o sistema único articulando as diversas unidades de conservação (UCs); a lei da Gestão de Florestas Públicas (2006) que regula as concessões para produção de madeira, etc.

---

<sup>5</sup> Propocid Document de travail, n°3/08, op.cit.

Paralelamente, à construção normativa precedente, a Conferência do Rio-1992, agiu como uma caixa de ressonância à Constituição ratificada apenas quatro anos antes de sua celebração e serviu de catalisador à mudança institucional. De fato, a Conferência, organizada em junho de 1992, foi seguida pela criação do ministério do meio-ambiente em novembro do mesmo ano e numerosas regulamentações destinadas a operacionalizar a agenda 21<sup>6</sup>. Uma dinâmica similar, porém sem verdadeira coordenação com as atividades do ministério do meio-ambiente, acontece em outro ministério, nos aspectos socioeconômicos ligados à agricultura familiar

### **A emergência da agricultura familiar**

A criação da figura sociopolítica da “agricultura familiar” em meados dos anos 1990, pelos movimentos sindicais, notadamente a Contag, a partir de uma interlocução com membros da Academia, sua posterior incorporação na agenda de governo mediante a criação do Programa Nacional para a Agricultura Familiar, também marcou outra ruptura histórica da posição do Poder Público nos aspectos sociais no campo. A emergência da figura do “agricultor familiar” vem substituindo por parte a figura mais antiga do “trabalhador rural” sobre a qual se estruturaram as organizações sindicais no campo, como também, as ações do Estado desde meados dos anos 1950, quando começaram os movimentos de contestação no campo (MEDEIROS, 2001). Esta transição de paradigma produz diversas implicações fundamentais. De um lado, a regulação das relações de trabalho no campo perde sua centralidade dentre às preocupações dos atores sociais e dos gestores públicos, uma vez que ganham forças as relações e processos produtivos considerados como características de este segmento de produtores rurais. De outro lado, o caráter abrangente da categoria incita a tomar em conta a diversidade de situação das famílias aí incluídas. A necessidade de tomar em conta a diversidade substitui assim, no espírito do gestor público, a estratégia de homogeneização das situações sociais e produtivas no campo. A criação, em 1999, do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário com a missão de atuar em “promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares”<sup>7</sup> e a sua transformação posterior (2000) em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), constituíram a formalização institucional desta mudança sócio-política histórica. Assim sendo, o MDA desde a sua criação é legitimado na gestão do desenvolvimento rural sustentável para a agricultura familiar, missão que, por sua vez, se diferencia daquela do ministério do meio-ambiente voltada para a conservação dos recursos naturais.

---

<sup>6</sup> Tais como: a Agenda 21 Nacional, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, a Política Nacional de Educação Ambiental, a Política Nacional de Biodiversidade.

<sup>7</sup> Medida provisória N° 1.911-12 de 25 de novembro de 1999



## A explicitação da estratégia de DRS nos governos do Presidente Lula

A crescente atenção dirigida ao meio rural, em especial ao segmento da agricultura familiar, foi ampliada nos anos 2000 que se tornou um momento privilegiado para a emergência ou aprofundamento de políticas de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Ao menos três fatores contribuíram para tanto. Primeiro, o acirramento das preocupações ambientais em âmbito global, agora com foco principal nas mudanças climáticas. Embora seja pequena a contribuição brasileira na emissão mundial de gases de efeito estufa, mais de 80% dessa emissão tem origem, justamente, no desmatamento nas regiões Centro-Oeste (Cerrado) e Norte (Floresta amazônica) e na expansão da atividade pecuária, duas ocorrências quase sempre interligadas.

O segundo fator está relacionado com o Governo Lula, iniciado em 2003, para o qual confluíram muitas das demandas sociais nesse e em vários outros campos. Faremos uma breve referência aos antecedentes programáticos e políticos desse governo para melhor compreender os componentes de desenvolvimento sustentável presentes na agenda de governo e também as expectativas não preenchidas nesse campo de ação. No que se refere, propriamente, ao desenvolvimento rural sustentável, o debate estava sendo conduzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, antecessor do atual CONDRAF, já no período final do Governo FHC.

Um caso particularmente relevante naquele contexto foi a constituição de uma rede social de âmbito nacional em defesa da agroecologia (Articulação Nacional de Agroecologia - ANA), em dezembro de 2002. Esta constituição cristalizou ao nível nacional as iniciativas anteriores que vinham se desenvolvendo progressivamente, ao nível local – regional nos campos primeiramente das tecnologias alternativas, nos anos 1970 e 1980 e em seguida da agroecologia anos 1990. A passagem da temática das tecnologias alternativas aquela da agroecologia corresponde a uma evolução da reflexão ampliando-se o marco inicial focado nos aspectos de tecnologia numa perspectiva político-ideológica. De fato, a concepção da agroecologia como “base técnico-científica de estratégias de desenvolvimento rural sustentável que enfatizam a soberania alimentar, a conservação dos recursos naturais e a superação da pobreza” (ALTIERI & NICKOLLS, 2006) legitimou esta orientação produtiva como constituindo um elemento central de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar. Neste contexto, segundo os idealizadores da ANA, a constituição da nova rede expressou a perspectiva política de incidir no Governo Lula recém eleito, como a determinação dos atores da agroecologia de refletir na organização e implementação de novos modelos de agricultura e de uso dos recursos naturais.

É possível identificar no processo aqui abordado, a conformação de uma rede de políticas públicas que se vale da importante presença, no Governo Federal, de uma geração de gestores públicos jovens os quais mantinham relações anteriores com organizações e movimentos sociais (agrários, rurais, ambientais, de economia solidária, segurança alimentar, etc.) e com organizações da militância política; a maior parte desses gestores foi recrutada durante o Governo Lula. A promoção da agricultura familiar nas várias modalidades abarcadas por essa categoria constitui referência geral que delimita uma rede

de políticas abrangendo os temas de desenvolvimento rural sustentável que nos interessam. Contudo, esta rede, de larga amplitude, se caracteriza como sendo de baixo grau de articulação e, inclusive, portadora de conflitos de concepção em seu interior entre visões nem sempre coincidentes. Esse é o caso das perspectivas de promoção do negócio familiar e da agroecologia. Não obstante, a ampliação do espaço da agricultura familiar no Governo Lula permitiu que essa rede chegue a perpassar a área econômica onde decisões centrais são tomadas relativas, entre outros, à disponibilidade de recursos financeiros e às condições do crédito agrícola. Deste modo, transferem-se também para esse plano os conflitos da agricultura familiar com o agronegócio no tocante ao acesso aos recursos públicos.

Note-se que o Programa Fome Zero, cujas ações receberam grande prioridade desde o início do Governo Lula, teve importante papel na mobilização de setores de governo no apoio à agricultura familiar. Uma das características da concepção de segurança alimentar e nutricional em uso no Brasil é o estabelecimento de elos entre esse objetivo e as estratégias de desenvolvimento agrícola e rural, em particular, no tocante aos modelos de agricultura com a valorização da agricultura familiar de base agroecológica. Essa concepção repercutiu, inclusive, em organismos como a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura que, em sua já longa trajetória, não conferia prioridade a esse setor da agricultura brasileira.

A defesa da agricultura de base familiar como sendo o modelo de agricultura, em sua essência, mais propenso à promoção de um desenvolvimento rural sustentável requer, contudo, uma clarificação em vista da elevada heterogeneidade que caracteriza esse setor, conforme antecipado mais acima. A denominação genérica “agricultura familiar” conserva, sem dúvida, um significado real e expressa o histórico de construção desta que se converteu, de fato, numa categoria sociopolítica ensejando uma contraposição de projetos políticos com o chamado agronegócio que, por seu turno, surge com frequência como categoria político-ideológica. Sem prejuízo dessa contraposição, é possível diferenciar os tipos de agricultura familiar entre uma parcela significativa de agricultores capitalizados – segmento por vezes chamado de agronegócio familiar – um contingente ainda limitado dos que transitam na direção da agroecologia, e um grande número de famílias rurais identificados como agricultores, porém, sem acesso regular às políticas agrícolas. Segundo um gestor do MDA, os produtores familiares podem ser discriminados entre três grandes classes. Uma primeira classe, composta por umas 110.000 famílias, corresponderia a um grupo de produtores familiares de agronegócio, cuja tendência seria de se aproximar dos agricultores patronais na base da convergência dos interesses econômicos. Nesta situação esses agricultores seriam atendidos preferencialmente pelo setor privado. Um segundo grupo, contando dois milhões de unidades familiares aproximadamente, conformaria o grupo de agricultores familiares de classe média. Esses agricultores são considerados como conformando o público alvo do PRONAF. A terceira classe, composta de 2,1 milhões de famílias aproximadamente, corresponderia às famílias em condições mais precárias. Esta classe que se caracterizaria pela situação de pobreza das famílias faz com que não estariam dentro do público privilegiado do Pronaf, mas sim dentro do público atendido pelas políticas sociais do MDS e outros entes ministeriais cujas ações são voltadas para a resolução da pobreza em meio rural mediante os territórios da cidadania..

Mas, a diversidade dos estabelecimentos familiares vai além das características estruturais e de renda. Encontram-se agrupados na categoria agricultura familiar sistemas de produção tão diferentes como: a agricultura de autoconsumo, a agricultura temporal de várzea, a agricultura coletiva itinerante, a agro-floresta, ou ainda, a agropecuária segundo diversos graus de intensificação e especialização. Também, se encontram distintas formas de condição do produtor (arrendatário, meeiro, proprietário) e de origem da terra (herança, reforma agrária). Por outro lado, todas as formas de agriculturas se encontram às vezes combinadas com diversas atividades não agrícolas, ligadas: ao extrativismo, a pesca, o artesanato, a prestação de serviço, as atividades assalariadas, etc. Cabe ressaltar, que os próprios atores da agricultura familiar, após um período de minimização das diferenças entre as famílias rurais justificada pela construção de um projeto político comum em oposição ao setor do agronegócio, começaram a reivindicar as especificidades de diversos segmentos sociais da agricultura familiar, tendência evidenciada durante a primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008)<sup>8</sup>. Faz-se aqui a hipótese de que este processo de reivindicação identitária possa iniciar uma nova fase na construção do projeto político dos atores do setor assim como novas práticas de negociação junto com o poder público.

## **Políticas e programas promotores de desenvolvimento rural**

As políticas que se enquadram numa perspectiva de desenvolvimento rural sustentável voltada para a agricultura familiar são numerosas e se relacionam com temas tão diferentes como: o crédito agropecuário (o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Pronaf), o crédito fundiário, a alimentação (Programa Aquisição de Alimentos: PAA), o seguro agrícola (Seguro da Agricultura Familiar: SEAF; o Programa Garantia-safra; o Programa Garantia de Preços da Agricultura Familiar: PGPAF), o acesso a água (o Programa Um milhão de Cisternas: P1MC), a reforma agrária (o Programa Nacional de Reforma Agrária: PNRA), a tecnologia e a extensão rural (o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Pronater), o desenvolvimento territorial (o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais: PDSTR ou PRONAT; os Territórios da Cidadania; O Programa Arranjos Produtivos Locais: APL; o programa Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local: Consad), a energia (o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: PNPB; o Programa Luz para todos), a educação (educação do campo), a modernização e o equipamento dos estabelecimentos familiares (Programa Mais Alimentos), mais também os serviços ambientais (Proambiente), a mudança climática (Plano Nacional sobre mudança do Clima: PNMC), o ordenamento territorial, etc. A lista não é exaustiva e definitiva; contudo, ela deixa claro que as políticas ligadas ao desenvolvimento rural sustentável são quase sempre construídas desde uma perspectiva setorial, mobilizando diversos mecanismos multi-níveis, fundamentos em modalidades

---

<sup>8</sup> Cf. Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, 25 a 28 de junho de 2008. Olinda (PE). CONDRAF-MDA.

diversificadas de cooperação entre os poderes federal, estadual e municipal. Essas políticas são implementadas de forma diferenciadas dentre do universo do setor da agricultura familiar.

De forma geral, essas políticas baseiam-se em interpretações específicas da noção de sustentabilidade o que contribui a diversificar os referenciais, os objetivos e a natureza das ações públicas implementadas, dando lugar a um conjunto de políticas públicas parcialmente coerentes entre si. Assim sendo, de maneira global, as políticas de DRS objetivam reduzir a pobreza e a desigualdade no meio rural como facilitar a inclusão social. Contudo, essas políticas se diferenciam na finalidade dada a este controle da pobreza. Para algumas políticas, trata-se apenas de melhorar a qualidade de vida da população rural, enquanto para outras, se trata de desencadear um processo virtuoso de desenvolvimento econômico e social territorial ou global. Há também políticas que objetivam facilitar a incorporação competitiva dos estabelecimentos familiares enquanto outras se focalizam no fortalecimento de um modelo agrícola garantido a manutenção da cultura no meio rural e respeitoso do meio ambiente. Enfim, cabe observar que essas políticas são implementadas por entes ministeriais diferentes com fraca articulação entre eles.

### **Um painel das políticas públicas de DRS**

Não se trata aqui de examinar o conjunto das políticas de desenvolvimento rural sustentável, mas apenas uma pequena seleção das mesmas, escolhidas em função do impacto destacado para os agricultores familiares ou da referência ao desenvolvimento rural sustentável. Essas políticas são: (i) o Pronaf, (ii) Pnater, (iii) Educação do campo e Pronera, (iv) PAA, (v) PDSTR e Territórios da Cidadania.

### ***O programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar***

O Pronaf é ao mesmo tempo a primeira política historicamente dirigida de maneira explícita para o setor da agricultura familiar e o maior programa em termos de transferência de recursos públicos para este setor. Implementado em 1994 e operacionalizado pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), o Pronaf proporciona linhas de crédito (custeio e investimento) para os agricultores familiares de acordo com seu nível de renda. Ao longo dos últimos anos o Pronaf vem tentando de diversificar suas linhas de crédito de acordo com uma preocupação de sustentabilidade da agricultura familiar. Contudo, o Pronaf fica profundamente marcado pelo mecanicismo da sua criação reivindicando uma maior atenção financeira do Estado para os pequenos e médios produtores. É conveniente lembrar que o Pronaf surge da pressão popular, onde se destaca o papel da Contag e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT, e más especificamente do Segundo Grito da Terra, mobilização que conduziu a substituir o Pronaf do Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural) preexistente<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Contudo, só foi regulamentado por decreto em 1996.

O objetivo declarado do Pronaf é fortalecer a capacidade produtiva dos produtores familiares mediante a concessão de crédito a taxas subsidiadas destinados à produção agropecuária com a finalidade de consolidar as funções econômicas e sociais dos agricultores familiares. Em suas fases iniciais, as preocupações com o meio ambiente e com a consolidação de uma nova relação entre o homem e a natureza, embora presentes no discurso, guardavam pouca correspondência com os instrumentos previstos na política que ainda eram em grande parte calcados apenas na produção agrícola. Com o tempo, e constantes avaliações do programa, o Pronaf vem incluindo marginalmente atividades diversificadas, agrícolas ou não, que fortalecem a inclusão socioeconômica da família (inclusão digital, energias renováveis, atividades para as mulheres, apoio à instalação de jovens etc.). Isso, contudo, ainda não se encontra consolidado no programa que em grande parte continua sendo uma política de crédito agrícola com objetivos bastante produtivistas.

Em 1996, por pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), as linhas do programa foram modificadas, ampliando as faixas dos agricultores atendidos para aquelas unidades de produção com até 2 empregados permanentes. O programa abrange diversos segmentos sócio-econômicos incluídos na categoria agricultura familiar, envolvendo inclusive o público da reforma agrária, os segmentos de baixa renda, mas também todos os segmentos reconhecidos como agricultura consolidada e, inclusive, o agronegócio familiar. Nos últimos anos, foram incluídos também os pescadores artesanais, os extrativistas, os silvicultores, os povos e as comunidades tradicionais entre outras.

A Emater empresa estadual de assistência técnica desconcentrada via parceria com os bancos de desenvolvimento (BASA e o BNB) e o banco do Brasil, é a operadora privilegiada no nível municipal. Ela concede, ao agricultor familiar identificado, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que permite que o agricultor tenha acesso ao crédito junto aos bancos e que está se tornando uma forma de carta profissional dando acesso a diversos programas públicos. O Pronaf combina o montante de crédito concedido e a taxa de juros que varia de 0,5% a 4,5% ao ano de acordo com a faixa de renda e o volume de produção do agricultor, definindo assim diversos públicos.

### ***A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)***

A política nacional de assistência técnica e de extensão rural é hoje competência do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (DATER/SAF/MDA). A assistência técnica e a extensão rural é certamente o sector que mais foi prejudicado, junto com o crédito rural, pelo processo de liberalização e desengajamento de Estado da década de 1980. A extinção da Embrater, em 1990, coordenadora do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e de Extensão Rural (Sibrater) e a crise financeira das entidades estaduais durante a primeira metade dos anos 1990 marcaram a fragilização da ATER pública como componente importante na estratégia de modernização da agricultura brasileira. Em 2001, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar cuja responsabilidade foi atribuída ao MDA, mesmo se os textos legislativos continuaram atribuindo responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pesca e

Abastecimento (MAPA) no ATER (Peixoto, 2008). De fato, pode-se considerar que a ATER pública para os setores patronais e empresariais se extinguiu durante os anos 1990 sendo substituída pela assistência dispensada pelas empresas privadas (insumos, agroindústria, serviços). No próprio setor da agricultura familiar, a ATER pública evoluiu mediante um processo de terceirização. Ao lado das empresas públicas, estatais (Emater) e municipais, estruturou-se um sistema diversificado de operadores contratados, mediante um processo de credenciamento. No MDA dá-se ainda a diferenciação dos serviços de Ater entre de um lado o setor da reforma agrária cujo sistema, o Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) é coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o resto do público do MDA, atendido pelo Sibrater o qual, aliás, rebatizado como “Sistema Brasileiro Descentralizado de ATER pública” é sob a responsabilidade da DATER da SAF.

Sendo assim, a política nacional de assistência técnica e extensão rural se encontra em processo de definição desde o início dos anos 1990. Neste processo, uma nova fase pode se iniciar atualmente, uma etapa seria induzida pela lei 12.1888/10 do 21 de fevereiro 2010, vindo formalizando a Política Nacional de Assistência técnica e extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pnater), em gestação desde 2005, assim como o seu principal instrumento de implementação, o programa do mesmo nome (Pronater). Nesta lei, a Panater é claramente orientada por uma preocupação de sustentabilidade. “*O desenvolvimento sustentável compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente*” é o primeiro princípio da PNATER identificado pela lei (Art. 3.) e também o seu principal objetivo (Art. 4). A lei faz também referências destacadas à: gratuidade do serviço, a adoção das metodologias participativas, a adoção dos princípios da agricultura de base ecológica, a preocupação de construção de sistemas de produção sustentáveis a partir da valorização do conhecimento científica, empírico e tradicional, à relações de gênero, à segurança e soberania alimentar e nutricional. Com esta lei, o caráter de política descentralizada é fortalecido, embora o MDA e o Condrat tenham papéis fundamentais na orientação geral do programa e até, no credenciamento das entidades públicas e privadas, em substituição dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Familiar em caso de não adesão dos conselhos estaduais ao Proneter. O nível federal desenvolve uma forte atividade de formação e capacitação dos técnicos na área da agroecologia.

### ***Educação do Campo e Pronera***

O programa Educação do campo é da responsabilidade da Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC), cuja finalidade é o desenvolvimento e a articulação de ações de educação em zona rural, buscando diferenciar a política de forma a atender às demandas específicas dos cidadãos do campo. O programa é estruturado entorno de três instrumentos principais e complementares respectivamente voltado para: (i) a formação de professores especializados em educação no campo (Procampo), (ii) a qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental (Projovem – Saberes da Terra) e (iii), o melhoramento do desempenho escolar em classes

multiseriadas no campo (Escola Ativa). O programa foi fruto de um longo processo histórico e político de construção e inserção da temática da educação do campo na agenda governamental. A partir dos anos 1990, movimentos e organizações sociais ligadas ao meio rural com o documento Elementos para um Plano Nacional de Educação do Campo, conseguiram transformar a educação do campo num problema social e num campo específico para as políticas públicas. Esta política tem como principal preocupação a ampliação dos serviços públicos de educação para todo o território nacional, direcionando uma atenção maior para aqueles segmentos que se encontraram à margem do setor educativo. A política pública é desenhada em torno da educação como um direito social, garantido pela Constituição de 1988 e que precisa levar em consideração as particularidades do meio rural na sua construção e em suas metodologias. Fundamenta-se também na idéia de que o desenvolvimento implica a inclusão social, o combate à pobreza, e a emergência de uma nova ruralidade. Os interesses da política giram em torno dos movimentos e organizações do campo e atendem como público prioritário todas as pessoas residentes no meio rural em idade de freqüentar a escola ou não. Seu público beneficiário envolve agricultores familiares e todos os demais segmentos incluídos nos povos e comunidades tradicionais.

A outra política de educação que se enquadra no DRS é o Pronera, implementado pelo INCRA ligado ao MDA. Com a finalidade de oferecer oportunidades educativas para pessoas do setor da reforma agrária, ou seja assentados e acampados, que foram privadas deste serviço na idade adequada e incrementar o quadro profissional dentro dos assentamentos da reforma agrária. Os principais instrumentos de ação são constituídos (i) pelo programa Educação de Jovens e Adultos (EJA), englobando a alfabetização assim como o ensino fundamental e médio e (ii), por cursos profissionalizantes de nível médio, superior e especialização com metodologias específicas, valorizando o contexto socioambiental e as diversidades culturais em meio rural. Como o programa Educação do Campo, o Pronera surgiu da pressão dos movimentos sociais ligados ao campo brasileiro. Ele foi criado pelo Ministério Extraordinário da Política Fundiária em 1998, no contexto do I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária promovido pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra em parceria com a Universidade de Brasília, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. Fundamentado no princípio, aliás contemplado na Constituição de 1988, da educação como sendo um direito social garantido a todos os brasileiros, o Pronera é antes que tudo um programa de fortalecimento de modelos alternativos de desenvolvimento visando dar uma maior autonomia e ampliar as oportunidades para os beneficiários do programa de reforma agrária. A gestão nacional é exercida pela direção executiva e pela comissão pedagógica nacional. A direção executiva, a cargo do INCRA, elabora as programações, define a gestão política, financeiro-administrativa e pedagógica, planeja e acompanha os projetos. A comissão nacional é responsável pela orientação e definição das ações político-pedagógicas do programa. Nos estados, o Pronera é operacionalizado por meio de um colegiado com as atribuições de mobilizar, dinamizar e orientar as atividades de alfabetização; promover parcerias entre estados, municípios, como também entre movimentos sociais, sindicais e

instituições de ensino (INCRA, 2004). A maior parte das ações dá-se diretamente entre o INCRA e as universidades federais, ou outras instituições de ensino, sem que passe pela esfera intermediária ou estadual. O Pronera poderia ser concebido como uma vertente do programa Educação do Campo para assentados e acampados da reforma agrária. Ele tem os mesmos objetivos de apoio diferenciado no que diz respeito à educação. Sua estratégia, contudo, é ainda mais marcada pela autonomização com respeito ao resto da sociedade do conhecimento e da profissionalização, notadamente, nas áreas agrárias, veterinárias e jurídicas, uma vez que estas ciências são consideradas como sendo mobilizadas pelas elites em meio rural na reprodução do processo de dominação e constituem, portanto, campos de disputa de poder.

### ***Programa Aquisição de Alimentos***

O PAA nasceu como ação do programa *Fome Zero*, implementado em 2003, pelo Presidente Lula no início de seu primeiro governo que alia o combate à miséria à situação de insegurança alimentar mediante uma estratégia de inclusão social e de facilitação na comercialização de produtos provenientes de agricultores familiares e suas organizações. Ele atua por meio do fortalecimento de canais curtos de produção que possibilitam o incentivo e o fortalecimento de um melhor acesso a mercados institucionais pela agricultura familiar e, ao mesmo tempo, garantem uma maior segurança alimentar para o público-beneficiário da política. A principal idéia por trás do PAA é a promoção do desenvolvimento com inclusão social por meio do desenho de políticas diferenciadas e dirigidas especificamente para segmentos da agricultura familiar. Os públicos envolvidos no desenho do PAA são variados. Em primeiro lugar temos os diversos segmentos da agricultura familiar, normalmente, aqueles com maior capacidade produtiva no território. A política atinge em maior intensidade os segmentos com capacidade produtiva consolidada, pois em seus instrumentos busca criar mercados diferenciados para os que conseguem ter um excedente produtivo e um mínimo de competitividade. Adicionalmente, figuram os mercados institucionais e os segmentos da população em situação de insegurança alimentar visto que direciona a produção a um preço favorável para mercados institucionais e públicos, atingindo os públicos em situação de insegurança alimentar. O Programa Aquisição de Alimentos (PAA) parte de uma regulamentação estabelecida e negociada na esfera federal e descentralizada para as instâncias regionais, estaduais ou municipais. Sua territorialização dá-se numa relação descendente entre o MDS, o MDA e a CONAB e as organizações da sociedade civil presentes e articuladas no território, mas intermediadas pelos governos municipais ou estaduais ou pelos escritórios regionais da Conab. Nesta lógica, o MDS e o MDA repassam recursos e delegam responsabilidades na implementação da política aos governos estaduais e municipais. Em determinadas modalidades do programa, à CONAB, por meio do estabelecimento de convênios com suas unidades regionais. Sendo assim, o PAA é um programa baseado numa perspectiva de econômica solidária, visando a adaptação das condições do mercado para alcançar objetivos sociais.



### *Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e Territórios da cidadania*

O PDSTR (também conhecido como PRONAT), sob autoridade da Secretaria do Desenvolvimento Territorial do MDA (SDT/MDA), pode ser considerado como o primeiro programa de desenvolvimento territorial supramunicipal implantado no Brasil. Ele objetiva fortalecer atores sociais ligados à agricultura familiar mediante a construção participativa de um plano de desenvolvimento territorial e a elaboração de projetos coletivos territoriais. Origina-se de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) chamada Infraestrutura e serviços municipais que durou de 1997 a 2002. Esta linha destinava recursos públicos para o município, a serem geridos e alocados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) em projetos coletivos para o desenvolvimento das áreas rurais do município. Ainda que em muitos casos os conselhos municipais tenham se tornado um importante espaço de discussão dos atores locais, em outras situações, esta instância de participação acabou freqüentemente sendo apropriada pela prefeitura e pelas entidades ligadas à administração pública local. Adicionalmente, havia a discussão de que os processos de desenvolvimento deveriam ser pensados em termos de dinâmicas não restringidas a um único município, mas pensadas em escalas ampliadas contemplando localidades que tinham características naturais e socioeconômicas próximas. É fruto também do reconhecimento de que as áreas rurais têm um importante papel no desenvolvimento do Brasil, concentrando uma significativa parcela da população, em especial populações mais pobres e com menor acesso às políticas públicas. Todos esses fatores somados reforçavam a discussão em torno da abordagem territorial do desenvolvimento que no primeiro mandato de Lula encontra sua janela de oportunidades.

O principal tema da política está relacionado com o modelo de desenvolvimento e com o reconhecimento de que as políticas de desenvolvimento rural implementadas ao longo do tempo (em especial da última década com a acentuação da orientação neoliberal), ainda que tivessem gerado em algumas áreas dinamismo econômico, pouco haviam contribuído para a resolução de problemas estruturais como a fome e a permanência de patamares altíssimos de desigualdade entre classes sociais e entre as áreas rurais e as urbanas. Voltava-se à discussão da necessidade de conformação de um novo modelo de desenvolvimento rural que fosse baseado nos recursos endógenos dos territórios, e que considerasse ao mesmo tempo os fluxos exógenos potencializadores de seus resultados. A temática do desenvolvimento territorial prioriza também um conceito de desenvolvimento ampliado, mais do que o crescimento econômico, que busque conciliar avanços na área social, cultural e ambiental, calcado em resultados e impactos relacionados com o bem viver. Como temas periféricos emergem um novo conceito de ruralidade e, ao mesmo tempo, acentua-se o reconhecimento de que as áreas rurais brasileiras são mais amplas e importantes para se pensar no desenvolvimento do país do que se pensava tradicionalmente.

O recorte territorial do PDSTR é definido a partir de critérios múltiplos definidos pela SDT e que têm na presença da agricultura familiar, de assentamentos rurais e de povos e comunidades tradicionais seus principais traços. A política pública é dirigida então para os territórios, entendidos como o espaço físico que obedece a critérios multidimensionais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e no qual se reconhece uma população formada por grupos sociais distintos, mas que conformam uma

identidade e coesão social. Os territórios correspondem ao grupamento com municípios que possuem uma densidade demográfica inferior a 80 hab/km<sup>2</sup>, cuja população seja inferior a 50 mil habitantes, e que ao mesmo tempo apresentem população formada de agricultores familiares, assentados ou acampados e populações e comunidades tradicionais. Normalmente, esses correspondem a áreas rurais e detentoras de dinâmicas majoritariamente rurais e com baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, concentrando, normalmente áreas empobrecidas com baixo dinamismo econômico.

Construído na base do PDSTR, o programa territórios da Cidadania, implementado em 2007 é coordenado pela Casa Civil e o MDA. Seu objetivo é de articular um conjunto de políticas para o meio rural na escala territorial com o intuito de combate à pobreza. As demandas pela articulação das políticas públicas no território e a ampliação da participação de diferentes atores sociais no processo de elaboração, gestão e implementação de políticas públicas possuem uma origem antiga. Contudo, ela se torna mais evidente após a experiência da SDT com a política dos territórios de identidade. A experiência acumulada com a política territorial e a janela de oportunidade aberta por ocasião do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estabeleceram as condições para o lançamento do programa Territórios da Cidadania. Nota-se que neste período a agenda política do governo passa a ter, de uma forma geral, dois pontos centrais: (i) a manutenção de níveis mais elevados de crescimento econômico, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento; e (ii) a redução concomitante da pobreza, como ação complementar às políticas de cunho desenvolvimentista, calcadas no crescimento econômico. O segundo desafio viria a ser cumprido com políticas sociais para áreas prioritárias e, mais tarde, com o programa Territórios da Cidadania. O programa é gestado como um PAC social, em princípio pensado para os assentamentos rurais e, depois, estendido para um público ampliado. Depois acaba sendo redesenhado originando os Territórios da Cidadania, buscando combinar os objetivos políticos com a experiência e acúmulo da SDT com a política territorial.

A principal idéia por trás do Programa é que a conformação de um processo de desenvolvimento incluyente requer ações multissetoriais aplicadas de forma direcionada a áreas prioritárias, normalmente mais carentes. Surge como uma política pública que pretende de uma só vez agir sobre problemas estruturais que normalmente são encontrados em áreas mais pobres e que obstaculizam os processos de dinamização econômica, ao mesmo tempo, em que busca impulsionar o projeto de desenvolvimento que os atores locais vislumbram para o território. A ligação com o desenvolvimento sustentável é explícita uma vez que é considerado que o processo de desenvolvimento não se centra somente na dimensão produtiva e econômica mas inclui também aspectos sociais, culturais e ambientais. Por outra parte, considera-se necessário de que as políticas públicas sejam construídas e implementadas com ampla participação social. E, por fim, a visão de que o combate à pobreza num determinado território requer ações diferenciadas e que ao mesmo tempo sejam articuladas entre distintos atores e esferas.

Os territórios do TC foram escolhidos dentre os 164 territórios de identidade apoiados pela SDT. Somente três não obedeceram a essa regra. Tornaram-se Territórios da Cidadania

aqueles que apresentavam os menores IDH e a maior presença de agricultores familiares, quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social. Suas ações são voltadas para todos os segmentos sociais do território, com uma maior ênfase nas áreas e segmentos mais pobres.

O modo de operação do TC é bem semelhante ao PDSTR, ainda que o TC apresente um menor espaço de atuação para a sociedade civil e tenha uma dinâmica mais *top-down*. No plano territorial, os colegiados continuam a reunir representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos governos, contudo esses colegiados passam a ser paritários. A sociedade civil passa a ocupar apenas metade dos assentos quando no PDSTR ocupava os dois terços deles. Esses colegiados recebem dos ministérios uma matriz com todas as políticas direcionadas aos territórios, dentre eles aqueles recursos destinados ao PDSTR. Na maioria dos casos, esse colegiado funciona como uma instância consultiva. Só permanecem deliberativos nas decisões referentes aos recursos repassados pela SDT, por meio da política territorial. No plano estadual tem-se o Comitê de Articulação Estadual (CAE), instância que faz toda a ligação entre os ministérios e o colegiado. É no CAE que os projetos são aprovados, e repassados para a esfera federal. O CAE só apresenta assentos para os representantes governamentais (esfera federal, estadual e municipal) e é consultivo e propositivo. E no plano federal há o Comitê Gestor Nacional (CGN), composto pelos secretários executivos de todos os ministérios que compõem o programa. É nesta instância que a maior parte das decisões das políticas é tomada, pois eles definem as diretrizes da política, bem como definem as matrizes de políticas que serão encaminhadas para cada território. Deve-se observar que a implementação do programa TC não interfere no funcionamento dos programas setoriais que já eram tocados pelos outros ministérios.

Observa-se que o Programa Territórios da Cidadania é um dispositivo objetivando a concentração e articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais o que pode ser analisado como uma preocupação de governança de políticas públicas. Sua preocupação e propósitos, portanto, são distintos daqueles observados nas outras políticas. Suas ações voltam-se para a geração de resultados diretamente sobre os mecanismos e formas que o Estado põe em marcha para realizar intervenções no espaço público.

### **A diversidade das modalidades da intervenção pública e dos recursos mobilizados**

A diversidade das políticas públicas voltadas para o meio rural e integrando de uma maneira ou outra a preocupação de sustentabilidade evidencia-se com clareza nos dispositivos de governança das políticas e nos recursos previstos nas leis orçamentárias anuais.

No que diz respeito à agricultura familiar, evidencia-se assim que o engajamento voluntarista do governo em prol do desenvolvimento social e econômico no campo deu lugar à produção a múltiplas políticas públicas. Construídas numa lógica setorial, essas políticas se diferenciam entre si por atender público-alvo específicos. Essas políticas se fundamentam em mecanismos de articulação multinível muito variado. Observam-se assim a justaposição de diferentes tipos de políticas: (i) As políticas desconcentradas, tais como o

Pronaf ou num registro diferente, o programa “Luz para todos”, são baseadas na concentração da responsabilidade na escala federal e a delegação de sua implementação ao nível estatal e local. (ii) As políticas descentralizadas, tais como a educação do campo, o Pronater, são construídas a partir de uma transferência efetiva de responsabilidade aos níveis estadual e municipal. (iii) As políticas de fomento a projetos territorializados, tais como PDSTR ou territórios da cidadania objetivam a implementação de uma capacidade de gestão coletiva a um nível territorial supra-municipal. (iv) As políticas criadas a partir d’ações da sociedade civil local ou territorial, tal como o P1MC (BONNAL & KATO, 2010).

Esta profusão de políticas públicas, baseada numa multiplicação dos centros de decisão, os públicos alvos e os espaços territoriais de implementação, gera um importante desafio em termos de coordenação da ação pública. Dois mecanismos institucionais foram implementados para realizar a coordenação. O primeiro é o Conselho nacional de desenvolvimento rural sustentável (Condraf) e seus desdobramentos ao nível estadual (CERDRS) e municipal (CMDRS). A pesar de ser uma instituição consultiva, ligada somente ao MDA, o Condraf, que é composto por representantes dos diversos órgãos ministeriais e de representantes da sociedade civil, constitui sem dúvida um lugar de intercambio e de discussão das abordagens setoriais. Sua conexão com o Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) e com o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) ampliam ainda este processo de intercambio. A mesma situação acontece ao nível estadual. Ao nível municipal, contudo a capacidade de discussão e articulação das ações de desenvolvimento rural sustentável é muito reduzida uma vez que foram perdendo espaço de atuação com a criação a partir de 2003 dos colegiados territoriais dos territórios rurais do PDSTR e dos territórios da cidadania. O segundo mecanismo de coordenação intersetorial é precisamente os territórios da cidadania, recém implementados. As primeiras observações realizadas sobre o funcionamento de alguns desses territórios mostra que este dispositivo conhece a mesma dificuldade de eficiência ao nível local territorial (BONNAL & KATO, op. cit.; DELGADO & ZIMMERMANN, 2010; LEITE & WESZ, 2010). Sendo assim, observa-se que os mecanismos de articulação criados tanto aos diferentes níveis da governança federativa quanto ao nível territorial ainda não permitem integrar as políticas de DRS.

No que diz respeito ao financiamento do DRS, evidencia-se um processo contínuo de diversificação e ampliação dos recursos orçamentários desde o início do primeiro governo do presidente Lula como se pode observar na tabela a continuação.

Contudo, na pesquisa realizada em 2010, Leite e Wesz (op. cit.) observam que a execução orçamentária das diversas políticas varia substancialmente. Os autores destacam que é notadamente o caso do PDSTR para o qual a relação pago / previsto varia de 35% até 80% segundo os anos, ligados a diversos fatores, a redução do disponível por contingenciamento (dentro do ministério, ou entre eles), as emendas parlamentares e a não execução dos projetos por problemas técnicos (baixa qualidade do projeto apresentado, inadimplência dos proponentes, falta da documentação executada ou ainda desistência do proponente. Os mesmos autores mostram que os territórios da Cidadania se tornaram um dispositivo eficiente de execução orçamentária, uma vez que a execução das principais políticas setoriais é significativamente mais elevada dentro dos territórios do que fora deles. Este

resultado mostra que o programa território da cidadania, apesar de ter dificuldade de articular as políticas setoriais ao nível territorial, se tornou um eficiente dispositivo de concentração de políticas setoriais.

Evolução dos valores previstos nas leis orçamentárias anuais por alguns programas de DRS  
(em milhões de reais correntes)

		2004	2006	2008	2010
Programas setoriais	PDSTR	23	1789	230	404
	PRONAF	2.119	1.927	2.577	2.220
	PAA	228	489	686	7.810
	PNATER			365	618
	PRONERA				71
Territórios da Cidadania				12.778	26.807

Fonte: Senado Federal.

## Representações e enfoques de desenvolvimento sustentável

Nessa parte serão abordadas as representações e enfoques de sustentabilidade e de desenvolvimento rural sustentável que foram identificadas em diversos setores do Governo Federal e em atores sociais selecionados, tendo sido apresentados os principais dispositivos de políticas públicas portadores dessas noções. Sempre que possível, serão colocadas em evidência as visões sobre “transição agrícola” na direção de modelos mais sustentáveis, subjacentes a tais representações e enfoques.

A transversalidade do tema desenvolvimento sustentável resulta numa institucionalidade múltipla que, por sua vez, acarreta representações diferenciadas dessa noção no interior do governo brasileiro, como deve ocorrer, comumente, em outras partes do mundo. Além disso, as entrevistas com gestores sugeriram que a noção de sustentabilidade parece ter maior aceitação e uso mais difundido que a de desenvolvimento sustentável, por sua vez, um enfoque objeto de restrições. Seja como for, o “lugar” ocupado pelo desenvolvimento sustentável no Governo Lula, embora noção presente nos documentos oficiais, parece não expressar a força de categoria “fundante” capaz de organizar as políticas públicas. Segundo alguns, o Brasil anda vive sob um “desenvolvimentismo pré-sustentável”.

Tratando, mais especificamente, do desenvolvimento rural sustentável, notam-se vínculos entre os instrumentos de diversos programas com esse objetivo, porém, não se pode afirmar que tais instrumentos e os programas respectivos sirvam a uma estratégia *stricto sensu* de desenvolvimento rural sustentável. A referência organizadora principal parece ser a

integração econômico-social das famílias e grupos sociais que habitam no campo. A não demanda *relativa* de sustentabilidade pelos movimentos sociais do campo contribui para a dificuldade de romper a inércia no plano mais geral.

Se olharmos os principais ministérios concernentes com o nosso tema, isto é, cuja atuação inclui de algum modo a agricultura familiar, ficam evidentes as já referidas representações diferenciadas de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Referimo-nos à ótica da integração social das famílias rurais pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), à integração sócio-econômica privilegiada pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), ao lado da integração sócio-econômica-territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do mesmo Ministério, e ao privilegiamento da proteção do meio ambiente por parte do Ministério do Meio-ambiente (MMA). Vejamos esse ponto com mais detalhes com base nas entrevistas com os respectivos gestores<sup>10</sup>.

Começando pelo MDA, responsável pelos programas mais volumosos dirigidos à agricultura familiar. O principal deles é, sem dúvida, o Pronaf, um programa de crédito com enfoque, essencialmente, setorial produtivista, entendido como um meio e, como tal, insuficiente para dar conta da sustentabilidade. Após a “montagem” de instrumentos públicos no primeiro Governo Lula, sua gestão teria sido dirigida no sentido de buscar coordená-los desde uma perspectiva ambiental. No caso, a dimensão ambiental aparece na forma do “esverdeamento das políticas”, isto é, “manchar” de verde os instrumentos convencionais de política agrícola<sup>11</sup> de modo articulado com o MMA. Pode-se dizer que essa perspectiva se confirma na declaração sobre “preservar a visão produtivista, mas considerando as três dimensões da sustentabilidade”, já que além da dimensão econômica temos a social (refletida no público particular que é a agricultura familiar) e a ambiental (tratada na ótica do “esverdeamento”).

Merece registro o fato de uma das linhas de geração de renda e agregação de valor pela agricultura familiar ser a diversificação de atividades na direção de criar o que se denomina de “negócio sustentável” que, em tese, internalizaria (“traria mais para dentro”) a dimensão ambiental. Nesta modalidade entram tanto os cultivos orgânicos quanto os chamados “produtos da sociobiodiversidade”. Há, mesmo, um Plano Nacional de Promoção da Sociobiodiversidade.

Dois outros referenciais se somam aos anteriores na conformação das diretrizes de ação seguidas pelo MDA, ambos frutos da grande diferenciação no interior do universo da agricultura familiar abordada na parte anterior. De um lado, temos os referenciais da pobreza e da segurança alimentar, esta última entendida apenas no que se refere às condições de vida das próprias famílias rurais. Claro está que com esses referenciais se

---

<sup>10</sup> Registre-se uma observação, sem dúvida interessante, de que o tema da sustentabilidade está ausente do currículo formador de gestores públicos adotado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

<sup>11</sup> Uma das propostas em consideração é a criação de uma “DAP verde”, isto é, inserir critérios ambientais no fornecimento da declaração de aptidão que certifica a elegibilidade dos agricultores para receber recursos do PRONAF.

pretende abarcar o grande contingente de estabelecimentos familiares situados na base da pirâmide social em razão do acesso insuficiente a recursos e da precariedade da atividade agrícola que praticam, fatores que dificultam seu acesso a programas de crédito. De outro lado, temos o referencial setorial ou “de mercado”, significando uma visão vertical de cadeia produtiva que expressa uma estratégia bastante diferenciada abarcando agricultores em condição também diferenciada. Note-se que a incorporação desse referencial provocou uma aproximação do MDA com as câmaras setoriais geridas pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA).

Objeto de uma nova e abrangente formulação que pretende recuperar o papel dos entes públicos na prestação do serviço, ao lado da ênfase nos modelos agroecológicos, as ações de assistência técnica e extensão rural (ATER) apresentam limites enquanto dispositivo de uma política de desenvolvimento rural sustentável. Avanços no marco legal, incluindo o lançamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, convivem com insuficiências de recursos financeiros e de pessoal; mais importantes são as dificuldades de coordenação horizontal entre os vários programas nacionais e vertical entre as distintas esferas de implementação dos mesmos. A ATER parece constituir, ainda, um exemplo do baixo grau de coordenação entre setores de governo e, inclusive, no interior do setor de governo voltado para o segmento da agricultura familiar e da reforma agrária, fragilidade acentuada por rigidezes próprias do enfoque de ATER adotado.

Dificuldades análogas são mencionadas quanto à implementação dos programas de territórios rurais. A proeminência dos atores sociais nas dinâmicas de construção de identidades sociais nos territórios (“a principal contribuição trazida pelos territórios rurais”) termina por conferir prioridade à dimensão econômica em termos da viabilidade ou adequação econômica dos projetos. Ainda que se considere esse protagonismo fundamental para o desenvolvimento sustentável, faltaria metodologia para considerar a dimensão ambiental. De fato, como mencionado adiante, há elementos de conflito entre a área ambiental e a agricultura familiar que, por sua vez, tem demandas apenas residuais nessa área. Citou-se como fator limitante ao “esverdeamento” dos instrumentos o fato de os movimentos sociais rurais apoiarem essa perspectiva e, ao mesmo tempo, terem dificuldade de incorporá-la já que a maior parte deles carece de “pauta ambiental” em suas reivindicações. Os espaços dos territórios rurais não são vistos como instrumento suficiente de pactuação desses conflitos, sendo que as incorporações da dimensão ambiental e também a do setor empresarial são vistas como os dois principais desafios do desenvolvimento dos territórios, observação que reaparecerá adiante no âmbito do MMA.

Com respeito ao MMA, a perspectiva do “esverdeamento” dos instrumentos de política agrícola, em si mesma bastante limitada, se vê agravada pela quase ausência desse ministério em temas de produção agrícola<sup>12</sup>. As entrevistas realizadas sugeriram que a construção institucional do MMA esteve marcada pela junção de leituras particulares (organismos

---

<sup>12</sup> O MMA teria “referência de comando-controle”, porém, careceria de instrumentos de intervenção em questões de produção.

internacionais, programas públicos e, mesmo, indivíduos) em direção à construção de uma política de estado, característica que parece explicar parte da fragilidade antes mencionada e também uma atuação que se limita a sugerir procedimentos bastante dependentes de “governança política”. De fato, reconheça-se que as atribuições do Ministério o tornam propenso a inverter a hierarquia usual das três dimensões da sustentabilidade, obviamente, dando maior ênfase à dimensão ambiental em relação à econômica e à social.

Contudo, registram-se esforços na área que cuida de desenvolvimento rural sustentável para pensar o rural como promotor de ativo e passivo ambiental, junto com um enfoque de ordenamento territorial. Entre outras, ela se defronta com a dificuldade de internalizar no ministério um enfoque sócio-ambiental que se preocupa com as pessoas que fazem uso dos recursos naturais, em lugar do enfoque restrito aos recursos em si. O elevado grau de desigualdade social do país faz com que aqui também apareça o requisito da inclusão social para se lograr a sustentabilidade dos recursos naturais. No outro pólo, o Ministério enfrenta dificuldade em desenvolver uma visão sobre o rural que inclua o segmento do agronegócio tratado desde a ótica das cadeias produtivas. Cabe registrar as referências a conflitos com o próprio segmento da agricultura familiar no quesito desmatamento.

Embora os programas específicos a esse grupo social não tenham feito parte do universo da pesquisa, é incontornável a referência aos povos indígenas quando se trata de desenvolvimento rural sustentável, sobretudo, pelo papel da demarcação de reservas indígenas na conservação dos recursos naturais e na promoção da biodiversidade. Não raro, essas reservas funcionam como barreiras à expansão de atividades (agrícolas e pecuárias) que acarretam desmatamento e outros danos. Além disso, foi um programa específico (Carteira Indígena) que deu origem às dinâmicas que levaram à elaboração de uma política nacional para os povos e comunidades tradicionais, categoria até então sem reconhecimento oficial no Brasil.

Nos vários setores governamentais que desenvolvem programas relacionados com a segurança alimentar e nutricional, nota-se a emergência da noção de soberania alimentar de um modo que possui muitas interfaces com a de desenvolvimento rural sustentável. Contribui para tanto a ênfase nas questões rurais e ambientais que caracteriza o uso comumente feito dessa noção. Alguns chegam a afirmar que ela substituiria, com vantagem, a de desenvolvimento sustentável por sua capacidade de englobar os vários setores sociais e respectivas lógicas presentes no meio rural. Aqui, há um estreito vínculo entre sustentabilidade, modelo agroecológico e agricultura camponesa. Ligado ao anterior, afirmou-se que a sustentabilidade é um conceito não muito operacional no conjunto das ações de segurança alimentar e nutricional e nas políticas sociais em geral desenvolvidas em ambiente urbano. A relação dessas políticas e ações com o rural se faria por meio da referência da soberania alimentar, porém, para tanto seria necessário que essa noção fizesse o “caminho de volta” em relação a sua origem nos movimentos sociais rurais de modo a adquirir sentido também para os setores urbanos.

Para os operadores do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), criado desde a perspectiva da segurança alimentar, o instrumento do pagamento de preço diferenciado visando assegurar renda e estimular a diversificação produtiva poderia



contribuir para o desenvolvimento sustentável. Para tanto, ele necessitaria estar articulado com outros instrumentos voltados para as dimensões tecnológica (modelos agroecológicos) e de uso do espaço rural, inserindo-o desse modo numa lógica de desenvolvimento.

Com relação às ações dirigidas para a Amazônia, sobressai a perspectiva de que o primeiro passo na lógica do desenvolvimento sustentável seria reduzir ou evitar o desmatamento, reduzindo sua taxa (“não há desmatamento zero”) e promovendo o ordenamento territorial, para em seguida tratar do formato das atividades sustentáveis. Reaparece, aqui, o diagnóstico de que não bastam as “ações de comando e controle”, características da atuação do MMA (ver nota 3) para evitar o desmatamento. Nessa direção, o programa Terra Legal coloca o ordenamento e regularização fundiária como requisito para enfrentar o desmatamento, com a sustentabilidade aparecendo como o cerne da junção entre “domínio e uso”, acompanhada da recuperação do conceito de função social da terra<sup>13</sup>. Os Territórios da Cidadania são vistos, no caso, como dispositivo eficaz de coordenação de ações (“modelagem sem ação direta”), carecendo-se, porém, de nova pactuação de desenvolvimento de regiões como a Amazônia cujo público nunca teve protagonismo.

De modo geral, pode-se afirmar que as várias dimensões da questão ambiental vêm se tornando, progressivamente, incontornáveis em se tratando de estratégias e projetos de desenvolvimento, dando lugar a um acirramento das práticas regulatórias. Embora a região amazônica concentre os casos de maior repercussão, os intentos de regulação e os conflitos daí derivados estão presentes em todas as regiões do país. O requisito de licenciamento ambiental de projetos, em especial, daqueles de grande porte como a construção de hidroelétricas e rodovias, tem dado lugar a conflitos recorrentes não apenas com o setor privado como também em projetos governamentais. Nesse momento, encontra-se no centro das discussões a iniciativa de revisão do Código Florestal Brasileiro, por pressão da bancada parlamentar ruralista – representante dos grandes proprietários de terra. Entre seus objetivos está a redução do percentual da área total das propriedades rurais a ser preservado na forma de matas (chamado de reserva legal), chegando ao ponto de propor a anistia daqueles que desrespeitaram os limites em vigor no passado. Note-se que essa flexibilização provoca divisões também no interior da agricultura familiar pelo que os limites atuais representam de constrangimento a sua atividade produtiva (*dar mais detalhes dos termos do debate, incluindo a divisão no interior da Contag?*). Ruralistas e empresas integrantes do agronegócio se juntam na atual ofensiva no campo da biodiversidade, como o revelam as mudanças propostas na lei de cultivares, e na lei que regula o acesso aos recursos genéticos (*precisar essa referência*).

Mais do que em muitos outros campos, as representações de sustentabilidade e desenvolvimento rural sustentável refletem os enfoques presentes no seio das organizações e movimentos sociais, especialmente, para nossos propósitos, nas redes de políticas públicas diferenciadas. Entre estas se destacam as ligadas à agroecologia com seu intento de se diferenciar daquelas que propugnam por uma agricultura familiar intensiva e mercantil. O

---

<sup>13</sup> Houve uma decisão política, a partir da Casa Civil, de incluir imóveis médios na regularização.

referencial da agroecologia, com forte presença no âmbito das organizações não governamentais, de alguns movimentos sociais rurais e setores de governo, vem se tornando no principal caminho de discussão da tecnologia e da crítica tanto da sustentabilidade do modelo do agronegócio quanto da viabilidade de incorporá-lo à agricultura familiar. Essa última perspectiva corresponderia à aspiração dos agricultores familiares cujas organizações focalizam a produção de alimentos e entendem como agricultura sustentável a ampliação desse foco de modo a incorporar a ótica da sustentabilidade no uso dos recursos naturais.

Já a agroecologia, nas palavras de seus proponentes, supõe sistemas complexos fortemente demandantes de trabalho (“supõe gente”) numa lógica diversa da eficiência em unidades de escala. Assim, ela contempla as três dimensões da sustentabilidade, redefinindo o desenvolvimento sustentável que se transforma em processo de transição agroecológica, por sua vez, enfrentando dois limites principais. Um deles é a temporalidade do processo de transição para modelos agroecológicos em face daquela dos instrumentos convencionais de crédito baseados na periodicidade das safras agrícolas. A segunda dificuldade está em normatizar o apoio requerido para essa transição, remetendo ao problema da compatibilidade entre os dispositivos convencionais das políticas agrícolas (tipo de crédito e critérios de rentabilidade) e as dimensões da sustentabilidade (especialmente a social e ambiental).

Cabe mencionar o importante papel das iniciativas e projetos conduzidos por organizações da sociedade civil que os apresentam como “experiências” capazes de se contrapor ao modelo agrícola hegemônico e também de incidir na concepção e modo de implementação das políticas públicas. Dois casos se destacam neste aspecto que são a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e a Articulação do Semi-Árido (ASA). No caso da ANA, ao lado do ‘uso demonstrativo’ das experiências, ela optou por destacar a transversalidade do enfoque da agroecologia por meio de sua inserção em diversos programas em lugar de propugnar por um programa específico.

Já no caso da ASA, sua atuação esteve voltada, primeiramente, para o acesso à água por meio da construção de cisternas de captação da água de chuva. Note-se que a água passou a ser tematizada, mais recentemente, como uma questão de segurança alimentar e nutricional. Segundo dirigentes dessa rede, a sustentabilidade está correlacionada com criar organizações e ganhar autonomia (evitar a tutela), de modo que das três dimensões envolvidas, a mais forte é a social. Ela está focada na construção coletiva dos processos com a participação de todos os envolvidos, fazendo desaparecer a designação “beneficiários, valorizando as trocas e intercâmbios que conferem protagonismo às pessoas envolvidas e empoderamento político. A segunda dimensão da sustentabilidade em importância é a ambiental com a perspectiva da convivência com o Semi-Árido, levando a compreensão das pessoas para além da construção de cisternas. Já a dimensão econômica é insuficientemente desenvolvida embora se expresse, entre outras, na liberação do tempo das pessoas da família. A relação da ASA com os governos comporta o desenvolvimento de projetos, como é o caso do Programa 1 Milhão de Cisternas, e também discordâncias com outros programas governamentais dirigidos para aquela região do país.

A consideração das redes de políticas públicas, e das organizações sociais que as integram, leva-nos a incorporar na análise os espaços públicos de participação social, principalmente, na forma dos conselhos de políticas públicas que abrangem questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Eles são vários, com destaque para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Os Conselhos constituem importante manifestação do processo participativo em políticas públicas que se desenvolve no Brasil, em alguns casos há quase duas décadas, a despeito das suas fragilidades e do quase inexistente grau de coordenação entre eles, mesmo em temas transversais como o do desenvolvimento sustentável. Todos esses conselhos possuem instâncias congêneres nas esferas de governo estadual e municipal. Há, também, espaços de participação social criados em âmbito territorial, como são os Colegiados dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania, abordados adiante.

Ainda sobre a questão da participação social, ressalte-se que nas entrevistas realizadas aparecem como requisitos da sustentabilidade das políticas públicas o controle social e a permanência dos programas em termos de disporem de marco legal adequado e recursos. Nesses termos, a pesquisa sugere incorporar o que se poderia denominar de “sustentabilidade política”, num contexto de alternância de governos, entre os fatores determinantes da capacidade de os programas públicos contemplarem, adequadamente, as três dimensões da sustentabilidade como aqui definida.

Cabe discutir aqui diferentes características desta evolução e do seu mecanismo. Primeiro, observa-se o peso destacado das estratégias emanadas da Presidência da República na evolução dos temas e das ações. O primeiro governo Lula foi marcado pelo combate à pobreza e ao saneamento dos equilíbrios macro-econômicos do país. É nesta orientação estratégica que foram construídas as primeiras políticas territoriais no meio rural. No segundo governo Lula, o tema da redução da pobreza foi acoplado ao tema da aceleração do crescimento, o que deu lugar a uma ampliação significativa das transferências públicas para o campo, sem que a estratégia global fosse alterada. A posição do Planalto é mais ambígua referente à dimensão ambiental, sendo freqüentes as decisões priorizando as atividades econômicas ao detrimento da conservação dos recursos naturais, o que não criou confusão nos processos de desenvolvimento como acarretou tensões políticas dentro do próprio governo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Além do abandono do Cerrados às atividades agropecuárias intensivas, e a liberalização dos OGM (organismos geneticamente modificados), a ambigüidade do Planalto com respeito à gestão dos recursos naturais se evidenciaram, na Amazônia, no âmbito da discussão do Plano Amazônia Sustentável, voltado para desenvolvimento econômico da região Amazônica, o que provocou a renúncia da carismática ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em maio de 2008, sua saída do Partido dos trabalhadores e a sua afiliação ao Partido Verde.

## Conclusões

No Brasil duas lógicas de reflexões em torno do DRS se evidenciam. A primeira tem a ver com a conservação da Amazônia e o uso responsável dos recursos naturais. A segunda tem a ver com o desenvolvimento da agricultura familiar, visto como um todo. A primeira lógica se enquadra numa perspectiva geográfico-territorial e ambiental e é liderada pelo Ministério do Meio-Ambiente (MMA), enquanto a segunda se localiza dentro de uma preocupação predominantemente socioeconômica sob a liderança do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em ambos os casos, as três dimensões da sustentabilidade – econômica, social e ambiental – são presentes, mas segundo ponderações e hierarquizações específicas. A superposição das duas lógicas se dá nas ações relativas ao desenvolvimento da agricultura familiar na Amazônia, onde se evidenciam estratégias marcadas e diferenciadas com respeito à relação dialética entre o desenvolvimento socioeconômico das unidades de produção familiar e a conservação dos recursos ambientais. A divergência das estratégias se manifesta pelas tensões sociais existentes entre os movimentos sociais do próprio setor da agricultura familiar, como ilustrado nos capítulos a seguir dedicados aos estudos regionais.

Cabe aqui retomar as perguntas principais que orientaram a pesquisa, antecipadas na introdução. Elas se referem à existência de uma política de desenvolvimento sustentável no Brasil, os principais programas públicos nos quais se expressam as noções de desenvolvimento sustentável ou de sustentabilidade e até que ponto tais programas têm sido capazes de gerar uma nova agricultura e promover um desenvolvimento rural sustentável. Essa última questão, em particular, reflete uma preocupação mais geral do projeto sobre a natureza da “transição agrícola” que estamos vivenciados com vistas a analisar se as transformações em curso vão na direção de promover o desenvolvimento rural sustentável nos termos da conceituação adotada.

Pode-se dizer que a “transição agrícola” é uma questão ainda em aberto no Brasil num aspecto central dela, pois não são poucas as vozes que sustentam ser possível e conveniente a coexistência de vários modelos de agricultura, notadamente, o da agricultura familiar e o do agronegócio. A possibilidade de coexistirem seria dada pela ainda grande disponibilidade de terras agricultáveis no país que permitiria a expansão de ambos os modelos sem conflitos importantes quanto aos usos alternativos dessas terras. Recorrem-se a dados agregados para sustentar essa posição, cabendo notar que tais dados agregam terras com distintas qualidades e obscurecem os conflitos reais identificáveis quando observados no plano dos territórios. Já a coexistência de modelos de agricultura se justificaria pelos distintos papéis cumpridos pelos mesmos, em especial, a importante participação da agricultura de grande escala na geração de divisas de exportação, e da agricultura familiar no abastecimento do mercado doméstico e na geração de emprego, sem que isto signifique uma divisão absoluta de papéis já que ambas participam dos dois mercados.

Claro está que é preciso atentar para os distintos e precisos usos da noção de transição pelos atores sociais e pelas políticas públicas, já que elas podem estar se referindo à transição agroecológica, à transição da agricultura patronal ao incorporar as preocupações ambientais e de saúde, ou à perspectiva dos programas públicos que dizem promover a transição para

um outro modelo agrícola. Iniciando pela agroecologia, cuja importância é crescente no processo de produção de políticas de desenvolvimento rural sustentável, dois desafios são ressaltados correspondentes à construção do conhecimento agroecológico e ao financiamento da transição agroecológica. Faz parte dos instrumentos promotores dessa transição a incorporação do referencial da sócio-bio-diversidade com a perspectiva de conservação e valorização dos produtos oriundos dela.

Já no que se refere ao agronegócio, transformações que poderiam ser classificadas como promotoras de uma transição agrícola parecem depender das possibilidades de os sinais de mercado (preços diferenciados, condicionalidades na compra, etc.) atuarem como indutores de revisões no modelo agrícola, por exemplo, com a incorporação das preocupações ambientais hoje generalizadas. Nos próprios setores sociais ligados à proteção ambiental firma-se a compreensão da importância da dimensão econômica para promover a referida incorporação, seja através da criação de restrições de mercado, seja pela via da concessão de incentivos monetários.

## **Bibliografia**

- ALTIERI M., NICKOLLS C. I. Prefácio in Paulo E. Lovato e Wilson Schmidt (Org.). Agroecologia e sustentabilidade no meio rural. Experiências e reflexões de agentes de desenvolvimento local. Chapecó (SC): Ed. Argos 2006.
- BONNAL P. KATO K. Análise comparada das políticas de desenvolvimento territorial. Relatório final. Brasília: IICA. 2010.
- CUNHA, L. H. & COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B. DA & GUERRA, A. J. T. (orgs.) *A Questão Ambiental: diferentes abordagens*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Bertran Brasil, 2005.
- DELGADO N., ZIMMERMANN S. Gestão das políticas de Desenvolvimento Rural no contexto das novas institucionalidades. Relatório final. Brasília: IICA. 2010
- DUARTE L. Da Sustentabilidade do Desenvolvimento Rural ao Desenvolvimento Rural Sustentável. Breve olhar sobre Políticas Públicas voltadas à Agricultura Familiar no Brasil. Documento de pesquisa Propocid. No Prelo. 2008.
- LEITE S. P. e WESZ Jr. V. J. Sistema de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multisetorial. O financiamento da Política de desenvolvimento territorial. Relatório final. Brasília: IICA. 2010.
- MARCONDES S. Brasil, amor à primeira vista. São Paulo: Ed. Peirópolis.
- MEDEIROS L. S. de. "Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros". En: GIARRACCA, N. (org.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO. 2001
- MIRANDA E. E.de. Os verdadeiros campeões do desmatamento in Beto Ricardo e Maura Campanili (Ed.) *Almanaque Brasil socioambiental* (2008). São Paulo: ISA. 2007.

PEIXOTO M. Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação. Textos para discussão, 48. Brasília: CONEG-Senado Federal. 2008.

# **Introdução do desenvolvimento sustentável na Amazônia: discursos e práticas na região do sudeste paraense**

William Santos de Assis<sup>15</sup>

Fábio Leandro Hamenschlager<sup>16</sup>

Myriam Oliveira<sup>17</sup>

## **Introdução**

Os efeitos do processo de “modernização conservadora”, desencadeado no país na década de 1960, se fazem sentir na Amazônia a partir das décadas de 1970 e, sobretudo, 1980, principalmente nas suas áreas de fronteira agrária. Na época, tais efeitos se expressaram na concentração de terras e na degradação dos ecossistemas, ambas atreladas ao processo de pecuarização que se instala, e dos inúmeros e intensos conflitos agrários que passaram a ser a marca registrada dessas áreas de fronteiras agrárias (De REYNAL, 1999; LÉNA, 1992).

Nos anos oitenta, no bojo dos questionamentos ao modelo de desenvolvimento adotado pelo governo e ao papel do Estado enquanto indutor desse desenvolvimento, seringueiros, índios, trabalhadores rurais, canavieiros, sem terras, ribeirinhos e outros grupos vinculados ao meio rural passaram a denunciar sistematicamente os impactos nefastos das políticas incentivadoras do desmatamento e a resistir ao avanço da concentração fundiária. Esses movimentos de resistência, aliados ao processo de sensibilização ecológica (que havia começado a se espalhar pelo mundo a partir da década de 1970 e que questionava os elevados índices de desmatamento e queimadas), colocaram a Amazônia a partir dessa década em lugar de destaque na agenda internacional.

A década de 1990 marca o desencadeamento de um movimento de mudanças na Amazônia. Apesar das iniciativas da cooperação internacional após a Rio-92, em apoiar ações concretas

---

<sup>15</sup> Sociólogo, Universidade Federal do Pará (UFPA/Marabá), william.assis1@gmail.com

<sup>16</sup> Sociólogo, Universidade Federal do Pará (UFPA/Altamira), fabiohalmenschlager@gmail.com

<sup>17</sup> Socióloga, Universidade Federal do Pará (UFPA/Marabá), myriam@ufpa.br

de proteção ao ambiente na região<sup>18</sup> terem sido importantes, foi, de fato, a implementação de políticas públicas federais voltadas para o apoio à agricultura familiar e à proteção ambiental a principal impulsionadora desse movimento de mudanças na Amazônia em geral e, em particular, nas áreas de fronteira agrária. No sudeste paraense, por exemplo, a partir de meados desta década, a implementação das políticas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar influenciou para transformações no contexto socioeconômico e político regional, provocando alterações tanto na infraestrutura, estrutura fundiária, acesso ao crédito e assistência técnica, quanto na estrutura interna dos movimentos sociais.

Nesse processo a agricultura familiar conseguiu se consolidar efetivamente no sudeste paraense como um dos principais atores do desenvolvimento rural. Hoje em dia, a importância dessa categoria se expressa tanto no campo político, pela força que suas estruturas representativas possuem frente ao poder público, quanto em termos territoriais: contabilizando as áreas de assentamentos<sup>19</sup>, áreas tituladas, áreas de posse não regularizadas e acampamentos, a agricultura familiar ocupa praticamente a metade da superfície dessa região.

Na esteira dessas políticas veio também a introdução da discussão sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável na região, uma vez que todas, de uma forma ou de outra, continham em suas metas aspectos que tangenciam essa questão. Além disso, esse debate ganhou mais força em função das limitações ecológicas decorrentes dos processos de exploração adotados no passado, que começaram a ficar cada vez mais evidentes principalmente nas áreas de ocupação mais antiga, forçando agricultores assentados a promover mudanças em seus sistemas produtivos e técnicos, órgãos públicos, entidades de assessoria, representações de agricultores a discutirem maneiras de estimular a busca de alternativas produtivas sustentáveis.

Nessa última década a implementação de políticas públicas ainda continua exercendo influências significativas sobre a dinâmica regional. Ações ligadas, por exemplo, a programas vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a Hidrelétrica de Marabá, e ao governo do Estado, como o apoio à consolidação do polo siderúrgico na região com a instalação da Siderúrgica Aços e Laminados do Pará (ALPA) em Marabá<sup>20</sup>, têm dado continuidade ao ambiente de mudanças que se instalou na região.

---

<sup>18</sup> Como aquelas apoiadas através dos Projetos Demonstrativos (PDA's), dentro do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7). Este programa é considerado talvez o maior programa de cooperação internacional nessa região e desenvolve ações nas áreas de experimentação e demonstração, conservação de áreas protegidas, fortalecimento institucional, pesquisa científica, lições e disseminação.

<sup>19</sup> Foram criados mais de 500 assentamentos até o final de 2009, o maior número do país, sendo em parte resultado de processos de simples regularizações e parte decorrente de desapropriações de fazendas.

<sup>20</sup> Empresa do grupo VALE.



A exploração do meio natural ainda continua entremeada de disputas por recursos naturais entre atores com interesses distintos, com a diferença que hoje isso se dá de maneira relativamente menos violenta, sem significar dizer, porém, que não existam ainda conflitos e violência na região. A dinâmica da pecuária baseada no desmatamento permanece importante tanto para fazendeiros quanto para agricultores assentados, mas no caso da agricultura familiar há de se destacar as iniciativas em curso para adoção de outras formas de uso da terra que passam pela diversificação e uso de novas práticas produtivas, visto as dificuldades que ainda enfrentam para garantir sua reprodução social. Quanto à exploração madeireira, apesar de ter perdido um pouco da sua força, ainda tem presença marcante na região, principalmente nas áreas de ocupação mais recente onde se concentra a maior parte das áreas de floresta (OLIVEIRA, 2009).

Além dessas formas de exploração, nos últimos anos o aumento na demanda de carvão vegetal pelas siderúrgicas que transformam o minério de ferro em ferro-gusa no Polos Carajás (Região de Marabá - PA e de Açailândia - MA) tem acrescentando mais um elemento na dinâmica regional. Movidas pela produção de carvão vegetal, siderúrgicas instaladas na região têm adquirido áreas de fazenda para a implementação do que denominam de programas de reflorestamento baseados principalmente em monocultivos de eucalipto para a produção de carvão. Mas não só as fazendas têm sido afetadas por esse mercado do carvão. Também os agricultores familiares têm investido nessa atividade por meio da construção de fornos para fabricação de carvão para autoconsumo e venda para carvoarias, da venda de restos de madeira de derrubada ou das pastagens ou de madeira das capoeiras, ou ainda pela coleta do coco babaçu para vender às carvoarias.

Estudos recentes mostram que problemas como concentração fundiária, contaminação de trabalhadores por agrotóxicos, contaminação ambiental, trabalho escravo, violência contra trabalhadores e desmatamento, têm se agravado no Pará e Maranhão em função do crescimento dos monocultivos de eucaliptos como estratégia de produção de insumo energético para a produção de ferro-gusa. O uso do coco babaçu para produção de carvão, apesar de representar uma pequena parte, tem impacto sócio-econômico, principalmente para as populações agroextrativistas do Pará, Maranhão e Tocantins (ASSIS; CARNEIRO, 2010, no prelo).

É em meio a esse quadro que se colocam atualmente os desafios do desenvolvimento sustentável na região. E esses desafios não se restringem somente às questões técnico-produtivas, mas envolvem igualmente a formação de técnicos e agricultores, os programas de crédito e de assessoria dos agricultores, além da criação e funcionamento de espaços de discussão e gestão das políticas públicas e dos recursos do espaço e do território.

O capítulo se propõe a analisar o contexto do surgimento da noção de sustentabilidade a partir das iniciativas governamentais e da ação dos diferentes atores implicados nas discussões em torno do desenvolvimento rural no sudeste paraense. A ideia é de se centrar sobre as principais políticas públicas que trazem no seu arcabouço referência ao desenvolvimento sustentável e dar ênfase ao processo de negociação e coordenação dos mesmos ao nível local. Ao final, se quer compreender como os atores locais traduzem as

intencionalidades de sustentabilidade presentes nessas políticas para suas realidades concretas.

Foram quatro as políticas selecionadas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), Programa de Educação do Campo (ligado ao PRONERA) e o Território Rural do Sudeste paraense/Território da Cidadania. As instituições e indivíduos entrevistados foram definidos de maneira a garantir o máximo possível de diversidade da composição dos espaços de diálogo no qual cada política estava concernida<sup>21</sup>.

## **Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável na Região Sudeste do Pará: da Emergência do Discurso à Implementação.**

No sudeste paraense, de uma maneira geral, as políticas públicas federais foram as principais responsáveis pela introdução da discussão sobre sustentabilidade na região. Relacionadas de forma direta ou indireta com o apoio da agricultura familiar e incidindo sobre diferentes áreas do desenvolvimento regional (questão fundiária, crédito, assistência técnica, educação etc.), através dessas políticas a sociedade local e os movimentos sociais passaram a incluir essas ideias sobre *desenvolvimento sustentável* e *sustentabilidade* na sua pauta de discussões, seja pelas concepções novas mobilizadas, seja por força das exigências legais que traziam em seu escopo.

Além de analisar de que forma as políticas escolhidas para aprofundamento contribuíram para a introdução do tema de sustentabilidade na região, esse tópico tem o propósito de analisar como ocorrem seus processos de negociação e implementação. Neste sentido, buscou-se compreender como os atores regionais e locais definem seus objetivos, elaboram seus discursos, estabelecem alianças e constroem seus argumentos frente a um conjunto de ações governamentais orientadas por princípios de sustentabilidade. Ou seja, buscou-se compreender como os atores locais interagiram, negociaram, participaram e interferiram na implementação de tais políticas.

Para a análise partiu-se da hipótese geral de que, apesar do discurso de sustentabilidade que subjaz o conjunto escolhido de políticas, há diferentes entendimentos pelos atores locais de como alcançar resultados concretos. Como a formulação dessas políticas, em nível nacional, ocorreu com pouca participação direta dos atores locais, pressupõe-se que, em nível local, há uma tentativa de aproximá-las às particularidades regionais, seja do ponto de vista político, social, econômico e ambiental.

---

<sup>21</sup> Foram entrevistadas pessoas representando quatro instituições de representação camponesa (FETRAF, FETAGRI, MST e FECAT), cinco governamentais (INCRA/Federal, EMATER/Estadual, BASA/Federal, SEMED-Marabá/Municipal, consultor SDT/Federal), duas prestadoras de serviços (Amazon Rural e Copserviços), uma entidade de assessoria (CPT) e um fórum regional (Fórum Regional de Educação do Campo).

## A emergência do discurso da sustentabilidade

### ***Pronaf: o crédito produtivo e os limites da sustentabilidade***

Concebido como política essencial para a consolidação da agricultura familiar brasileira, o Pronaf acumula mais de uma década de experiências e ações tanto ao nível nacional quanto local. Apesar de se pautar pelo discurso do desenvolvimento sustentável<sup>22</sup>, o Pronaf não tem conseguido operacionalizar uma noção mais ampla de sustentabilidade<sup>23</sup>, sendo uma das principais causas dessa dificuldade o forte viés econômico adotado no planejamento, implementação e avaliação das intervenções junto às famílias e organizações civis beneficiadas (SILVA; MARTINS, 2007).

Na região do sudeste paraense, desde a metade da década de 1990, o Pronaf ajudou a incluir os agricultores familiares, principalmente aqueles em áreas de assentamentos rurais, na dinâmica do investimento produtivo. O intuito era que as novas possibilidades abertas pelo programa, como a flexibilização das atividades produtivas financiáveis pelo crédito, pudessem estimular esses agricultores a desenvolver sistemas de produção mais diversificados e mais sustentáveis. Esse estímulo começava pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDSA), realizado pelas cooperativas de técnicos, cujo objetivo principal era identificar os projetos familiares e suas possibilidades de apoio pelo Pronaf, levando em conta as restrições e potencialidades dos assentamentos e as diferentes dimensões da sustentabilidade. Teoricamente, esse PDSA deveria servir de orientador para a definição dos projetos de crédito a serem contratados pelas famílias, sendo vinculada a liberação do crédito à elaboração do Plano.

A impressão que se tem, no entanto, é que os resultados que vêm sendo gerados nesse processo não são muito animadores no que diz respeito à sustentabilidade desses estabelecimentos familiares. Segundo Silva & Martins (2007), a ausência de estudos dentro de uma perspectiva multidimensional sobre os impactos desta política pública e sobre a sustentabilidade dos agroecossistemas prejudica uma avaliação consistente dos pontos positivos e negativos das recentes mudanças no cenário produtivo da região. As avaliações produzidas sobre o Pronaf, de uma maneira geral, têm apoiado inúmeras formas de pensar a melhoria e a continuidade deste programa, porém, ainda são grandes os limites metodológicos e de aplicação dos resultados visto que a maioria de tais reflexões não

---

<sup>22</sup> Segundo o MDA, o objetivo principal do PRONAF é “construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, visando o aumento e a diversificação da produção, com o consequente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar e qualidade de vida” (BRASIL, 2009a).

<sup>23</sup> Silva & Martins (2007, p. 4) destacam que a vulgarização do termo *sustentabilidade* pode ser notada em todos os espaços de debates políticos, acadêmicos e dos movimentos sociais. Apesar de em sua essência acadêmica estar diretamente ligada a uma mudança paradigmática, em contraposição ao atual modelo hegemônico de desenvolvimento, quando esses autores observam as formas como o governo federal o vem empregando percebem que este termo perde força e assume mais um caráter de mero adjetivo.

permite uma visão efetiva dos impactos sofridos pelas famílias envolvidas e dos seus agroecossistemas.

Além disso, não existe uma base de informação consistente e abrangente das famílias acompanhadas pela assistência técnica, já que esta se limita ao acompanhamento das atividades financiadas pelo crédito e, conseqüentemente, negligencia uma leitura mais ampla desses agroecossistemas. Na região, os técnicos envolvidos com o crédito, em sua maioria, não observam os estabelecimentos familiares a partir de uma visão mais sistêmica da realidade, procurando perceber as interações que existem entre os componentes do sistema família-estabelecimento no processo de definição, acompanhamento e avaliação das atividades financiadas pelo crédito. Em geral, mantêm sua intervenção na realidade a partir de uma postura que, até certo ponto, encontra coerências com a dinâmica imposta pelo próprio Pronaf: como para o banco interessa a atividade financiada pelo crédito e as possibilidades geradas para o pagamento da dívida, normalmente, os técnicos se ocupam somente desta atividade, dispensam o acompanhamento e avaliação das atividades do estabelecimento não financiadas e de como se dá a gestão pela família. Os técnicos não se preocupam em ver o todo, não veem nem o todo do estabelecimento das famílias que acompanham e nem o todo dos assentamentos que acompanham, já que, em sua maioria, desconsideram as iniciativas locais das famílias não beneficiadas pelo crédito.

Essa forma de atuação da assistência técnica na região é generalizada. Mesmo havendo vários técnicos que receberam formação e/ou capacitação em cursos fundamentados na abordagem sistêmica, poucos utilizam desse referencial para orientar sua forma de atuação no campo. Na mesma linha, prestadoras de serviços com equipes multidisciplinares que deveriam, teoricamente, compreender a realidade de maneira ampla, abordando os diferentes aspectos da sustentabilidade, não conseguem pensar sua atuação de maneira articulada. A rotatividade de técnicos nas prestadoras devido à instabilidade dos contratos e demora de repasse de recursos pelo INCRA e as deficiências ainda existentes na formação são elementos que podem explicar esses problemas havendo, no entanto, necessidade de mais estudos e maiores aprofundamentos sobre este assunto.

Além da falta de uma compreensão sobre o significado do desenvolvimento sustentável como um processo, o Pronaf no sudeste paraense apresenta também dificuldade no que diz respeito à ausência de uma produção de referenciais técnicos regionais relacionados à produção (manejos, índices de produtividade etc.) capazes de adequar os “pacotes” de crédito e o acompanhamento/avaliação técnica às especificidades regionais (ASSIS; SILVA, 2003). A essa dificuldade para operacionalização efetiva de um desenvolvimento mais sustentável na região a partir do Pronaf se soma ainda outra: para Massera *et al.* (1999), citados por Silva & Martins (2007), em uma perspectiva sistêmica, antes de tudo, há necessidade de forjar um conceito operativo de sustentabilidade como uma noção concebida localmente que indique as características funcionais dos agroecossistemas familiares e seu entorno socioeconômico e ambiental. E, pelo que se tem podido notar, a recente proliferação de diagnósticos sobre o Pronaf na agricultura familiar não tem contribuído muito para a construção de uma noção local de sustentabilidade.

Sendo assim, apesar do Pronaf ter sido importante para a introdução e disseminação da noção de sustentabilidade na região, todos esses fatores mencionados acima têm sido fundamentais para que, de uma maneira concreta, tenha se avançado muito lentamente na reflexão sobre as possibilidades de consolidação de agroecossistemas efetivamente sustentáveis na região.

***Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES): buscando a integração entre as diferentes dimensões do desenvolvimento.***

A região do sudeste do Pará passou a ter serviços efetivos de profissionais da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) a partir da ação de diversas instituições (em sua maioria ONGs) em meados de 1990. O Projeto LUMIAR<sup>24</sup>, do qual a ATES herdou muitas de suas características, possibilitou que várias destas instituições se fortalecessem e constituíssem o quadro atual da ATER na região. A partir de setembro de 2004, muitas destas instituições viriam a ser conveniadas pelo INCRA para a prestação de serviços de ATES em 298 Projetos de Assentamento da área de abrangência da SR-27 do INCRA.

Como essas prestadoras de serviços são as principais responsáveis pela elaboração dos PDSAs e dos projetos de crédito e pelo apoio técnico desses projetos nas áreas de reforma agrária, têm sido fundamentais no processo de incentivo à diversificação das atividades produtivas dos agricultores, bem como da disseminação do discurso de sustentabilidade dos sistemas de produção baseada nesse princípio da diversificação. Embora houvesse pequenas diferenças entre as prestadoras na prática, o discurso geral é que a sustentabilidade passa pela diversificação produtiva. Além disso, essas prestadoras também tiveram e têm influência importante na definição de algumas das atividades produtivas que passaram a ser financiadas pelo crédito na região. Piscicultura, caprinocultura, apicultura são alguns exemplos de atividades que foram propostas por essas prestadoras de serviços para serem incluídas no quadro de opções dos projetos de crédito.

Todos esses fatores têm tido efeito sobre as estratégias produtivas adotadas pelos agricultores, uma vez que têm aberto novas perspectivas de evolução dos estabelecimentos familiares que não passam, necessariamente, pela especialização dos sistemas de produção baseados na pecuária.

O serviço da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), criado pelo INCRA em 2004<sup>25</sup>, faz parte de uma política governamental de assistência específica para beneficiários da reforma agrária. Recentemente, esse serviço foi transformado em programa pela Norma de Execução Nº 60, de 07 de maio de 2007.

Os documentos denotam forte influência do discurso da sustentabilidade, influência observada inclusive na escolha das palavras que dão denominação ao programa: o uso do termo *assessoria* ao invés de “assistência” ou “extensão”, termos caros aos modelos mais

---

<sup>24</sup> Programa de Assistência Técnica as famílias assentadas pelo INCRA.

<sup>25</sup> A ATES foi regulamentada pela Norma de Execução Nº 39 do INCRA, de 30 de março de 2004.

tradicionais de ATER, é uma crítica a estes modelos, pois tanto uma quanto outra carregam implícitas acepções pouco dialógicas; já o uso dos termos *técnica, social e ambiental* informa que esta política tem a pretensão de dar conta da famosa tríade do desenvolvimento sustentável, a partir do qual se procura articular essas dimensões do “social”, da economia e do meio ambiente.

O termo *sustentável* é utilizado 16 vezes no texto de 10 páginas da Norma de Execução nº 60 (NE 60), na maioria das vezes adjetivando o “desenvolvimento rural” e algumas vezes antecedido da palavra “uso”. Uma das diferenças dessa Normativa em relação à Norma de Execução nº 39 (NE 39) é justamente a homogeneização da utilização da palavra *sustentável*, já que anteriormente era utilizada como adjetivo de diferentes termos, dando a impressão de que se tratava de sinônimos.

Portanto, os documentos oficiais que normatizam a ATER propugnam explicitamente o desenvolvimento sustentável como objetivo maior da política. Todavia, o texto da resolução e seu Manual de Operação ainda não são específicos quanto às metodologias de ATER a serem utilizadas para atingir este fim, assim como não há clareza quanto a métodos de monitoramento, com respectivos indicadores de sustentabilidade, que possibilitem a avaliação das ações desenvolvidas pelas empresas e cooperativas contratadas pelo INCRA (prestadoras de serviços) e menos ainda dos impactos destas ações.

Este fato, se por um lado pode significar uma falta de clareza destes mecanismos por parte dos proponentes da política, por outro pode estar coerente com o princípio de construção participativa dos mecanismos pelos atores envolvidos, já que metodologias e mecanismos de monitoramento uniformes para todo o país desconsiderariam especificidades locais. Considerando esta última hipótese, há que ter em conta que a própria diversidade dos mecanismos criaria dificuldades imensas para a comparação das ações das diversas prestadoras de serviços numa mesma região e maiores ainda em âmbito nacional. Outro fator limitante é que as competências e habilidades necessárias para uma atuação “participativa” são escassas.

Assim, há uma definição teórica e retórica sobre os objetivos da política e um vácuo no que se refere à sua aplicação prática. Isso abre possibilidades para as mais diversas interpretações e significações do que seja “sustentabilidade” por parte das instituições que participam de alguma forma da política, já que as pessoas que compõem estas instituições possuem referenciais cognitivos heterogêneos de acordo com as histórias deles próprios, das instituições das quais fazem parte e dos interesses em jogo.

### ***Educação do Campo a partir do PRONERA***

Nos últimos anos vem se fortalecendo a discussão sobre a educação do campo na região calcada na noção de *sustentabilidade* associada à diversificação das atividades produtivas e do incentivo a práticas alternativas de manejo e exploração do meio natural. Essa discussão parte do princípio de que o processo de transformação da dinâmica regional passa por uma formação diferenciada, voltada para a busca de alternativas para os problemas do campo, entre eles a questão da sustentabilidade dos estabelecimentos agrícolas familiares. Segundo documento do Grupo de Trabalho sobre Educação do Campo, do Ministério da Educação,

pretende-se ampliar as discussões sobre a Educação do Campo com os diversos ministérios, diferentes órgãos públicos, movimentos sociais e organizações não-governamentais, com vistas à formulação e a implementação de políticas de educação e de desenvolvimento sustentável do campo (BRASIL, 2003).

Alguns estudos recentes apontam, pelo menos, dois problemas relevantes para o êxodo dos agricultores familiares na Amazônia: a) a falta de escolas que ofereçam o ensino fundamental e médio completos; b) e um modelo educacional urbanizado e pouco valorizador da identidade rural dos jovens do campo (OLIVEIRA; SILVA; ASSIS, 2001; SILVA, 2002, citado por SILVA, 2004). A partir dessa porta de entrada, a Universidade Federal do Pará vem estabelecendo parcerias em vários níveis com as organizações ligadas à agricultura familiar do sudeste paraense com vistas a apoiar iniciativas que tenham essa preocupação de estimular novos modelos educativos. A ideia é de prezar por uma articulação estreita com a realidade, discutir entre os jovens (nos mais variados níveis de formação) a questão da sustentabilidade a partir da adoção de novos sistemas técnicos como condição para uma maior estabilidade e melhor qualidade de vida no meio rural.

No sudeste paraense, a maioria dessas iniciativas tem sido viabilizada a partir do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). A partir desse programa foi implantado um projeto piloto em educação rural de ensino médio e técnico-profissionalizante na Escola Família Agrícola (EFA) existente na região, tendo sido desenvolvido de forma participativa, com uma estreita integração entre escola, família e comunidade. Sua base metodológica foi amparada na pedagogia de alternância, onde a formação se dá a partir do confronto entre a teoria aprendida na escola e a realidade dos agricultores, e na condução dos conteúdos a partir da discussão da agroecologia e sustentabilidade (SILVA, 2004).

Nessa mesma linha de privilegiar o confronto entre teoria e empiria e a discussão sobre agroecologia e desenvolvimento sustentável, o PRONERA apoiou também iniciativas de formação em níveis mais avançados, como a realização de uma turma de graduação em Agronomia, na Universidade Federal do Pará (UFPA)/Campus de Marabá, e de uma turma de especialização do curso de “Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável”, ambas orientados pelo tema do desenvolvimento sustentável. Como desdobramentos dessas iniciativas foram criados recentemente no Campus de Marabá, da Universidade Federal do Pará, o curso de graduação em Educação do Campo, o curso de especialização na mesma área realizada pela Faculdade de Educação e o curso de especialização em agroecologia e desenvolvimento rural sustentável pela Faculdade de Ciências Agrárias.

O Fórum Regional de Educação do Campo do Sul e Sudeste do Pará é o espaço onde se discutem diversas políticas públicas relacionadas à educação do campo. As principais são o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o ProJovem (que inicialmente se chamava Saberes da Terra). Todavia não se reduz a isso, tem como objetivo não apenas tomar decisões quanto à efetivação destas políticas, mas é considerado pelos participantes como espaço de proposição de políticas públicas para a educação, além de se prestar à articulação destas políticas com outras políticas públicas para o campo.

As instituições mais atuantes no Fórum são a UFPA, o MST e a FETAGRI, sendo que os dois primeiros os que até agora tem tomado a frente na proposição de políticas públicas. Outras instituições como o INCRA e Secretarias Municipais de Educação de Marabá e de outros municípios participam mais pontualmente e têm papel mais de repassadores de recursos do que de interferência nas ideias e nos rumos do Fórum.

Há forte aproximação da concepção de sustentabilidade entre os professores da UFPA e os militantes do MST que participam do Fórum e o discurso sobre a função da Educação do Campo para alcançar o desenvolvimento sustentável. No âmbito dos objetivos gerais da Educação do Campo, o discurso é de que a Educação do Campo, ao empoderar os sujeitos do campo, os tornem mais aptos a atuarem sobre as decisões locais acerca das políticas públicas e sobre o desenvolvimento (o que é reforçado pelos dirigentes sindicais entrevistados sobre o Pronaf).

No âmbito dos objetivos específicos, se espera que os alunos que moram nos assentamentos egressos das turmas de ensino médio (Agropecuária com enfoque agroecológico) e das turmas de ensino superior de Agronomia, Pedagogia e Letras, tenham impacto sobre as noções de desenvolvimento existentes na região, as quais são avaliadas unanimemente pelos entrevistados como fortemente focadas no aspecto econômico. Assim os egressos, ao atuarem na região, promoveriam esta mudança com base na formação diferenciada que receberam (metodologias participativas; inovações tecnológicas baseadas na agroecologia; crítica ao modelo político-econômico e etc.).

Visivelmente não há preponderância de uma dimensão do desenvolvimento sustentável sobre outros nestas políticas, já que as várias ações têm cada uma o foco maior em algum aspecto. Mesmo as ações que visam formar profissionais da área de Ciências Agrárias estão calcadas em metodologias e currículos com conteúdos agroecológicos e abordagens inovadoras.

### ***Política Territorial: o Território Sudeste Paraense***

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Sua finalidade principal é articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos em benefício do *desenvolvimento sustentável* dos territórios rurais como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promovendo a melhoria das condições de vida das suas populações.

A SDT chama de “enfoque territorial” ou “abordagem territorial” iniciativas que partem de uma visão integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e política de intervenção e têm na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento, na valorização da cultura local e na inclusão social, objetivos fundamentais a serem atingidos e conquistados. Segundo documentos da SDT, a perspectiva territorial, portanto, deve considerar que os territórios rurais são heterogêneos. Isto significa que cada território encerra uma diversidade de atores e interesses, alguns deles conflitantes e outros não, além de outras características próprias que o distingue dos demais. Portanto, não é possível se conhecerem todos ao se conhecer alguns, nem se aplicarem



processos idênticos em todos os territórios. O enfoque territorial busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas (ALVES, *et al.*, 2006).

A SDT parte do pressuposto de que é possível uma ampliação das capacidades de mobilização e organização dos movimentos sociais e da sociedade civil para que, reunidos com representantes do Estado, entendam, planejem e promovam o desenvolvimento rural sustentável: os atores têm de ter capacidade de coordenar e arregimentar condições para o desenvolvimento de ações de forma conjunta. Fica explícita uma noção deliberada de autogestão. A principal estratégia da SDT é promover e apoiar o processo de desenvolvimento de competências humanas e institucionais dos territórios, articulando a construção e a implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que organizem o desenvolvimento sustentável de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do ordenamento agrário. Mais do que atender os diferentes atores de um território<sup>26</sup>, a política territorial visa a integração das políticas.

Percebemos três níveis de integração das políticas: um direcionado ao eixo reforma agrária e agricultura familiar; outro que prevê a articulação de diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal); um último que enfatiza as organizações da sociedade civil. Dessa forma, a SDT pretende contribuir com as políticas possibilitando: i) a formação de infraestruturas sociais e econômicas; ii) a implementação de mecanismos de desenvolvimento e de proteção social; iii) a promoção do ordenamento territorial; iv) o incentivo à prática de inovações tecnológicas (sociais e institucionais); v) a promoção da diversificação das economias territoriais.

A discussão inicial da política territorial no estado do Pará se deu via o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), em uma reunião coordenada pelo SDT/MDA em Belém, em 2003, quando foram definidas inicialmente três regiões prioritárias para a criação dos territórios rurais que dariam o passo de partida do programa no estado: regiões nordeste, sudeste e oeste. Nessa oportunidade foram expostos os princípios da política territorial e realizado o planejamento das oficinas regionais.

Na assembleia de definição dos territórios uma comissão do sudeste paraense, formada por dirigentes sindicais ligados à FETAGRI, reivindicou a criação de um território nessa região. O argumento utilizado foi a existência da rede de cooperativas agrícolas formada pela Federação das Cooperativas do Araguaia Tocantins (FECAT) e sete cooperativas municipais.

---

<sup>26</sup> Entre esses diferentes atores estão: conselheiros municipais, intermunicipais ou regionais de desenvolvimento rural sustentável; mulheres e jovens rurais; extrativistas, ribeirinhos e pescadores; dirigentes e assessores sindicais e de movimentos sociais; representantes de associações e cooperativas de crédito; grupos agroecológicos; gestores, técnicos de organizações governamentais e não-governamentais que desenvolvem atividades de promoção do desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial.

Essa rede contava com o apoio do movimento sindical da região e era assessorada pela Agência Regional de Comercialização do Sul e Sudeste do Pará (ARCASU), sendo a fruticultura apresentada como uma cadeia produtiva em estruturação e que necessitava apoio.

A definição dos municípios que viriam a fazer parte do Território Rural Sudeste teve como critérios: a) selecionar um número reduzido de municípios, neste primeiro momento, visando a construção do diálogo interinstitucional e; b) inclusão dos municípios envolvidos diretamente com o polo de fruticultura, sendo esta a principal estratégia no campo produtivo do movimento sindical (OLIVEIRA, 2005, citado por MICHELOTTI *et alli.*, 2006). Nas reuniões regionais subsequentes decidiu-se que o território abrangeria os seguintes municípios: Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, Eldorado dos Carajás e Parauapebas. Esta configuração levou em conta os municípios que fazem parte da FECAT, que atualmente beneficia e comercializa a produção de frutas de sete cooperativas localizadas nesses municípios do Território.

A FECAT foi gestada muito antes de 2003, quando foi oficialmente criada, tendo suas raízes no Programa de Pesquisa, Formação e Desenvolvimento que originou o Centro Agroambiental do Tocantins – CAT. Este programa é fruto da parceria da Fundação Agrária do Tocantins-Araguaia (FATA), criada pela reunião dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) dos municípios de Marabá, Jacundá, São João do Araguaia e Itupiranga que, em parceria com os pesquisadores da Universidade Federal do Pará<sup>27</sup>, o implantaram em 1988. Dentre os projetos realizados pela parceria estava uma ação-teste de comercialização do arroz, de onde se originou a Cooperativa Camponesa do Araguaia-Tocantins (COOCAT).

Este período também é o de fortalecimento e organização das instituições representativas dos agricultores, principalmente da FETAGRI Regional Sudeste do Pará, organização a qual a FATA é hoje organicamente ligada. O CAT é, portanto, um dos primeiros projetos coletivos que surge na região e tem atuação sobre um território construído pela dinâmica emergente da organização dos STRs de municípios da região. O aporte de recursos internacionais obtidos<sup>28</sup> favoreceu a implantação de uma infraestrutura que possibilitou

---

<sup>27</sup> Os pesquisadores criaram o Laboratório Sócio-Agrônomo do Tocantins (LASAT).

<sup>28</sup> Entre os apoios está a Université des Antilles et Guyanne que cedeu um engenheiro agrônomo (Vincent de Reynal) de 1988 até 1997 para formar o primeiro núcleo de pesquisa, o LASAT; O Groupe de Recherche et Echanges Technologiques também teve um papel importante no financiamento de ações e financiando a vinda de Bernard David e de Christian Castellanet para atuar na montagem do Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET); O apoio financeiro da Christian Aid foi decisivo para a construção do complexo arquitetônico que se materializa como centro de convivência. A Overseas Development Administration (ODA) apoiou um projeto de recomposição florestal que funcionou com educadores estimulando a formação e plantio de mudas de plantas nativas nos assentamentos e comunidades rurais. Pode-se contar outras contribuições de organizações financeiras como o Comitê Catholique contre la Faim et pour le Developpement e a Embaixada do Governo Canadense que apoiou atividades fundamentais para consolidar um sindicalismo rural apoiado nas reuniões nas delegacias sindicais e comunidades eclesiais de base. Outra contribuição importante foram doações de pessoas da relação pessoal do professor e religioso da Ordem dos Oblatos de Maria, Jean Hebette, tanto no Brasil como no exterior, sendo uma delas a herança do Padre Jorge que atuou na região e morreu de malária. A família

diversas ações catalisadoras da organização da FETAGRI na região, que hoje atua em 17 municípios<sup>29</sup>.

Para a configuração geográfica do Território do Sudeste Paraense não foi levado em conta o território construído pela dinâmica organizacional das demais entidades representativas dos agricultores da região (FETRAF e o MST) e nem o específico da própria FETAGRI. O que houve foi uma interpretação da política territorial da SDT como uma política de incentivo à produção, visto que os municípios abrangidos por ela são aqueles que compunham a rede de cooperativas de beneficiamento e comercialização de frutas. Esta interpretação foi favorecida pela característica de apoio a estruturas produtivas dos projetos até então financiados pelas prefeituras com recursos do Pronaf Infraestrutura. O fato de os recursos do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDTRS) – que substituiu o Pronaf Infraestrutura – serem exíguos concorreu para que o número de municípios escolhidos também fosse pequeno. (ASSIS *et al*, 2008).

Em 2008, impulsionado pela Casa Civil, o governo federal instituiu os Territórios da Cidadania. A justificativa do governo federal para criação dos Territórios da Cidadania estava centrada na necessidade de uma melhor articulação entre os Ministérios, visando uma melhor eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A criação dos Territórios da Cidadania manteve em alguns casos a mesma base geográfica dos Territórios Rurais, e em outros essa base foi ampliada. No caso do sudeste paraense os atores locais reivindicaram sua ampliação. Dessa forma o Território da Cidadania do Sudeste Paraense passou a abranger uma área de 54.469,20 Km<sup>2</sup> e correspondente a 14 municípios<sup>30</sup>. A população total do território é de 550.610 habitantes, dos quais 116.720 vivem na área rural, o que corresponde a 21,20% do total. Possui 9.831 agricultores familiares, 25.175 famílias assentadas e 5 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,69 (BRASIL, 2009b). Essa ampliação se deu mediante a discussão da necessidade de inserção dos municípios que estavam sendo afetados pela mesma dinâmica regional.

Essa mudança teve implicações importantes na dinâmica territorial. Em primeiro lugar, a discussão dos recursos para o desenvolvimento territorial deixa de ser apenas em torno do programa PROINF da SDT e passar a ser focado nos orçamentos dos Ministérios. Em segundo lugar, a representação na plenária do Colegiado Territorial (CODETER)<sup>31</sup> deixa de

---

dele fez uma doação que serviu para a compra do terreno onde funciona a EFA/FATA (Gutemberg Guerra, comunicação pessoal, 2010).

<sup>29</sup> Marabá, Itupiranga, Eldorado dos Carajás, Curionópolis, Parauapebas, Canaã dos Carajás, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Brejo Grande do Araguaia, Palestina do Pará, São Geraldo do Araguaia, Piçarra, Bom Jesus do Tocantins, Abel Figueiredo, Rondon do Pará, Nova Ipixuna e Jacundá.

<sup>30</sup> Os quais são: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia.

<sup>31</sup> O Colegiado Territorial do Sudeste Paraense (CODETER) foi criado em julho de 2008 e sua plenária é composta de 92 representações, sendo 50% de representações governamentais e 50% de representações da sociedade civil.

ser apenas de segmentos rurais. No entanto, a transição de Territórios Rurais para Territórios da Cidadania foi mais uma ação administrativa do governo federal do que uma demanda gerada na sociedade civil. Os 19 Ministérios articularam suas ações em eixos prioritários conformando uma Matriz Territorial<sup>32</sup>. No primeiro ano do programa a construção da matriz de ações territorial, teve pouca ou nenhuma contribuição da plenária do colegiado territorial. Nesse primeiro ano não se conseguiu inverter a lógica de elaboração das propostas governamentais – de cima para baixo. Apesar do volume de recursos serem bastante expressivo (como veremos mais adiante), a sociedade local não opinou sobre as prioridades, à medida que a matriz foi elaborada em Brasília e enviada aos territórios com pouquíssima margem para modificações.

### **Elementos para compreensão da construção de espaços de discussão das políticas públicas no sudeste paraense.**

A Amazônia, de uma maneira geral, e o sudeste do Pará, em particular, foram alvo durante décadas de uma ação centralizada do Estado brasileiro visando sua integração econômica às outras regiões do país. A lógica da integração econômica, associada à ideologia da segurança nacional, imprimiu uma característica centralizada no processo de elaboração, decisão, implementação e gestão de políticas públicas: cabia aos atores locais o papel de beneficiários e não de protagonistas. Só a partir da década de 1990, mediante grandes transformações políticas, os atores regionais passam a ter possibilidade de participar de alguma maneira no debate da ação governamental. Após o massacre de Eldorado de Carajás, em 1996, a indignação nacional e internacional exigia do governo federal mais ação e menos retórica. É nesse contexto local, mas não isolado de transformações em nível nacional, que a ação governamental começa a mudar na região<sup>33</sup>.

A primeira tentativa de abrir o diálogo com a sociedade local veio por meio de uma iniciativa do INCRA nacional, com a criação do Fórum permanente pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar, em 1997. O Fórum tinha como principal objetivo discutir as demandas das áreas de assentamentos sob a responsabilidade do INCRA. A SR-27, superintendência do INCRA em Marabá, convocou um conjunto amplo de instituições para compor o Fórum<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> A Matriz das Ações Territoriais é o conjunto de ações ligadas aos programas, projetos e políticas de 19 Ministérios. A Matriz está estruturada em nível nacional, estadual e territorial.

<sup>33</sup> Para mais detalhes desse momento histórico ver Assis (2007); De Reynal (1999); Oliveira *et al.* (2005).

<sup>34</sup> Entre elas: as de representação camponesa, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Regional do Sudeste do Pará (FETAGRI regional sudeste) e o MST; as representações patronais, como o Sindicato dos Produtores Rurais de Marabá (SPRM), a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), a Associação Comercial e Industrial de Marabá (ACIM); as representações de ONG's; as representações de assessoria, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o Centro de Educação, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular (CEPASP) e a Sociedade Paraense de Direitos Humanos (SPDDH); representações do poder público em diferentes níveis, como a Associação dos Municípios do Araguaia Tocantins (AMAT), a Associação Municipal do Consórcio Araguaia Tocantins (AMCAT), a

O Fórum teve vida curta. As organizações camponesas abandonaram as negociações por se sentirem em desvantagem numérica nos momentos de tomada de decisão. Não foi um abandono gratuito. Uma primeira experiência dessa assimetria de poder dentro do Fórum foi quando a prioridade das estradas a serem beneficiadas com recursos do Pronaf infraestrutura foi definida pelos prefeitos sem considerar as reivindicações das organizações camponesas e dos assentados (INTINI, 2004). A iniciativa foi entendida como uma tentativa de enquadrar as crescentes mobilizações e ações coletivas das organizações camponesas<sup>35</sup>.

As organizações camponesas decidiram pelo enfrentamento com os órgãos do estado, notadamente o INCRA. Criaram um fórum paralelo para discutir, sistematizar e elaborar propostas que comporiam as pautas reivindicatórias das ações coletivas. As pautas se transformaram nos documentos oficiais de negociação entre organizações camponesas e o Estado. Essa iniciativa ficou conhecida na época como o Fórum das Entidades em Luta pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar (FERA). Por um curto período de tempo as propostas elaboradas nos dois fóruns se confrontaram na arena de discussão regional. Após a saída das organizações camponesas o Fórum instituído pelo INCRA perdeu legitimidade e se desfez.

O espaço do FERA passou a ser a referência para a elaboração da pauta de reivindicação de políticas públicas para a região. Reforçado pelo peso das ações coletivas, o FERA se legitima frente às instituições governamentais no processo de negociação. As reivindicações quanto à construção e melhoria de estradas, construção de escolas e postos de saúde, armazéns, assistência técnica, crédito para a produção (todas as modalidades ligadas ao programa de reforma agrária), eram sistematizadas e formalizada num documento anual<sup>36</sup> que servia como a base de negociação com o Estado (ASSIS, 2007).

Com a desmobilização do grande Fórum proposto pelo INCRA, as prefeituras passaram a fazer uma gestão direta com a superintendência para atendimento individual ou de um conjunto de municípios representados pela AMAT e AMCAT. Com base na constituição de 1988<sup>37</sup> as prefeituras disponibilizaram um corpo de funcionários para atuarem no INCRA, facilitando assim trâmites burocráticos que beneficiassem diretamente as prefeituras (INTINI, 2004). Muitos convênios entre o INCRA e as prefeituras foram agilizados por esses funcionários estrategicamente localizados dentro da estrutura do órgão. O efeito disso foi a

---

Secretaria Estadual de Saúde (SESPA), o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), a SAGRI, a EMATER, a Universidade Federal do Pará, o Banco da Amazônia (BASA), o Banco do Brasil (BB), a Polícia Federal (PF), o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o próprio INCRA (INTINI, 2004).

<sup>35</sup> Para maiores esclarecimentos sobre as ações coletivas camponesas desse período ver Assis (2007).

<sup>36</sup> Técnicos (Advogados, Agrônomos, Sociólogos, Administradores, Técnicos em Agropecuária) de instituições como CPT, CEPASP, FASE, Prestadoras de Serviços, LASAT, etc, colaboravam para a composição desses documentos.

<sup>37</sup> A constituição de 1988 previa um conjunto de medidas legais de estímulo à descentralização das políticas públicas. Esses mecanismos foram resgatados pelos prefeitos da região para viabilizar convênios diretos com o INCRA destinados principalmente a obras de infraestrutura.

reeleição da maioria dos prefeitos daquele período<sup>38</sup>. Apesar dos problemas e dificuldades iniciais com a construção de espaços de discussão das políticas públicas, o conjunto de atores demonstrava interesse na criação desses espaços. Os movimentos sociais fortaleceram o FERA como uma forma de se contrapor a essa política de atendimento individualizado as prefeituras.

Em 1998, após tentativa frustrada de criação do Fórum da Reforma Agrária, foi criada uma comissão com atribuições mais específicas que servia como espaço de discussão de dois programas importantes nos debates regionais: a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o crédito para a produção que na época era o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA)<sup>39</sup>. Em função da especificidade de tratar esses dois temas a comissão recebeu o nome de Comissão do PROCERA/LUMIAR<sup>40</sup>. Até aquele momento os serviços de ATER e de elaboração de crédito eram prerrogativas exclusivas da EMATER. Diferente do Fórum a comissão era composta por um número reduzido de instituições. Se por um lado a Comissão ganhava em agilidade, de outro perdia em representação da diversidade de atores regionais. Pelo lado do governo faziam parte duas instituições bancárias (BASA e Banco do Brasil), o INCRA e a UFPA; e pelo lado da representação camponesa faziam parte um representante da FETAGRI, um do MST e um representando os assentados<sup>41</sup>.

A Comissão do PROCERA/LUMIAR criou a primeira possibilidade de uma participação mais efetiva para que as organizações camponesas direcionassem os programas de ATER e de crédito destinados às áreas de reforma agrária. Essa influência se deu tanto na alocação dos recursos quanto na qualidade da assistência técnica e no formato das propostas de crédito. Essa comissão funcionou de 1998 até 2000 e foi o principal espaço de discussão dos projetos a serem financiados pelo programa de crédito.

Havia um grande embate entre as organizações camponesas e as instituições bancárias responsáveis pela aprovação das propostas a serem financiadas. As organizações camponesas reivindicavam propostas mais diversificadas e mais integradas aos sistemas de produção já praticados na agricultura local, enquanto as instituições bancárias preferiam propostas mais uniformizadas e carregadas de insumos modernos como os fertilizantes sintéticos. O LUMIAR também inseriu uma inovação que foi permitir que instituições não governamentais prestassem os serviços de assistência técnica aos assentados quebrando a exclusividade da EMATER. Segundo Intini (2004, p. 154):

---

<sup>38</sup> Um convênio com o INCRA permitia que as prefeituras investissem em construção e recuperação de estradas, pontes, escolas, etc. Obviamente que nem todas as prefeituras fizeram uso correto dos recursos desses convênios.

<sup>39</sup> O PROCERA foi incluído no PRONAF A em 2000.

<sup>40</sup> LUMIAR foi um programa criado com o fim de prestar ATER às áreas de assentamentos e havia sido instituído no ano de 1997.

<sup>41</sup> Na prática esse terceiro era ligado politicamente ao movimento sindical de trabalhadores rurais.

[...] a Comissão do PROCERA/LUMIAR, que foi responsável pela distribuição dos recursos provenientes do crédito agrícola e para a Ater, conseguiu, com certa eficiência, garantir a gestão de recursos e, ainda, contemplar outros pontos de sua agenda, traduzindo-se em um espaço de gestão da política pública, e também de formulação de outras políticas [...]. Foi sem dúvida nenhuma, um importante exercício de representação dos agricultores, no âmbito da SR27 e da região como um todo, por suas atribuições e pela composição institucional inovadora para a gestão e implementação de políticas públicas.

Durante esse período os atores locais passaram a exigir participação em diversos espaços de discussão de políticas e programas públicos. Técnicos ligados aos serviços de ATER e lideranças dos agricultores participaram de discussões temáticas com equipes de técnicos das instituições bancárias e da EMATER. A experiência dos projetos anteriores tanto de FNO quanto do PROCERA mostrava problemas de ordem técnica, econômica e ambiental. Era notório o aumento do desmatamento e de problemas ambientais em áreas de assentamentos que haviam recebido incentivos financeiros dos programas de crédito. Os debates entre técnicos e lideranças dos agricultores visavam aprofundar modelos menos agressivos do ponto de vista ambiental e mais adaptados às especificidades da agricultura familiar regional. Durante a sua existência a Comissão PROCERA/LUMIAR criou novas bases para discussão de políticas públicas, estimulou mudanças no perfil da assistência técnica e no padrão dos projetos técnicos financiados pelo crédito agrícola. A substituição do PROCERA pelo Pronaf A e o fim do programa LUMIAR levaram a extinção da comissão.

Durante a maior parte do ano 2000, com a extinção da Comissão PROCERA/LUMIAR, os atores regionais ficaram impossibilitados de participar mais ativamente das decisões dos programas no âmbito da política de reforma agrária. Em novembro de 2000, após reivindicações dos atores locais, o INCRA e o MDA instituíram uma nova instância de discussão denominada de Unidade Técnica de Articulação (UTA). A UTA foi criada com a intenção de substituir a Comissão PROCERA/LUMIAR. No entanto, diferente da Comissão, a UTA era formada por uma equipe técnica do próprio INCRA e sua atuação se restringia à linha de crédito Pronaf A. Toda a dinâmica anterior de levantamento de demanda, de análise e discussão das propostas de crédito, da preocupação com a articulação do crédito com a ATER, de articulação com os agentes financeiros e com os prestadores de ATER, se perderam com a instituição da UTA. Até mesmo os avanços já conseguidos no perfil das propostas técnicas do Pronaf A retrocederam. A criação da UTA foi uma maneira do MDA amenizar as críticas pela extinção da Comissão Procera/Lumiar e ao mesmo tempo focar as ações na distribuição do crédito. Como a demanda pelos créditos era muito forte, o funcionamento da UTA serviria como um freio nas críticas dirigidas ao Incra/MDA.

No entanto, inoperância da UTA criou um problema sério para a gestão dos programas direcionados aos assentamentos. Crescia o número de assentamentos na região, as organizações camponesas pressionavam o INCRA, as prefeituras cobravam participação nas decisões e faltava espaço para os atores dialogarem. Nesse clima de insatisfação, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) resolveu agir. Em 2001, o CEDRS criou a Câmara Técnica para o Desenvolvimento do Sul e Sudeste do Pará (CT), instituída

pela Resolução nº 03 (INTINI, 2004)<sup>42</sup>. A Câmara Técnica era um órgão consultivo ligado ao CEDRS com a finalidade de analisar e dar pareceres sobre programas e políticas visando o Desenvolvimento Sustentável do sul e sudeste do Pará. Apesar de ligada ao CEDRS, a Câmara Técnica ficava sediada na Superintendência do INCRA de Marabá e era composta por atores regionais. A CT recuperou a amplitude temática perdida com a instalação UTA que focava exclusivamente na linha Pronaf A e se propunha a discutir ações para o desenvolvimento sustentável da região.

Um dos problemas iniciais da CT foi a grande quantidade de representações em uma estrutura que precisava ser ágil para acompanhar o ritmo do CEDRS. A CT era composta de vinte e cinco representantes de instituições da região. Naquele momento criticava-se o fato de muitas dessas instituições não terem interesse ou nenhuma experiência com o tema do desenvolvimento rural. Como o foco da CT eram os programas vinculados ao MDA e ao INCRA, boa parte dos atores a entendiam como um espaço voltado para o agrícola.

Esta falta de interesse de algumas instituições dificultava o funcionamento da CT que dependia de certo número da representação colegiada para decidir sobre determinados assuntos. Para que ela viesse a funcionar foram criadas regras punitivas para os faltosos e isso levou a que, no decorrer do tempo, só permanecessem as instituições com interesse direto nos temas discutidos pela CT. Apesar da intencionalidade de discutir o desenvolvimento rural, a CT limitou-se a discutir as linhas de crédito e entre elas a de maior demanda regional, o Pronaf A, destinado às famílias assentadas<sup>43</sup>. Percebe-se que a motivação de muitas instituições estava ligada diretamente a possibilidade de acesso direto a recursos financeiros. Isso mostra a predominância de uma percepção de desenvolvimento condicionada estreitamente ao viés econômico em detrimento dos aspectos sociais e ambientais.

Em 2005 o MDA criou estruturas estaduais denominadas de Delegacias do MDA cuja finalidade era colaborar na articulação dos diferentes programas sob a responsabilidade do INCRA em nível estadual. Desconsiderando os espaços e a experiência local anterior a Delegacia do MDA instituiu uma nova instância de decisão sobre um conjunto de programas e dentre eles o PRONAF. A nova estrutura passou a ser chamada de Grupo Estadual para Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária (GERA)<sup>44</sup>. O GERA

---

<sup>42</sup> Essa decisão estava em consonância com as orientações gerais do PRONAF que previa a criação dessas estruturas para auxiliar a gestão do programa.

<sup>43</sup> Paralelamente a essa iniciativa e praticamente envolvendo os mesmos atores foi criada outra estrutura denominada de Comissão de Gestão (CG) para tratar exclusivamente da Assistência Técnica aos assentados. Essa comissão funcionou até 2003. Ela foi extinta por um ato unilateral da superintendência para atender demandas políticas de aliados. O descredenciamento de prestadoras de serviço avaliadas como de desempenho insuficiente pela CG foi o pivô da crise que culminou com a sua extinção. Em 2004 o INCRA criou o programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES).

<sup>44</sup> O GERA é composto pela DFDA (coordena), SR-INCRA (no caso do Pará são 3 SRs), UTE-CF, SDT, CONAB (tenho que verificar qual a composição no Pará), CEDRS (consultivo).



está ligado ao Grupo Nacional de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária (GARA)<sup>45</sup>.

Entre as suas atribuições o GERA é responsável pela consolidação da Demanda Potencial (DP)<sup>46</sup> e Demanda Qualificada (DQ)<sup>47</sup>, pela definição do volume de recursos para a Reforma Agrária e crédito fundiário e pelo acompanhamento de todo o processo (Gestão). A criação do GERA burocratizou e diminuiu a participação da sociedade civil no processo decisório e eliminou o caráter regionalizado da apresentação de demandas. A justificativa do MDA foi de que a política agrícola deveria ser discutida em nível do estado e não das regiões, o que aparenta ser uma contradição com a orientação geral do governo de priorizar ações territoriais.

Percebemos, pelo que foi visto anteriormente, que com a exceção do Fórum Regional da Reforma Agrária proposto pelo INCRA em 1997, todos os demais espaços de negociação buscaram focar suas atribuições em um determinado programa ou num conjunto reduzido de programas. Os programas de crédito e de assistência técnica receberam atenção prioritária dos diferentes atores envolvidos. As organizações camponesas, apesar do discurso da busca do desenvolvimento sustentável da região, elegeram como bandeira de lutas esses programas. Obviamente que essas organizações incluíam em suas pautas as questões da terra (novos assentamentos), infraestrutura, saúde, previdência e educação, mas os programas de crédito e assistência técnica recebiam atenção especial. De forma explícita ou velada essa prioridade se justificava pelo grande passivo regional em relação a esses programas

Como se pode perceber, os dispositivos criados pelo Estado para discussão e deliberação local de políticas de desenvolvimento rural passam por fases de mudança institucional alternando momentos de abertura para participação dos diversos segmentos organizados e momentos de redução dos participantes, geralmente coincidindo com tentativa de discussão de um maior número de políticas de desenvolvimento para as fases de abertura e de uma restrição das políticas discutidas para as fases de redução das instituições participantes. Notadamente, neste último caso, as políticas a que ficam restritos os espaços de deliberação são aquelas que tratam dos aspectos produtivos e que têm maior potencial de aporte de recursos, como os programas de crédito produtivo. Assim as tentativas de construção de espaços que possibilitem a articulação e concertação de políticas mais diversas, potencializando a discussão do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões,

---

<sup>45</sup> O GARA é composto pelo INCRA Nacional (Coordenação), Secretaria da Agricultura Familiar - SAF (gestor do crédito), Secretaria de Re-ordenamento Agrário – SRA (gestor do PCNF), Secretaria do Desenvolvimento Territorial (gestor da infraestrutura territorial), Conab (gestor do PAA).

<sup>46</sup> Demanda Potencial é o somatório do número de famílias por projeto, que ainda não receberam o crédito e que ainda não atendem os critérios do “MANUAL DA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA A REFORMA AGRÁRIA”, com o correspondente volume de recursos.

<sup>47</sup> Demanda Qualificada é o somatório do número de famílias por projetos, que atendem os critérios do “MANUAL DA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA A REFORMA AGRÁRIA”, com o volume correspondente de recursos, em que falta somente projeto técnico e DAP para que o banco contrate as operações.

findam por ser limitadas às questões econômicas, quando não são desfeitos estes espaços e recriados outros limitados às políticas de cunho produtivo. Como visto, esta desativação de espaços de discussão e criação de novos não raramente é acompanhada de uma diminuição da participação quantitativa e qualitativa das instituições não governamentais, quando não da completa exclusão destes, como no caso da criação do GERA.

As razões para estes movimentos de expansão e redução serão mais bem abordadas no decorrer da análise das políticas analisadas (e seus respectivos espaços de discussão e deliberação) neste capítulo.

## **Atuação e interesses dos atores na implementação das políticas**

### **No Pronaf**

O lançamento do Pronaf, em 1995, marca um momento importante na medida em que há uma abertura de possibilidades para uma maior participação de atores da sociedade civil em espaços antes de exclusividade dos gestores governamentais. Não se pode afirmar que existia uma simetria na participação dos diferentes atores envolvidos na concepção e gestão de políticas como o PRONAF, mas se há de admitir que alguma inovação ocorreu ao longo desse percurso.

O PRONAF surgiu alicerçado em dois subprogramas: um direcionado ao provimento de crédito para a produção e outro para a melhoria de infraestrutura e serviço dos municípios. Com esses dois pilares buscava-se a um só tempo corrigir os impactos negativos da modernização conservadora da agricultura brasileira que deixou à margem um grande contingente de agricultores de baixa renda e reforçar a saúde econômica e democrática de regiões anteriormente preteridas: no primeiro caso por meio do fortalecimento da agricultura familiar e no segundo por meio da descentralização de recursos e da melhoria da infraestrutura dos municípios.

A política nacional de crédito sempre foi uma prerrogativa da burocracia técnica do estado. Prevalciam mecanismos financeiros que impediam o acesso de grande parte dos agricultores de baixa renda. Cada região do país desenvolveu uma dinâmica própria nesse cenário altamente centralizado e com alto controle dos entes governamentais. A participação das organizações camponesas da região amazônica na discussão da política nacional de crédito agrícola, bem como de outras políticas destinadas ao espaço rural, por exemplo, começou com uma ação coletiva denominada Grito do Campo (TURA, 1996)<sup>48</sup>. A partir dessas ações o movimento sindical pressionava o governo federal a mudar as condições de acesso (regras burocráticas e financeiras) dos agricultores familiares aos

---

<sup>48</sup> A partir de 1993 essas ações passaram a ser denominadas de Grito da Amazônia em toda a região norte e Grito da Terra no âmbito nacional. A participação do Sindicalismo de Trabalhadores Rurais do Pará na organização e condução dessas ações coletivas foi determinante. Muitos sindicalistas que estavam à frente tinham participado ativamente da construção da CUT e do processo de oposição sindical no estado.

recursos provenientes do Fundo Constitucional do Norte (FNO). O cerne das reivindicações das ações coletivas desenvolvidas nos anos 1990 era a criação de uma linha de crédito diferenciada para esse público e uma participação efetiva dos agricultores e suas organizações no processo de definição da política. Essas ações coletivas forçaram o governo a criar uma linha de crédito especial: o FNO Especial (TURA, 1996; COSTA & TURA, 2000).

Antes da implantação do PRONAF na região sudeste do Pará uma pequena parte dos agricultores teve acesso ao PROCERA e ao FNO. Até meados dos anos 1990, o acesso a créditos desses programas era dificultado em parte devido a condições desfavoráveis, como no caso do FNO, e em parte à falta de informação, como no caso do PROCERA. Os assentados e as lideranças sindicais desconheciam muitos mecanismos de acesso ao crédito. Diante da dimensão dos conflitos fundiários, o acesso a terra já era considerado uma grande vitória. Também não havia até então espaços de discussão regional que permitissem uma participação dos agricultores na discussão das políticas públicas. Com a criação da Superintendência Regional do INCRA do Sudeste Paraense (SR-27), surgiram as primeiras tentativas de participação da sociedade civil e notadamente das entidades de representação dos agricultores no debate das políticas públicas<sup>49</sup>.

Os volumes de créditos destinados aos assentamentos aumentaram à medida que se criou espaço de diálogo entre diferentes atores regionais. Segundo Intini (2004), o volume de créditos negociado na Comissão do PROCERA/LUMIAR nos anos 1996/1997 e 1997/1998 foram respectivamente R\$ 4.174.857, 74 e 6.309.264,00. A partir do ano agrícola 1998/1999 os recursos aumentaram consideravelmente como mostra a figura abaixo (Figura 1). Percebe-se que entre 2000 e 2001 houve uma redução no volume de recursos e no número de contratos. Esse período corresponde ao momento de transição entre a Comissão do PROCERA/LUMIAR para a UTA. Como vimos anteriormente, a UTA teve muita dificuldade para funcionar e articular os interesses dos diferentes atores. Isto teve um reflexo direto na capacidade de operacionalização dos projetos das diferentes modalidades de crédito.

---

<sup>49</sup> Para maiores detalhes ver Assis (2007); Intini (2004).

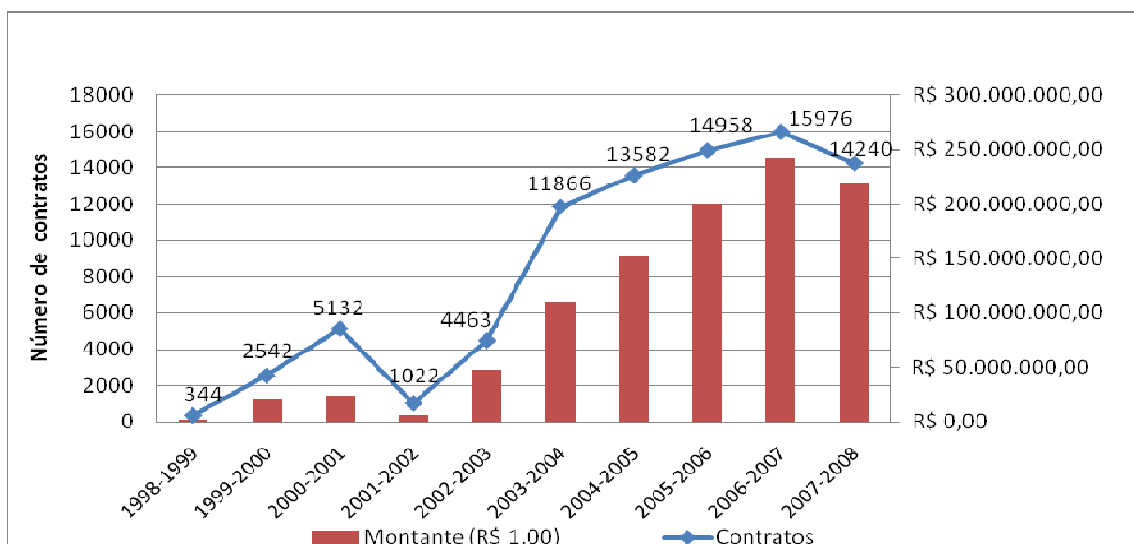


Figura 1: Evolução do número de contratos e do volume de recursos aplicados pelo PRONAF (todos os grupos) na área de jurisdição da SR-27.

Fonte: Sistematização dos autores a partir de dados do site

[http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/ano\\_agricola.asp](http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/ano_agricola.asp) acessado em 03.02.2009.

Obviamente o período pré-eleitoral deve ter influenciado também as negociações e o volume de crédito destinado ao programa, mas os atores locais são unânimes em afirmar a falta de capacidade operacional da UTA. O gráfico da figura abaixo mostra o incremento ocorrido no PRONAF a partir do ano de 2003, com a eleição do presidente Lula. Esse incremento se explica em parte pela vontade anunciada do governo em consolidar os assentamentos existentes e não criar novos assentamentos. Segundo o governo importava naquele momento a qualidade e não a quantidade. De certa forma, uma provocação ao governo anterior.

O gráfico da figura abaixo (Figura 2) mostra que o comportamento do crédito destinado exclusivamente aos assentados da reforma agrária (Grupo A) tem um comportamento similar à dinâmica do programa de uma forma geral, visto na Figura 1. Quando comparado às outras modalidades do programa o Grupo A mostra sua importância e predomínio. Provavelmente esse comportamento tem ligação direta com os seguintes fatores: nível de organização e mobilização das organizações camponesas; participação efetiva das organizações camponesas nos espaços de discussão sobre o crédito agrícola e outras políticas; o aumento do número de projetos de assentamentos a partir de 1999 e; aumento da capacidade operacional do INCRA e das agências financeiras. Nesse período o instituto também realizou concurso para ampliação do seu quadro funcional.

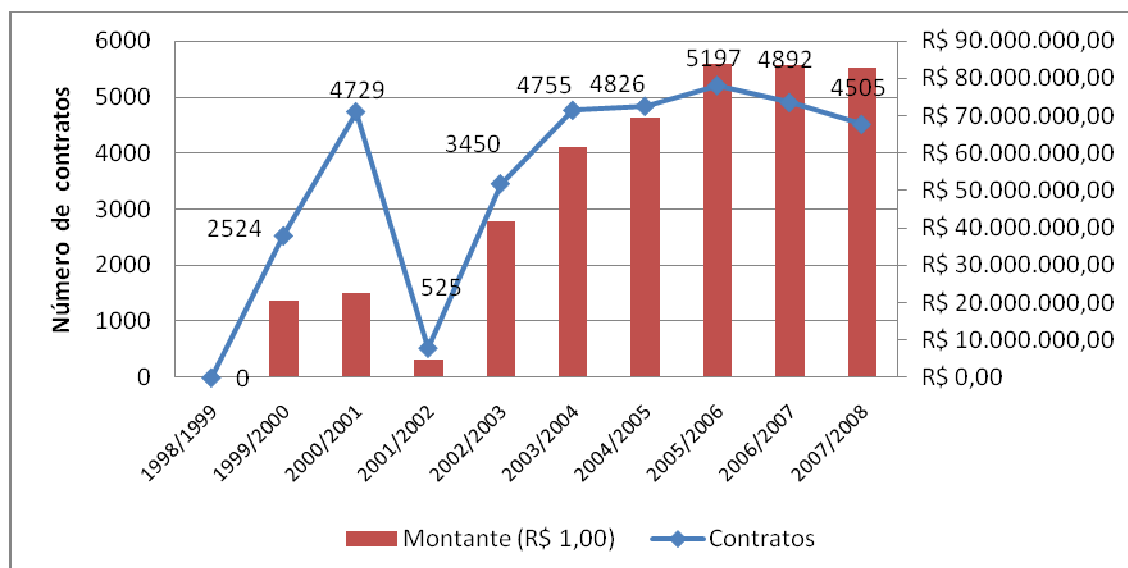


Figura 2: Evolução do montante aplicado e do número de contratos do Grupo A na área de jurisdição da SR-27 INCRA-MARABÁ.

Fonte: Sistematização dos autores a partir de dados do site [http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/ano\\_agricola.asp](http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/ano_agricola.asp), acessado em 03.02.2009

De 1998 a 2008 foram efetivadas 84.125 operações de contratos do programa PRONAF. Desse total, mais de 35 mil foram contratos da modalidade Grupo A (correspondente a 42,08% do total de contratos do programa PRONAF). O volume de recursos aplicado nesse mesmo período foi da ordem de R\$ 1.024.934.429,81<sup>50</sup>. Desse volume, mais de R\$ 470 milhões foram aplicados na modalidade Grupo A (correspondente a 45,93% do volume total de recursos do programa PRONAF).

O PRONAF é considerado por todos os atores envolvidos como um programa indispensável ao desenvolvimento sustentável. No entanto, todos fazem uma ressalva quanto à integração com outras políticas/programas como os destinados a solucionar problemas relacionados à saúde, educação e infraestrutura. De uma maneira geral, os dirigentes sindicais têm uma visão bem apurada do que poderia vir a ser uma política sustentável. Em relação ao PRONAF eles admitem ser uma política com grande potencial, mas que na situação atual a prioridade é a dimensão econômica do desenvolvimento. As dimensões social e ambiental poderiam ser mais bem contempladas caso houvesse uma maior articulação com outros programas como a ATES e o PRONERA. Como afirma um entrevistado:

O crédito poderia chegar numa situação até mais tranquila se tivesse um sistema de educação, de saúde, de cultura [...] se tivesse isso eu acho que a gente não teria muitos problemas com o crédito, aí talvez o projeto coletivo desse (certo), cairia numa comunidade mais preparada, mais consciente [...] o grupo que dá conta de conduzir um teatro, fazer bem, se apresentar, talvez esse grupo desse conta de conduzir uma cooperativa (de produção) também (Dirigente sindical, 2009).

<sup>50</sup> Incluindo as modalidades Grupo A; Grupo A/C; Grupo B; Grupo C; Grupo D; Grupo E; nos dados compilados da página do MDA/PRONAF encontramos ainda as categorias “identificados/não registrados”; “mini-produtores” e; “variável”.

Todos os atores envolvidos concordam que há uma ligação muito forte entre crédito e assistência técnica. Há consenso que a assistência técnica atual não consegue fazer uma articulação entre as diferentes dimensões do desenvolvimento. A atuação dos técnicos está muito pautada nos aspectos normativos do crédito e da assistência técnica e menos na busca de propostas de agroecossistemas que superem os problemas técnicos da produção, da preservação ambiental e da reprodução social e econômica das famílias camponesas.

Apesar das críticas à assistência técnica, o crescimento do número de técnicos em função do Programa ATES aumentou a capacidade operacional dos agentes financeiros e do INCRA. Segundo o representante do BASA, a parceria com as prestadoras de serviços acelerou o processo de tramitação das propostas de crédito<sup>51</sup>. Os técnicos das prestadoras de serviço passaram a fazer o cadastro das famílias (cadastro do cliente que era feito pelos técnicos do banco), a elaboração dos projetos (que era feito apenas pelos técnicos da EMATER) e o acompanhamento dos projetos (que era feito pelos fiscais do banco)<sup>52</sup>.

A deficiência na atuação da assistência técnica tem sido responsabilizada, em parte, pelos problemas ambientais ainda existentes na região como desmatamento, queimadas, a exploração predatória de madeira e a venda de lotes nos assentamentos. No entanto, há de se considerar que os “pacotes” de crédito, mesmo com a flexibilização que ocorreu possibilitando a inclusão de outras atividades produtivas nas propostas de financiamento, ainda estimulam atividades como a pecuária já que, em muitos casos, a Taxa Interna de Retorno exigida pelo banco só é atingida com a inclusão da pecuária nos projetos de crédito.

A possibilidade dos agricultores de iniciar ou ampliar sua criação de gado é muito maior atualmente com o crédito e isso tem reflexos, principalmente, sobre o desmatamento na região. Nas áreas ocupadas mais recentemente, por exemplo, tem sido observadas taxas de desmatamento semelhantes ou, em alguns casos, mais elevadas do que as observadas no início da expansão da fronteira. Claro que também a atual pressão de outros setores produtivos, como o industrial/guseiro que vem agindo no sentido de suprir sua demanda de carvão vegetal a partir de grandes investimentos em plantações de eucalipto e, principalmente, a partir da pressão por madeira das áreas de floresta, capoeira e até pastagens de agricultores familiares, tem importância significativa sobre o desmatamento que ocorre atualmente na região, mas o crédito com o aumento na capacidade de investimento que traz aos agricultores tem também sua influência nisso.

No entanto, esse efeito do crédito sobre o desmatamento tem também um outro lado que lhe confere um caráter até certo ponto paradoxal. Ao mesmo tempo em que pode estimular o desmatamento, também tem estimulado no sentido oposto, no de diminuir a pressão sobre as áreas de floresta dos estabelecimentos familiares. Através do crédito – mas, não

---

<sup>51</sup> No momento da entrevista (março de 2009) a agência do Banco da Amazônia em Marabá contava com uma equipe de 10 técnicos no setor de crédito agrícola. A partir de 2004 todos os projetos de créditos passaram a ser analisados na agência de Marabá. O Banco do Brasil envia as proposta de crédito do PRONAF para análise em Brasília.

<sup>52</sup> Ver as informações sobre a quantidade de técnicos atuando no programa ATES mais adiante nesse texto.

exclusivamente dele, uma vez que também são observadas iniciativas em áreas de agricultura familiar fora de assentamentos – vários agricultores têm sido estimulados a desenvolver experiências de diversificação de seus sistemas de produção, seja com inclusão de novas atividades (cultivos perenes, pequenas criações) seja com a mudança dos tipos de produtos trabalhados (leite, queijo, polpa etc.), na busca de sistemas mais sustentáveis.

Apesar dos atores envolvidos afirmarem que o PRONAF tem muitas limitações, o volume de recursos do programa certamente promoveu algum impacto regional. Entre os dirigentes sindicais há duas posições, que aparecem nas entrevistas realizadas: uma que afirma serem os agricultores familiares os grandes beneficiados do programa e outra que acha que os fornecedores foram mais beneficiados. Não se pode negar que grande parte dos recursos foi transferida para o comércio local. Os próprios dirigentes apontam inúmeros comerciantes que incrementaram seus negócios a partir do fornecimento de insumos, ferramentas e máquinas<sup>53</sup>. Além dos comerciantes, os fazendeiros foram apontados como os mais beneficiados no momento inicial do programa quando não havia restrições ao financiamento da pecuária de corte. O volume de recursos transferidos aos fazendeiros era tão significativo que a Federação da Agricultura do Estado do Pará (FAEPA) determinou um percentual a ser transferido automaticamente a cada operação de venda de gado pelos seus associados<sup>54</sup>.

Mas, não foi só o comércio de insumos e equipamentos que foi dinamizado com o aumento de recursos circulando na economia local. O comércio de eletrodomésticos (geladeiras, televisão e fogão a gás) e veículos (bicicletas, motocicletas e automóveis) também foi aquecido. Sobre o aumento de consumo de bens duráveis para uma discussão velada sobre desvio de finalidade dos créditos. No entanto, há também um entendimento que o aumento do consumo desses itens está relacionado ao aumento da renda possibilitada pelo aumento de produção. Outro aspecto ressaltado como um indicador de que o PRONAF, associado a outras políticas, teve um impacto positivo é a referência à melhoria do padrão das moradias<sup>55</sup>.

Apesar de terem visões bem diferenciadas, os atores envolvidos na discussão do PRONAF em nível regional acreditam que o programa pode contribuir mais para o desenvolvimento sustentável se o governo aprimorar políticas e programas complementares. Os dirigentes sindicais entrevistados reforçam a necessidade de melhoria dos programas na área da educação visando à formação de agricultores e técnicos. Eles acreditam que a melhoria da educação (formal e técnica) dos agricultores pode ajudá-los a melhor definir suas propostas de financiamento.

---

<sup>53</sup> O recurso destinado a compra de insumos, animais, máquinas e equipamentos são transferidos diretamente para os fornecedores.

<sup>54</sup> Por meio de um documento da FAEPA em concordância com os associados o desconto era feito automaticamente no momento que o banco fazia o pagamento.

<sup>55</sup> Grande parte dos assentados acessaram o crédito habitação para construção e/ou reforma de casas.

Para a implementação em nível regional de políticas estruturantes como essa do PRONAF, na maioria das vezes, MST e representantes do movimento sindical formavam um bloco único nas áreas de discussão sobre tais políticas. No entanto, apesar de convergirem na defesa dos agricultores familiares, tinham visões diferentes sobre como deveria dar-se a implementação dos programas. Para se ter uma idéia dessas diferenças, na liberação dos primeiros projetos de crédito para os assentamentos na região, o movimento sindical, diferentemente do MST, não investia na elaboração de projetos coletivos dando prioridade para aqueles individuais.

As justificativas das lideranças sindicais para essa opção se baseavam na avaliação de que os projetos coletivos eram de difícil gestão (financeira e material) e de que as associações não estariam preparadas ainda para esse tipo de gestão. Também argumentavam de que a implementação de projetos coletivos levaria, de certo modo, a uma espécie de homogeneização dos sistemas produtivos. O apoio do crédito individual aos estabelecimentos familiares, na opinião dessas lideranças, teria um maior potencial para a instalação de um processo de diversificação nos sistemas produtivos, o que possibilitaria atingir o objetivo geral do programa que era a sustentabilidade. Essa argumentação é defendida principalmente pela FETAGRI, mas também é compartilhada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), recém criada na região, mas já com bastante influência nos espaços de discussão.

A posição do movimento sindical era de “tirar do zero” alguns assentamentos sob sua influência. Para eles “tirar do zero” significava possibilitar que um maior número de assentamentos tivesse acesso ao crédito mesmo que não pudesse atender a todas as famílias: no lugar de financiar cem agricultores em um único projeto de assentamento, a preferência era por financiar dez famílias em dez assentamentos. A FETRAF se posicionava favorável aos projetos individuais e diversificados propondo a substituição da pecuária bovina extensiva por sistemas de produção que incluam atividades como a criação de pequenos animais (aves, caprinos, peixes, abelhas, etc.), a pecuária leiteira e a fruticultura. Para o MST o importante era a universalização do atendimento das famílias através de projetos coletivos: exigiam que o financiamento cobrisse a totalidade das famílias de um assentamento por meio de projetos coletivos.

A estratégia do movimento sindical, se por um lado acaba reforçando uma postura clientelista, por outro permite ampliar a discussão sobre as políticas públicas numa base social mais ampla, uma vez que tem influência na grande maioria dos mais de 500 assentamentos existentes na área de jurisdição do INCRA SR-27, em Marabá.

Os agentes financeiros estavam presentes em todas as estruturas de discussão e deliberação de crédito criadas ao longo das décadas de 1990 e 2000. A presença dos agentes financeiros era, inclusive, exigida pelos demais atores envolvidos. Nos primeiros anos de discussão a preocupação maior dos agentes financeiros era com a viabilidade econômica dos projetos e com as garantias. O número de inadimplentes reforçava as argumentações dos agentes financeiros de que o crédito seguro era aquele fornecido aos grandes produtores, principalmente, os direcionados para a pecuária. As organizações camponesas insistiam na elaboração de projetos diversificados. A ideia de projetos orientados para a diversificação



surgiu depois de muita reflexão. Os primeiros créditos do PROCERA, FNO e mesmo do PRONAF tinham a pecuária de corte como o componente mais forte. A constatação da degradação ambiental das propriedades (pequenas e grandes) e a fragilidade imposta pela dependência de um produto (gado) despertaram na maioria dos atores a necessidade de buscar sistemas de produção mais sustentáveis.

O ponto de vista dos funcionários do INCRA em geral acompanhava a opinião dos agentes financeiros, seja para poder ter um respaldo, pois se isentavam da responsabilidade técnica ao tomar como válida a opinião dos técnicos dos bancos, seja devido a posições políticas. Tanto os agentes financeiros quanto os funcionários do INCRA se baseavam em critérios burocráticos definidos pela política nacional quanto pelas orientações técnicas de instituições como a EMBRAPA. A experiência dos representantes das agências financeiras era em muitos casos com os grandes proprietários. Do ponto de vista gerencial e técnico era mais cômodo para os bancos um pequeno número de projetos com grandes volumes de recursos do que uma grande quantidade de projetos com pequenos volumes de recursos. Alguns agentes financeiros consideravam os pequenos projetos “perda de tempo”.

As organizações camponesas também entendiam a postura dos agentes financeiros e de parte dos funcionários do INCRA como um apoio aos grandes proprietários. Nos momentos em que a representação dos grandes proprietários participou diretamente desses espaços o fizeram tentando garantir as mesmas condições oferecidas aos Agricultores Familiares pelo programa de crédito. Assim como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) tentou eliminar as diferenças entre os diferentes tipos de agricultores e se propôs a representar todos os “produtores rurais” (independente se grandes ou pequenos), os ruralistas da região tentaram colocar todos os “produtores rurais” num mesmo patamar de necessidades. Todos deveriam ser apoiados em prol do aumento da produção e da riqueza local.

### **No Programa de ATES**

A ATES pode ser vista como a consolidação de um “mercado” de prestação de serviços de assistência técnica na região, juntamente com o PRONAF. Este “mercado” iniciou-se com o projeto LUMIAR em 1997, período no qual foi criada a maioria das empresas e cooperativas de prestação de serviços atualmente existentes, à exceção da EMATER. Mesmo as que foram criadas posteriormente, em geral o foram por profissionais oriundos das primeiras criadas. Muito embora haja diferenças na identidade institucional destas diversas prestadoras de serviços de acordo com a sua ligação mais ou menos próxima dos movimentos sociais que as respaldam, o fato é que foram abertas possibilidades de emprego para muitos profissionais, os quais em sua maioria são oriundos de outros estados ou de outras regiões do próprio estado do Pará devido à escassez local destes profissionais.

Assim, também a ATES permitiu que as prestadoras de serviço, que têm características de empresas (nas quais a administração é geralmente exercida por um pequeno grupo, que também obtêm os maiores lucros com a atividade) tivessem seus propósitos voltados para a manutenção e ampliação de suas atividades à custa de *lobby* e relações com representantes dos agricultores em todos os níveis, desde o representante regional até os presidentes de associações nos projetos de assentamento.

Durante o primeiro período de vigência da política havia um dispositivo de discussão e deliberação acerca da ATES: a Coordenação Regional de ATES. Tratava-se de um espaço paritário com instituições tanto governamentais quanto não governamentais e era obrigatoriamente coordenada por um funcionário do INCRA<sup>56</sup>. À exceção da EMATER, nenhuma outra prestadora participava da Coordenação Regional, já que este dispositivo tinha a função, entre outras, de regular a ação das prestadoras. Essa presença da EMATER era geralmente justificada pelo fato de as outras prestadoras serem ligadas a um das três instituições de representação dos agricultores (MST, FETRAF, FETAGRI) enquanto a EMATER era neutra nesse aspecto. Todavia, se naquele momento esta afirmação já era contestável, após a ascensão do PT ao governo do estado, a crítica ficou ainda mais forte, uma vez que a administração da EMATER passou a ser exercida por pessoas indicadas pela FETAGRI, vinculando claramente a instituição a este movimento social.

A Coordenação Regional pouco exerceu suas funções. Findou que a coordenação da ATES passou a ser realizada, na prática, pelo INCRA diretamente com as prestadoras. A relação mais próxima das prestadoras e INCRA permitiu, por sua vez, que estas defendessem seus interesses sem muita mediação pelo dispositivo que fora criado para isso. Esta afirmação deve ser relativizada no caso das prestadoras ligadas ao MST e FETAGRI: nestas é necessária uma avaliação específica de cada uma para elucidar o jogo dos atores e seu reflexo na posição assumida nesta relação mais direta com o INCRA.

Das instituições componentes da Coordenação Regional somente INCRA, MST, FETRAF, FETAGRI, UFPA e CPT participavam com alguma efetividade. Mesmo as citadas passaram a diminuir suas participações com o decorrer do tempo. MST, FETAGRI e FETRAF compunham a espinha dorsal do dispositivo; sem estas entidades quaisquer decisões não teriam efetividade, haja vista que quando elas diminuíram suas participações, a Coordenação Regional começou a perder funcionalidade. As razões para a perda de interesse neste dispositivo são muitas, mas a principal delas é que outros dispositivos de deliberação de políticas públicas pareciam mais interessantes para os representantes dos agricultores que, por consequência, deslegitimavam a Coordenação Regional. A política pública com mais aplicação de recursos na região, o PRONAF, tinha outro dispositivo deliberativo.

Este fato reforça uma informação acerca do significado do termo sustentabilidade nas entrevistas realizadas: o aspecto econômico é o mais ressaltado como preponderante pela maioria dos atores envolvidos. Muito embora o PRONAF também seja uma política com discurso de sustentabilidade, para muitos atores da região ele representa o econômico da

---

<sup>56</sup> As organizações governamentais que participavam da Coordenação Regional: Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e Amapá (FETAGRI); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar<sup>56</sup> (FETRAF); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e Comissão Pastoral da Terra (CPT). As organizações governamentais: Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Universidade Federal do Pará (UFPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Associação dos Municípios do Araguaia-Tocantins (AMAT) e Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-PA).

tríade do desenvolvimento sustentável, portanto o interesse maior nos dispositivos de discussão das políticas públicas que deliberam sobre o crédito, como o Pronaf, é forte indicador da maior atenção dada a este aspecto.

A mesma interpretação existe no interior das prestadoras de serviços, que geralmente organizam suas ações e seus recursos humanos em duas frentes: ATES e PRONAF. As equipes de ATES são compostas geralmente por profissionais da área de ciências humanas e as do PRONAF pelos profissionais da área Ciências Agrárias. Os trabalhos de BRITO *et al* (2007), PEREIRA (2006) e RODRIGUES (2008) informam que as ações das prestadoras focam-se prioritariamente nos agricultores que acessaram créditos do PRONAF, o que demonstra a predominância do econômico sobre as outras dimensões, considerando a concepção que fazem os atores da política de ATES.

### **No Programa da Educação do Campo**

Aparentemente não há grandes conflitos de interesses acerca da Educação do Campo. Todos comungam da ideia de que é necessária uma educação específica para as pessoas do campo, muito embora os esforços das instituições e pessoas para que ela se consolide sejam diferenciados. A metodologia utilizada também é consensual.

Dentro da UFPA a única resistência oferecida foi por parte de alguns alunos de agronomia, que chegaram a processar a UFPA argumentando que a oferta de uma turma especial lesaria a isonomia, ou seja, que tiraria de outras pessoas o direito de prestarem o vestibular. O ministério público considerou que, como a UFPA ofertara naquele ano o curso de agronomia em Altamira, a queixa não procedia.

Os conflitos de interesses também são minimizados pelo fato de esta política não receber muitos recursos públicos. Na verdade, este fato é apontado como um dos principais entraves da Educação do Campo e é visto como resultado da precária institucionalização das políticas públicas nas instituições governamentais (INCRA e UFPA, principalmente). O conflito que existe é mais no “protagonismo” acerca das ações, como afirmou um dos entrevistados, ou seja, há certa disputa pelo reconhecimento pessoal das ações. Por hora, a FETAGRI tem optado pelo investimento na formação de Ensino Médio e o MST mais na formação de nível superior. O foco diferente também reduz a participação e discussão específica das diferentes políticas, o que por sua vez reduz a possibilidade de conflito.

O impacto efetivo das políticas de Educação do Campo no desenvolvimento ainda é difícil de ser avaliado e mesmo após o início da atuação dos profissionais egressos de cursos orientados pelas ações ainda demoraria um tempo para que fosse possível verificar a mudança, já que esta depende da modificação da estrutura das políticas com maior impacto no desenvolvimento como o crédito e a ATER.

### **Na Política Territorial**

Algumas peculiaridades tornaram o processo de implantação do território rural do sudeste paraense bastante complexo, entre elas cabem destacar: i) uma sobreposição com estruturas já existentes na região (exemplo: a Câmara Técnica) que discutiam e deliberavam sobre temas que o território se propunha. A criação da Comissão de Instalação do Território

(CIAT) foi entendida como esvaziamento de poder das outras estruturas; ii) a dificuldade operacional dos consultores, articuladores e da rede de colaboradores; iii) a dificuldade de separar as funções e responsabilidades de cada espaço de discussão e das instituições; iv) uma estrutura hierarquizada de difícil entendimento e operacionalização; v) o volume de recursos muito baixo em relação às dimensões do território e; vi) o próprio recorte territorial, que apesar de ter sido proposto pelas organizações camponesas, destroçava uma história de construção territorial que vinha sendo construída há quase dez anos. Trata-se do espaço de atuação da FETAGRI Regional que foi responsável pelas ações coletivas que mudaram o cenário regional.

O recorte territorial de municípios integrantes de uma rede de cooperativas orientadas para a fruticultura confrontava a própria noção multidimensional, portanto, não setorial do desenvolvimento territorial. No entanto, era uma proposta bem embasada e com forte apoio social. A rede de cooperativas apresentava a cadeia produtiva da fruticultura como uma proposta capaz de enfrentar as limitações econômicas e ambientais da agricultura familiar regional.

Definido o recorte territorial, as disputas se voltaram para os escassos recursos destinados pela SDT para apoiar os projetos territoriais. Nos primeiros anos de existência da CIAT o volume total de recursos mal ultrapassava meio milhão de reais. O movimento sindical, por meio da FECAT, manteve a coerência da estruturação da cadeia produtiva da fruticultura, mas não conseguiu envolver o MST e a Federação das Associações de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Pará – FECAP (que em 2006 transformou-se na FETRAF) na mesma proposta. As três organizações de representação dos agricultores (FETAGRI, MST e FECAP), ao invés de discutir um projeto territorial unificado, se preocuparam em canalizar recursos para suas respectivas bases. Ao que parece, no discurso dos atores locais, o território não conseguia efetivar sua função principal que era articular as diferentes políticas governamentais sobre o mesmo território. A inexperiência dos atores locais e dos assessores da SDT, as dificuldades de diálogo entre os diferentes atores e a forma ainda muito rígida de funcionamento dos órgãos governamentais, dificultou o processo de implantação do território rural do sudeste paraense.

A demora na aprovação e implementação dos projetos territoriais e o baixo volume de recursos afastaram os representantes de prefeituras das discussões no colegiado do território. O antigo mecanismo de recorrer a emendas parlamentares e de tentar liberação de recursos via as influências diretas nos ministérios continuou sendo a estratégia mais forte das prefeituras.

As organizações camponesas (MST, FETAGRI, FECAT e FETRAF) participam ativamente das disputas pelos recursos anuais destinadas pela SDT. A FECAT apresenta a cada ano um conjunto de ações que visam fortalecer a cadeia produtiva da fruticultura regional. Mantêm-se coerente com o discurso de que a fruticultura pode contribuir fortemente para a sustentabilidade dos sistemas de produção da agricultura familiar e do desenvolvimento da

região<sup>57</sup>. Essa firmeza de propósito e os resultados que a rede de cooperativas vem apresentando está conseguindo adesão de outros atores. A prefeitura de Marabá, por exemplo, apresentou proposta para melhoria da estrutura de produção de mudas de frutíferas. A fruticultura foi reforçada recentemente à medida que o PRONAF não aprova mais propostas que tenha a pecuária de corte como atividade principal a ser financiada, principalmente se contiver previsão de desmatamento.

Os projetos territoriais<sup>58</sup> do período correspondente ao território rural têm duas grandes áreas de aplicação: uma referente à estruturação de centros de formação e educação do campo e a segunda referente à infraestrutura produtiva, como construção de plataforma de resfriamento de leite; aquisição de câmara fria; aquisição de equipamentos para beneficiamento de frutas e aquisição de caminhão frigorífico, sendo que nesta segunda área estão os projetos com maior orçamento.

A recente transformação do Território Rural em Território da Cidadania ampliou a participação de atores nos espaços de discussão, mas o núcleo rural permaneceu nas instâncias decisórias<sup>59</sup>. Após criação do Território da Cidadania as ações de 19 Ministérios foram consideradas ações territoriais. A maioria dessas ações territoriais foi definida sem uma participação efetiva dos atores locais. O quadro abaixo mostra que a execução das ações territoriais ficou muito abaixo do que foi programado. Apenas 68% (R\$159.438.129,48) da previsão orçamentária foram executados. Esse baixo desempenho pode estar associado ao momento conturbado de transição dos territórios rurais para territórios da cidadania; as ações civis contra instituições como o INCRA, por onde passam alguns programas e as limitações orçamentárias.

Quadro 1: Balanço da execução das ações de 2008 no Território do Sudeste Paraense.

Tema	Valor Programado	Valor executado	% de execução
Ações Fundiárias	3.411.509,70	10.928.681,61	320,35
Apoio à Gestão Territorial	449.991,00	449.991,00	100,00
Direitos e Desenvolvimento Social	63.077.551,77	65.118.505,69	103,24
Educação e Cultura	9.279.682,45	3.219.140,96	34,69
Infraestrutura	75.751.763,49	37.503.837,75	49,51
Organização Sustentável da Produção	72.348.142,67	31.268.902,47	43,22
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	8.031.443,73	10.949.070,00	136,33
<b>Total</b>	<b>232.350.084,81</b>	<b>159.438.129,48</b>	<b>68,62</b>

Fonte: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)

<sup>57</sup>De onze projetos PROINF apresentados em 2009, quatro foram pensados e elaborados por organizações camponesas, mesmo em caso que o proponente seja um agência do governo.

<sup>58</sup> Aqueles com recursos diretos da SDT. Muitos ainda não foram efetivados por problemas burocráticos.

<sup>59</sup> O Colegiado do Desenvolvimento Territorial do Sudeste do Pará (CODETER) foi criado em 31 de julho de 2008. A plenária do CODETER é constituída de 92 instituições respeitando a paridade entre governo e sociedade civil.

Considerando as linhas temáticas de ação apresentadas no Quadro acima, verifica-se que houve uma tentativa de readequação das ações no momento da execução. As ações fundiárias, por exemplo, tiveram sua execução financeira incrementada em relação ao programado. Já o tema da organização sustentável da produção teve apenas 43% da meta financeira executada. Da mesma forma a educação e cultura, infraestrutura e saúde, saneamento e acesso à água, tiveram suas metas financeiras executadas parcialmente. Se considerarmos apenas a execução financeira percebemos que as ações relacionadas a direitos e desenvolvimento social receberam o maior volume de recursos. Esse desempenho deve-se provavelmente as características dos programas que compõem esse eixo de ações, dentre eles o programa Bolsa Família, que sozinho foi responsável pelo montante de R\$ 30.558.260,00 (BRASIL, 2008).

A análise do quadro permite inferir também que no primeiro ano do Programa Territórios da Cidadania, os mecanismos operacionais não foram muito eficientes, à medida que o governo só executou 68% das metas programadas. Assim como não se sabe quais os critérios utilizados para definir os montantes programados em cada eixo, também não se sabe quais critérios geraram as distorções no montante executado.

Para entender melhor o investimento do governo no Território da Cidadania do Sudeste Paraense é preciso decompor cada linha temática apresentada no Quadro 1. Como todas as ações ministeriais foram agregadas nessas linhas temáticas, só a decomposição das linhas poderá nos informar qual a contribuição dos programas aqui analisados (PRONAF, ATES e Educação do Campo). Para o ano de 2009 estão previstas 65 ações totalizando um montante de R\$ 248.638.405,88 no âmbito do Território da Cidadania do Sudeste do Pará.

Além dos recursos do Território da Cidadania, alguns municípios da região recebem recursos da Mesorregião do Bico do Papagaio que é uma iniciativa do Ministério da Integração. O programa tem princípios similares ao programa da SDT/Casa Civil. O fórum da Mesorregião do Bico do Papagaio reúne 66 municípios, sendo 25 do Pará, 25 do Tocantins e 16 do Maranhão<sup>60</sup>.

Para entendermos qual a contribuição que esse nível de execução de metas influencia ou não a sustentabilidade do desenvolvimento territorial, é necessário investigar mais detalhadamente a qualidade dessa execução. O volume de informações disponibilizadas pelo governo não permite aos membros dos colegiados territoriais um controle claro do desenvolvimento das metas e ações territoriais, o que tem dificultado uma melhor avaliação e elaboração de propostas. Uma investigação nesse nível ajudaria também aos membros do colegiado territorial a fazer o controle social das ações de forma mais eficiente.

---

<sup>60</sup> Não levantamos informações sobre o Fórum da Mesorregião do Bico do Papagaio.

## Conclusão

As noções de sustentabilidade introduzidas regionalmente a partir de um conjunto de políticas e programas governamentais vêm, em maior ou menor grau, sendo internalizadas nos discursos dos atores sociais da região. Por outro lado a crescente associação entre degradação ambiental (desmatamento, produção de carvão e queimadas) e políticas públicas tornou-se o eixo das preocupações dos órgãos de controle do estado. Ações civis movidas pelo Ministério Público contra o INCRA têm impedindo a liberação de recursos que financiem atividades consideradas agressivas ao meio ambiente e à sustentabilidade.

O montante de recursos oriundos das diferentes políticas/programas vem produzido efeitos contraditórios se considerada as dimensões sociais, econômicas e ambientais. A dimensão econômica se sobrepõe claramente às demais dimensões da sustentabilidade. Tanto no discurso quanto nas práticas. Os mecanismos coercitivos como imposição de uma reserva legal em 80% da propriedade, proibição de queimadas, multas diversas, estão forçando certo equilíbrio à medida que restringem o acesso a financiamento de atividades produtivas consideradas de risco à sustentabilidade.

A região tem um histórico de formação de espaços de discussão de políticas públicas propostos para fazer com que as instituições envolvidas com o desenvolvimento regional possam, por meio dos representantes, debater e deliberar sobre ações e projetos de desenvolvimento. Em sua maioria estes espaços são propostos pelo Estado como meio de compartilhar responsabilidades e adequar as políticas públicas às demandas locais. Mesmo quando o espaço não é proposto pelo Estado, este acaba por ter grande influência na sobrevida ou não da arena ou mesmo do direcionamento que ela venha a ter.

Pudemos observar que os dispositivos de discussão passam por fases de mudança institucional alternando momentos de abertura para participação dos diversos segmentos organizados e momentos de redução dos participantes, geralmente coincidindo com tentativa de discussão de um maior número de políticas de desenvolvimento para as fases de abertura e de uma restrição das políticas discutidas para as fases de redução das instituições participantes.

As razões para este movimento são: a) a falta de experiência do Estado e das instituições com a participação, ou seja, precariedade dos mecanismos que promovam e assegurem uma participação democrática de todos os segmentos. Este fator culmina em uma noção, por parte do Estado, de que há pouca eficiência administrativa nestes dispositivos. Alguns funcionários do Estado também demonstram certo receio de perda de poder decisório. b) a deslegitimação dos espaços pelo próprio Estado, ao criar dispositivos diversos e fragmentados, às vezes separando políticas. Este aspecto tem a ver com a estrutura destas políticas no âmbito dos ministérios e/ou secretarias no âmbito nacional; assim muitos gestores destas esferas findam por criar dispositivos próprios para as políticas públicas que estão sob sua gerência. Esta fragmentação se tornou mais forte com o governo Lula, pois há uma exigência, neste governo, para que as estruturas do Estado atuem de forma “democrática e participativa”. Assim, para “demonstrar serviço”, os gestores sentem-se obrigados a criarem seus próprios espaços de discussão de política pública. O fato de os

representantes locais dos segmentos envolvidos no desenvolvimento serem poucos faz com que eles tenham de optar pela participação em um espaço em detrimento de outros.

Estes movimentos de ampliação e redução geralmente são também movimentos de discussão de maior número de políticas públicas, nos casos de ampliação, portanto com maior possibilidade de abarcar as três dimensões do desenvolvimento sustentável, e de redução do número de políticas públicas discutidas, portanto com menor possibilidade de discussão do desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões, pois a redução geralmente significa que permanecem apenas aquelas políticas públicas de cunho produtivo, que também são as que mais aportam recursos financeiros, como o PRONAF.

Também observamos que os termos utilizados para definir os programas e ações do Estado, bem como os utilizados para definir os espaços nos quais estes são discutidos, são geralmente abstratos e ambíguos, dificultando uma compreensão comum dos elementos que compõem o desenvolvimento sustentável. Há uma indefinição quanto à metodologia e métodos de viabilização prática dos termos utilizados nos discursos do governo, o que acaba por deixar a definição do que seria desenvolvimento sustentável a cargo de cada representante dos segmentos envolvidos, o que faz com que partam de suas visões de mundo (seus mundos de significação) e das identidades das instituições que representam. Em outros termos poderíamos dizer que o desenvolvimento sustentável não se tornou ainda um “idioma” comum, com definições minimamente partilhadas e que possibilitasse a emergência dos reais projetos de desenvolvimento de cada envolvido, dificultando, portanto, que sejam discutidos e que surja um modelo partilhado de desenvolvimento regional.

A articulação de políticas/programas públicos aparece nos discursos e nas retóricas como elemento fundamental para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento. No entanto, a prática revela várias dificuldades para tornar isso uma realidade. Entre os problemas identificados podemos destacar: i) cultura institucional muito arraigada dificultando a tomada de decisão colegiada; ii) difícil articulação entre os atores da sociedade civil. Apesar de se articularem em lutas mais gerais, os movimentos sociais da região agem de forma corporativa no seu cotidiano; iii) disputa pela representação política dos agricultores familiares. Existem três organizações influentes atuando na região (MST, FETAGRI, FETRAF). Divergências ideológicas e práticas entre essas representações têm dificultado a elaboração de um projeto de desenvolvimento com certo grau de concertação e articulação entre as políticas.

Esse conjunto de fatores dificulta os processos de definição de prioridades. Às vezes os interesses de grupos dificultam a elaboração de propostas unificadas de cunho mais abrangente. Dependendo da composição do espaço seja ele o colegiado territorial, um conselho municipal ou estadual, uma câmara técnica consultiva e/ou deliberativa, um fórum regional, as propostas podem tender mais ou menos para atendimento de interesses individualizados (no sentido de grupos) ou da sociedade mais geral (sem distinção de rural e urbano).

Um aspecto importante a ser considerado ao se analisar o desenvolvimento sustentável da região é o impacto da mineração na dinâmica regional. A mineração é responsável na atualidade por uma grande parte da arrecadação do estado e dos municípios onde estão



instaladas as estruturas de lavras. A abertura de novas lavras e a verticalização da mineração são os principais fatores de atração populacional para a região. O aumento populacional decorrente dessa força de atração não vem acompanhado por investimentos em infraestrutura, geração de postos de emprego e possibilidades de moradia, afetando de uma maneira geral as condições de vida da população e exercendo uma pressão sobre o uso dos recursos naturais.

Apesar da constatação de um conjunto de limitantes na implementação de políticas públicas, a noção de desenvolvimento e sustentabilidade tem sido internalizada na retórica e nas práticas de atores institucionais. Percebe-se, no entanto, a ausência de mecanismos de acompanhamento e de geração de indicadores locais apropriados para avaliar os impactos das políticas/programas com viés de sustentabilidade. Mesmo sem uma avaliação mais profunda dos impactos concretos dessas iniciativas, não se pode negar que há mudança qualitativa na participação dos atores locais nos rumos de algumas políticas/programas governamentais. Muito embora até o momento a atuação do Estado e dos segmentos envolvidos no desenvolvimento não tenha possibilitado a discussão da sustentabilidade nas suas três dimensões, as inovações institucionais geradas a partir desse processo, mesmo que sem permanência no tempo, possibilitam a um aprendizado que pode vir a ser importante para um maior equilíbrio destas dimensões.

## Bibliografia

- ALVES, L. N. *et alli*. Diagnóstico socioeconômico e ambiental da agricultura familiar e Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do sudeste do Pará. Marabá, LASAT-MDA/SDT, 2006, 142p.
- ASSIS, W. S. de. A construção da representação dos trabalhadores rurais no Sudeste Paraense. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/CPDA, 2007. 242 p. (Tese de Doutorado).
- ASSIS, W. S. de; CARNEIRO, M. D. S. O uso de carvão vegetal como fonte de energia para o parque siderúrgico de Carajás: controvérsias ambientais, sociais e econômicas. Belém, 2010 (no prelo).
- ASSIS, W. S. de; SILVA, L. M. S. PRONAF e a agricultura familiar na Amazônia: uma questão de rever prioridades. In: SIMÕES, A. (Org.). Coleta Amazônica: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural na Amazônia. Belém: Alves Ed., 2003. p. 13-37.
- ASSIS, W. S. de; [OLIVEIRA, M.](#); HALMENSCHLAGER, F. Dinâmicas territoriais e as complexidades das áreas de fronteira agrária na Amazônia Oriental. **Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ)**, v. 16, p. 228-261, 2008.
- BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução Nº 60, de 7 de maio de 2007.
- BRASIL, Ministério da Educação. Referências para uma política nacional de educação do campo. Cadernos de subsídios: Brasília, 2003.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portal da Secretaria da Agricultura Familiar. PRONAF. 2009a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=1243>. Acesso em 22 janeiro de 2010.
- BRASIL. Portal da Cidadania, 2009b. Disponível em: [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sudesteparae nsepa/one-community?page\\_num=0](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sudesteparae nsepa/one-community?page_num=0)
- BRASIL. Relatório de Execução Territórios da Cidadania. Brasília, 2008.
- BRITTO, G. *et alli*. Diagnóstico do Projeto de Assentamento Rancharia, Itupiranga/Pará. MAFDS/UFPA-EMBRAPA, Belém, 2007. 130p. (Trabalho final da disciplina Análise e Diagnóstico dos Sistemas Agrários do Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável da UFPA).
- COSTA, F. A.; TURA, L.R. Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará. Brasília Jurídica: FASE, 2000.
- COSTA, F. de A. *et alli*. Conformação e dinâmica da economia de base agrária do “polo Marabá”: uma abordagem baseada em sistemas de produção e aglomerações. MMA – PDA, Belém, 2002, 153 p.
- De REYNAL, V. **Agricultures en front pionnier amazonienne, région de Marabá (Pará, Brésil)**. 1999. 413 f. Tese (Doutorado). INA-PG, Paris, 1999.
- INTINI, J. M. Luzes e Sombras Negociação e Diálogo no Sul e Sudeste do Pará: um estudo sobre as políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar. 2004. Dissertação (Mestrado). MAFDS/UFPA, Belém, 2004.
- LÉNA, P. Trajectoires sociales, mobilité spatiale et accumulation paysanne en Amazonie brésilienne: un exemple en Rondônia. **Cahiers des Sciences Humaines**, Paris, ORSTOM, v. 28, n. 2, p.209-234, 1992.
- MICHELOTTI, F.; RIBEIRO, B. M. F.; FLORENCIO, S. R. A re-existência camponesa na construção do território do sudeste paraense (1995-2004). In: MONTEIRO, D. M. C.; MONTEIRO, M. de A. (Orgs.). Desafios na Amazônia: uma nova assistência técnica e extensão rural. Belém: NAEA/UFPA, 2006, p. 149-163.
- OLIVEIRA, M. C. C. De. Agricultura familiar e dinâmicas das relações sociedade-natureza em área de fronteira agrária na Amazônia oriental. 2009. 303 f. Tese (Doutorado). PGDR-UFRGS, Porto Alegre, 2009.
- OLIVEIRA, M. C. C. de; SILVA, W. R. da; ASSIS, W. S. de. Estudo sobre processo de migração de agricultores familiares na ares rural da região de Marabá. Marabá: LASAT. 2001. 46p.
- PEREIRA, I. G. C. Assistência técnica e crédito no Projeto de Assentamento Grande Vitória, Município de Itupiranga-PA. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Curso de Agronomia/Campus de Marabá/UFPA, Marabá, 2006.
- RODRIGUES, D. de M. A percepção dos agricultores sobre os serviços de ATER no assentamento Pecosa em Conceição do Araguaia - PA. 2008. Trabalho de Conclusão

de Curso (Graduação). Curso de Agronomia/Campus de Marabá/UFPA, Marabá, 2008.

SILVA, L. M. S. Uma experiência com a formação de jovens agricultores (as): a construção coletiva de um projeto educacional para a agricultura familiar, no sudeste paraense. ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 6., 2004, Aracaju, SE. Anais... . Aracaju, SE: SBSP, 2004. p. 01-11. CD-ROM.

SILVA, L. M. S.; MARTINS, S. R. Limites do Pronaf para a sustentabilidade da agricultura familiar: peculiaridades na porção sudeste do Pará. ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza, CE. Anais... . Fortaleza, CE: SBSP, 2007. p. 01-14. CD-ROM

TURA, L. R. Gritos do campo: reconhecimento político e exercícios de cidadania no Pará. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS/PPGS, 1996. 146 p. (Dissertação de

# Sustentabilidade, agroecologia e convivência com o semiárido: trajetórias cruzadas na região da Borborema no Agreste da Paraíba

Marc Piraux<sup>61</sup>

Paulo Diniz<sup>62</sup>

## Introdução

O Semiárido brasileiro é uma região com muitas especificidades ambientais, econômicas e sociais. De acordo com Silva (2006), muito tem sido dito e escrito sobre a realidade da região e sobre as alternativas para o seu desenvolvimento. Na maioria das vezes, porém, os diagnósticos e proposições se referem ao semiárido como um espaço problema, terra das secas, explicação do atraso econômico regional. Fundamentada na questão das secas, emergem nessa região os mais variados problemas de desertificação dos espaços agrícolas, de pobreza significativa de grande parte de sua população, principalmente rural, das relações de poder e de dominação política.

Esforços foram feitos no sentido de modificar substancialmente essa realidade, superando as problemáticas socioeconômicas acima descritas e alcançar o desenvolvimento no semiárido brasileiro, especialmente centrada na matriz de pensamento da “modernização econômica e tecnológica” (SILVA, 2006). Entretanto, as políticas públicas que tinham como enfoque a “modernização” da região, como no caso do fomento ao desenvolvimento rural com base no modelo da “revolução verde”, conheceram alcances muito limitados, chegando a fracassar em diversos lugares, levando à salinização de áreas irrigadas, à desertificação de grandes áreas agrícolas, bem como os crescentes processos de exclusão social e de concentração de terras.

---

<sup>61</sup> Geógrafo, CIRAD(Fr), Universidade Federal de Campina Grande, [marc.piraux@cirad.fr](mailto:marc.piraux@cirad.fr)

<sup>62</sup> Sociólogo, Universidade Federal Rural de Pernambuco, [p.diniz@uol.com.br](mailto:p.diniz@uol.com.br)

Na contracorrente desse processo, há mais de duas décadas, teve início na região semiárida à construção de um “movimento social” amplo baseado em duas matrizes de pensamento que apontavam para uma outra concepção do desenvolvimento. De um lado e a partir da década de 1980, diversos atores sociais alternativos passaram a resgatar e a desenvolver propostas orientadas pela concepção de que a sustentabilidade do desenvolvimento implicava a “convivência com o Semiárido”. Segundo Silva (2006, 79), estes novos atores sociais e políticos entraram em cena, apresentando um discurso renovador e comprovando, com seus experimentos, a possibilidade de um desenvolvimento sustentável no semiárido, abrindo-se um novo período de disputas na formulação de políticas públicas para esse espaço brasileiro.<sup>63</sup>

Por outro lado, também ao início dos anos de 1980 e a partir do cruzamento entre desenvolvimento rural e meio ambiente, vai surgir a Rede PTA (Projeto de Tecnologias Alternativas). Conseguindo agregar muitas Organizações Não-Governamentais (ONGs) atuando no Brasil (e no campo internacional), a Rede PTA se consolidou com uma visão crítica dos processos de modernização por que passavam não apenas os países em desenvolvimento – em virtude da exclusão social aí embutida – mas também dos resultados atingidos nos próprios países desenvolvidos, questionando as virtudes dos processos de “modernização”. Decorre em grande parte daí a revalorização das “tradições”, não como freio às transformações sociais mas sim como base para a recuperação de valores próprios a fundar novos modos de vida, “alternativos” aos que a modernização impunha. As tecnologias alternativas na agricultura tinham, neste sentido, um apelo especialmente adequado, pois consistiam no resgate de um saber tradicional em que se materializavam. Adquirindo uma verdadeira dimensão utópica, pouco a pouco, a Rede PTA vai constituir uma identidade própria cuja expressão maior é a agroecologia, conclui Abramovay (2000, p. 06).

Nesse contexto regional específico em que tanto a perspectiva da convivência com o semiárido, bem como à da agroecologia vão caminhando numa mesma direção, não se pode negar a influência da noção de desenvolvimento sustentável nesse mesmo período. Assim, a década de 1990 vai ser o ponto de encontro – em maior ou menor grau – dessas noções político-conceituais no semiárido brasileiro, unindo atores sociais e políticos em torno de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável na região.

---

63 Para Silva (2006, p. 79), são perceptíveis algumas mudanças nos discursos e nas ações governamentais no Semiárido brasileiro, como por exemplo, nos casos da Embrapa e da Embrater que, em 1982, divulgaram um documento intitulado *Convivência do Homem com a Seca*. Segundo o autor, tratava-se de uma proposta tímida, que surgiu “no interior de órgãos do Governo Federal, sugerindo uma orientação governamental inovadora de implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas, para assegurar a convivência do homem com a seca. A linha básica de ação do programa era a criação de infraestrutura de captação e armazenamento da água de pequeno porte, em propriedades dos pequenos agricultores, para utilização apropriada a cada situação particular, tendo por base a experiência dos agricultores nordestinos e das instituições públicas atuantes na Região”.

Busca-se entender aqui como esses atores sociais e políticos foram construindo, ao longo das últimas décadas, esse entrelaçamento conceitual e as percepções sobre o desenvolvimento sustentável, bem como suas interações com outras matrizes de pensamento. Além disso, busca-se ainda, compreender como as políticas públicas são (ou não!) capazes de responder aos desafios da sustentabilidade atualmente.

Parte-se da premissa de que, neste caso, o conceito de sustentabilidade está associado a essas duas outras noções fundamentais para entender os processos sociais e políticos na região, a agroecologia e a convivência com o semiárido. Para isso, estuda-se a região da Borborema, espaço com uma significativa especificidade em que os movimentos sociais foram bastante atuantes e participaram efetivamente de processos de construção de outro modelo de desenvolvimento.

De acordo com a hipótese principal, a pesquisa foi realizada em duas etapas. Primeiramente, trabalhou-se os desafios da região e a trajetória das noções apresentadas ao nível regional (no Semiárido) e ao nível local (a região da Borborema) a partir de uma recente bibliografia sobre o tema. Numa segunda etapa, a partir de 19 entrevistas realizadas com atores-chave, demonstram-se como esses atores percebem a sustentabilidade e como transformam essa percepção em ação concreta, (gestão e execução de políticas públicas). Os atores entrevistados foram divididos em três grupos: gestores governamentais de políticas públicas (agentes financiadores, de serviços de ATER, do MDA, da CONAB); gestores não-governamentais (dos programas P1MC e PAA); e participantes dos espaços de governança (membros de conselhos gestores de políticas públicas – estadual e municipal – e do fórum territorial), tanto governamentais, como não-governamentais.

Este texto está organizado em duas partes. A primeira apresenta, por um lado, alguns desafios da região semiárida em relação ao desenvolvimento sustentável e, por outro, uma reflexão sobre a emergência e trajetória das noções de agroecologia, convivência com o semiárido e de sustentabilidade. Numa segunda parte, o texto faz um apanhado sobre as percepções desses atores políticos e sociais sobre o desenvolvimento sustentável, bem como das duas noções associadas (agroecologia e convivência com o semiárido). Em seguida, faz-se uma análise dos espaços de governança, ou seja, os conselhos estadual e municipal e o fórum territorial, para entender como os atores atuam e negociam políticas públicas que têm como fim o desenvolvimento sustentável e, por último, busca-se entender a implementação de algumas políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento sustentável, a agroecologia e a convivência com o semiárido. O texto encerra-se com algumas considerações finais sobre esses processos sociais e políticos na Borborema, região de estudo.

## **Os desafios da sustentabilidade na região**

Desde muito tempo, o Nordeste é visto como uma região problemática; um fardo oneroso que o resto da nação carregou – e carrega – ao longo de sua história secular. No geral, o Nordeste brasileiro aparece ou como a área dos grandes canaviais que enriqueceram uma minoria em detrimento da maioria; ou como uma área essencialmente subdesenvolvida

onde impera a miséria, a fome e a indignação; ou ainda como a região das secas catastróficas que incidem sobre a região em períodos cíclicos (ANDRADE, 1986, p. 22).

No que diz respeito aos últimos aspectos, a ocorrência de secas na região faziam – e ainda fazem – carrear vultosas verbas federais com o intuito de amenizar o flagelo da população que sofre seus efeitos. Assim, desde a “invenção do Nordeste”, segundo Albuquerque Jr. (1999), a seca passa a ser uma arma essencial, um tema central para a construção da “imagem” do Nordeste. De acordo com o autor, o Nordeste surge no final da primeira década do século XX, substituindo a antiga divisão regional do país entre Norte e Sul. O termo é usado inicialmente para designar a área de atuação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), criada em 1919. Nesse contexto, o Nordeste surge como a parte do Norte sujeita às estiagens e, por essa razão, merecedora de especial atenção do poder público federal, tornando-se, em grande medida, uma região “filha das secas”.

Foi a seca a temática mais importante, a dar origem à própria ideia da existência de uma região específica chamada Nordeste, cujo recorte estabeleceu-se pela área de ocorrência desse fenômeno (a seca). Exatamente nessa região vão surgir diversas práticas, suscitadas pelo discurso da seca, ainda de acordo com Albuquerque Jr. (1999, p. 65ss), quais sejam: de “auxílio” aos flagelados; de controle de populações famintas; de organização institucional para o “envio de socorros públicos e particulares”; de mecanismos de controle das “obras contra as secas”.

Em meados do século XX, o Estado intensifica sua intervenção no Nordeste por meio de programas de “combate aos efeitos da seca”, especialmente numa parte significativa da região que vai ganhando conformação própria, inicialmente conhecida como polígono das secas<sup>64</sup> e, mais recentemente, como semiárido. As políticas destinadas à região resumiram-se basicamente à solução hidráulica, especialmente com a construção de grandiosos açudes e perfuração de poços diversos – o resultado mais expressivo das ações de “combate à seca” levadas a cabo por organismos governamentais diversos: DNOCS (Departamento Nacional de

---

64 De acordo com Silva (2006, p. 16), a área de domínio do semiárido teve, ao longo da história, outras denominações como Sertão e o Nordeste das secas. Oficialmente, a primeira delimitação da região foi estabelecida em 1936, com o Polígono das Secas. O conceito técnico de Semiárido é decorrente de uma norma da Constituição Brasileira de 1988, mais precisamente do seu Artigo 159, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). A norma constitucional manda aplicar no Semiárido, 50% dos recursos destinados ao Fundo. A Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentando a Constituição Federal, define como Semiárido a região inserida na área de atuação da Sudene, com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm. No entanto, uma nova delimitação do semiárido foi feita, dessa vez em 2005, atualizando os critérios de delimitação (portaria interministerial nº 01, de 09/03/2005) e a atualização da relação de municípios pertencentes à região (portaria nº 89, de 16/03/2005). Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/delimitacao.asp>>. Acesso em: 01 Jun. 2010.

Obras Contra a Seca); BNB (Banco do Nordeste do Brasil); SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), dentre outros.<sup>65</sup>

Mais recentemente, excluindo-se as “manchas úmidas”, denominadas de áreas de exceção, o semiárido nordestino tem integrado, com maior frequência, as agendas de trabalho vinculadas a políticas sociais, muitas das quais de caráter compensatório, destinadas a corrigir distorções geradas pelo modelo econômico. Questões como equidade social, cidadania e sustentabilidade ambiental só recentemente ocuparam a agenda dos governos.

Apesar de toda essa problemática, os atores sociais e políticos no semiárido não se acomodaram e na esteira do processo de democratização do país, ao final do século XX, um movimento de caráter político vai tentar mudar a abordagem sobre as políticas com foco no semiárido; movimento que, por um lado, reivindicava a noção de convivência com o semiárido e não mais o foco no combate à seca. Por outro lado, essa convivência deveria estar centrada num modelo de desenvolvimento rural, com base numa agricultura familiar agroecológica.

Na Borborema, essa problemática ainda recebe algumas outras influências, tornando o objeto ainda mais específico ao que foi relatado acima. Ressalte-se que a região da Borborema está encravada no alto de um planalto que leva o seu nome, na mesorregião do Agreste que, por sua vez, tem como característica central o fato de ser uma região de transição entre a Zona da Mata (litorânea e úmida) e o Sertão (semiárido). Nesse espaço, o clima é um pouco mais ameno e mais definido em termos de estações chuvosas e de estiagem, apesar de conhecer períodos de seca bastante intensos. Aí também existe uma ampla diversidade agroecológica, juntamente com a função de moradia de muitas famílias (a região tem uma alta densidade demográfica) e, por isso, o Agreste desenvolveu uma significativa vocação para a produção de alimentos a partir de um tecido amplo de pequenos estabelecimentos agrícolas, constituídos historicamente. Pode-se dizer então que a região é marcada profundamente pela importância do tecido urbano (destacando-se a cidade de Campina Grande), pela desigualdade da divisão demográfica e por uma agricultura predominantemente familiar. A região conta mais de 750 000 pessoas cuja a metade para Campina Grande. A pobreza no meio rural, apesar de conhecer um processo de redução desde o primeiro governo Lula é expressiva. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região se encontrava numa faixa média de 0,60, enquanto que no município de Campina Grande, este índice alcançava 0,72 e do estado da Paraíba chega a 0,71.

No que diz respeito à agricultura, segundo o censo agropecuário de 2006, existiam na região do Agreste 63.497 estabelecimentos agrícolas familiares e um pouco mais de sete mil unidades patronais. Embora sendo extrema maioria, a agricultura familiar utilizava menos da metade da área agrícola total da região. E produzia 70% do valor total da produção agrícola da região, chegando em alguns municípios até a 90%.

---

65 Foge ao nosso objetivo aprofundar essa questão, entretanto para uma melhor caracterização do problema conferir o trabalho de tese de Silva (2006) no qual o autor analisa as principais concepções de desenvolvimento para o semiárido brasileiro, apreendendo as suas relações com os diferentes paradigmas de desenvolvimento, e possibilitando a identificação dos fundamentos de uma proposta alternativa de desenvolvimento sustentável naquela realidade.



O Agreste da Paraíba também vai sofrer a influência dos ciclos econômicos que ocorreram no Nordeste, (cana-de-açúcar, algodão, sisal e outros), dando configuração e moldando as relações econômicas, sociais e ambientais nessa região.

Os principais desafios dessa região são amplamente ligados aos problemas recorrentes da variabilidade dos mercados agropecuários, à fraqueza do mercado de trabalho em zona urbana e à pressão fundiária exacerbada pela proximidade do campo à cidade. Esses problemas concorrem para a manutenção da pobreza rural, bem como do êxodo e a correspondente concentração populacional nas áreas urbanas, fenômenos que contribuem para incrementar a favelização nas cidades grandes e médias. Quando se propõe alternativas de desenvolvimento, vislumbram-se basicamente as soluções “urbanas”, como indústria e serviços, de forma geral. A região precisa, ao contrário, de uma intensificação agrícola, assegurando uma renda aos camponeses e permitindo a produção de alimentos para a população local ampla, sem degradar os recursos naturais e valorizando a biodiversidade local.

## **Desenvolvimento sustentável, agroecologia e convivência com o semi-árido: trajetórias políticas e conceituais**

Ressalta-se que a ideia do desenvolvimento sustentável surge num momento muito singular da história do Brasil, ao final dos anos de 1980 e, especialmente, no início da década de 1990 (com a conferência da ONU sobre meio ambiente, em 1992), num momento político relevante, marcado pela consolidação do processo de redemocratização do país e de promulgação da atual Constituição Federal, em 1985 e 1988, respectivamente.

No Nordeste brasileiro, o desenvolvimento sustentável foi apropriado por discursos e práticas de diversos atores sociais e políticos. Dentre estes convém destacar, por um lado, as organizações não-governamentais, do campo ambientalista, em que a sustentabilidade foi, significativamente, ligada à noção de agroecologia, sobressaindo-se uma dimensão técnica, especialmente com a Rede PTA<sup>66</sup> e, por outro, os trabalhadores rurais e suas organizações regionais, em que o desenvolvimento sustentável foi associado à noção de convivência com o semiárido, num sentido mais político. Com isso, as últimas décadas na região foram testemunhas de um entrecruzamento e um relativo consenso construído em torno dessas três noções.

No primeiro caso, embora a preocupação fosse a (re)organização dos trabalhadores rurais na região, no âmbito da abertura política, progressivamente diversas ONGs foram constatando a inadequação do modelo “hegemônico” de agricultura à realidade da “pequena produção”

---

66 O Projeto Tecnologias Alternativas (PTA) era uma ação que ocorria por dentro da estrutura da FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), uma ONG criada em 1961 e que “atuava em vários Estados do Brasil no apoio e assessoria a organizações comunitárias e sindicais” (SANTOS, 2002, p. 05).

no Brasil. Afirmava-se então a necessidade de se buscar programas e técnicas alternativas para esse setor. Salienta-se que, nesse momento, segundo Leroy (1998), o conceito de “tecnologia alternativa” é definido como aquela tecnologia que, atendendo aos interesses do pequeno produtor rural, reforça a sua capacidade de resistência na terra, de melhorar sua organização, seu poder de enfrentamento das forças econômicas adversas, de melhorar seu padrão de vida e segurança econômica. Surge assim o Projeto de Tecnologias Alternativas (PTA) que, em meados da década de 80, transforma-se em Rede PTA.

Segundo Leroy (1998, p. 16), a Rede PTA vai exercer uma relativa influência ao lançar a proposta de uma agricultura sustentável às ONGs ambientalistas no âmbito de um conjunto de organizações articuladas no Fórum de ONGs Brasileiras, um evento preparatório à Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – a UNCED – a ECO 92 (como ficou conhecida essa conferência).

A partir daí há um processo de descentralização da Rede PTA, criando-se as redes regionais, especialmente Sul, Sudeste e Nordeste. Ainda de acordo com Leroy (1998, p. 19), as redes regionais tinham uma existência mais formal do que a “Rede Nacional”. No caso da Rede PTA Nordeste, por exemplo, essa relação era facilitada pela maior proximidade física entre as organizações (permitindo reuniões regulares), além de uma certa identidade de preocupações uma vez que as realidades que enfrentavam tinham relativa semelhança.

Ao longo de sua existência, a Rede PTA vai passar por algumas reorientações significativas. Uma delas tem a ver com a mudança paradigmática em relação ao conceito de tecnologia alternativa para a noção de “agroecologia”, muito influenciada pela publicação do livro de Miguel Altieri – *Agroecologia. As bases Científicas da Agricultura Alternativa* – em 1989 e dos escritos que o livro suscitou (LEROY, 1998). Assim a agroecologia tornou-se a “concepção científica” central na busca por agriculturas sustentáveis e, segundo Abramovay (2000), a incorporação da agroecologia aproximou a Rede PTA da academia (estudantes, professores, pesquisadores), uma vez que estava ainda muito próxima das suas origens nas Comunidades Eclesiais de Base (as CEBs). Pouco a pouco, o discurso sobre desenvolvimento e geração de tecnologias alternativas – conceito fundante da Rede PTA – é redirecionado para o desenvolvimento ou incorporação de práticas agroecológicas e, mais recentemente, para processos de transição agroecológica.<sup>67</sup>

Ao passo que a Rede PTA se consolidava no Nordeste, por um lado, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais da região, por outro, também ofereceu sua parcela de contribuição à questão do desenvolvimento sustentável, dessa vez colocando em evidência a noção de convivência com o semiárido. Começando pelo estado de Pernambuco, esse movimento

---

67 Nos últimos anos, em função da Política Nacional de ATER, o conceito de transição agroecológica passou a ser central, entendido como um processo gradual e multilinear de mudança, ocorrendo através do tempo, no manejo dos agroecossistemas tendo como objetivo a passagem de modelos agroquímicos de produção para estilos de agricultura sustentável (CAPORAL e COSTABEBER, 2007, p. 12).

realiza várias mobilizações microrregionais frente aos efeitos de mais uma estiagem prolongada (fenômeno que ocorre ciclicamente ao longo do século XX) e dos problemas desnudados pelas secas, culminando com a criação do “Fórum Seca”, em 1991.<sup>68</sup>

Contudo, é em 1993 que a ideia de convivência com o semiárido foi apropriada política e simbolicamente pelo movimento sindical, justamente pelo seu aspecto de enfrentamento à dominação e à dependência provocada pela “indústria da seca”. Naquele ano cerca de cinco mil trabalhadores rurais fizeram uma grande mobilização no Nordeste, ocupando a sede da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), na cidade do Recife, em 16 de março de 1993, para exigir que os governos (federal, estaduais e municipais) tomassem providências eficazes na intenção de amenizar a situação de sofrimento da população do semiárido nordestino (DINIZ, 2002).

Dessa mobilização surge o Fórum Nordeste (formado por representantes do movimento sindical, de ONGs e de órgãos governamentais, a exemplo da Sudene) com a missão de elaborar um programa de ações permanentes<sup>69</sup> apontando medidas a serem executadas pelo governo, garantindo, desse modo, o “desenvolvimento sustentável” beneficiando o trabalhador e o pequeno produtor rurais. Com essa iniciativa, alimentava-se a intenção de redimensionar o modo de participação da sociedade civil na elaboração de proposições de políticas com “caráter efetivamente público”: medidas eficazes de política agrária e agrícola, tecnologias apropriadas, gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos e da “coisa” pública. Medidas que assegurariam à “convivência do homem com a semiaridez” (de acordo com o original) e levariam a correção das distorções estruturais e seculares, responsáveis pela perpetuação da miséria e da pobreza no meio rural (FÓRUM NORDESTE, 1993, p. 05). Percebe-se aí uma primeira aproximação das noções de desenvolvimento sustentável (ou processo auto-sustentado de desenvolvimento, conforme o original) e de convivência com a “semiaridez”. Desse modo, a noção de convivência com o semiárido ganha uma dimensão política muito explícita nesse momento, representando uma especificidade em relação aos programas de desenvolvimento sustentável voltados para a região.

Outro aspecto importante a destacar da mobilização do movimento dos trabalhadores, é que além de estar associada à noção de convivência com o semiárido, num segundo momento, a ideia de sustentabilidade apareceu associada à agroecologia. No documento elaborado pelo

---

68 Embora esse fato tenha sido uma ação do movimento em Pernambuco, o “Fórum Seca” chamou a atenção no Nordeste, justamente, por contar com a presença de Luiz Inácio Lula da Silva (o candidato a presidente do Brasil nas eleições de 1989), em evento realizado no município de Serra Talhada, em Pernambuco.

69 As “ações permanentes para o desenvolvimento do Nordeste semi-árido brasileiro: propostas da sociedade civil” (programa elaborado pelo Fórum Nordeste) foram entregues ao presidente da república, na época, Itamar Franco, pela CONTAG e federações estaduais de trabalhadores rurais numa sessão da Comissão Nacional do Programa das Frentes Produtivas, em 03 de julho de 1993. (DINIZ, 2002).

Fórum afirmava-se que uma “efetiva resistência ao fenômeno das secas” deveria ocorrer garantindo-se a “sustentabilidade agro-ecológica” (citado dessa forma no original) do processo de desenvolvimento da região (FÓRUM NORDESTE, 1993, p. 10). Contudo, não se aprofundava o que seria a “sustentabilidade agro-ecológica”, apesar do documento, por um lado, apontar para uma série de possíveis sistemas produtivos a serem estimulados para uma efetiva resistência às secas e, por outro, destacar o papel que as “tecnologias alternativas” poderiam cumprir nesse processo. Para isso, uma das propostas era “gerar, sistematizar e difundir com as organizações dos produtores tecnologias apropriadas a cada microrregião” (DINIZ, 2002, p. 46), proposições essas certamente muito influenciadas pela Rede PTA Nordeste, conforme visto acima.

A questão central que se acentuou aqui diz respeito ao fato de que os programas de promoção do desenvolvimento sustentável deveriam trazer consigo uma dimensão técnica alternativa ao padrão de desenvolvimento imposto à região, baseado na “modernização agrícola” e na “revolução verde”: pólos de irrigação, grandes obras hídricas de concentração de água, pecuária baseada em rebanhos não adaptados, produção agrícola em monoculturas e com intenso uso de insumos químicos, concentração das terras em latifúndios, etc. Imaginava-se o desenvolvimento sustentável no semiárido como aquele associado a uma gama de tecnologias adaptadas à região, mas fundamentalmente, voltadas aos pequenos agricultores (como era definida a agricultura familiar). Pode-se afirmar, a partir disso, que a dimensão da inclusão social, de forma implícita, vai acompanhar e exercer uma costura essencial entre os conceitos tratados acima, como que uma condição necessária ao desenvolvimento sustentável.

Passada a primeira fase, no final da década de 1990, essas noções serão reavivadas em função de um novo período de seca na região Nordeste (1998/1999) e com a realização da Conferência da ONU de Combate à Desertificação (COP 3) na cidade do Recife, em 1999. Nesse momento, assim como na ECO 92, aproveitando o evento da ONU, diversas organizações do semiárido nordestino vão se agregar em torno da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA-Brasil), estabelecendo uma articulação política regional da sociedade civil, tendo como base a “Declaração do Semiárido”<sup>70</sup>.

## **As escalas locais: a Paraíba e o Agreste**

No estado da Paraíba, essas trajetórias político-conceituais têm desdobramentos mais específicos, embora não signifique dizer que é apenas um processo de “mão única”: vindo de cima para baixo, isto é, deliberações do Fórum Nordeste para ser seguido nos estados. Os

---

70 A Declaração do Semiárido Brasileiro foi lançada em 26 de novembro de 1999, em Recife, apresentando uma série de “propostas da articulação no semiárido brasileiro para a convivência com o semiárido e combate à desertificação”. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em: 01 Jun. 2010.

processos estaduais também vão influenciar as escalas regionais e até mesmo a escala nacional.

Por exemplo, na Rede PTA Nordeste, a organização não-governamental, PATAC (Programa de Aplicação de Tecnologia Adaptada às Comunidades) participava ativamente desse processo regional, bem como de ações no próprio estado da Paraíba, sempre no campo da geração e aplicação de tecnologia adaptada (na perspectiva da tecnologia alternativa) às realidades rurais. Em seguida, outra ONG, a AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Tecnologias Alternativas), vem se instalar na Paraíba para executar um projeto de desenvolvimento local, tendo a agroecologia como princípio de ação.

Além disso, parte do movimento sindical dos trabalhadores rurais (STRs) no estado passava por um momento de renovação. Na região da Borborema, por exemplo, destacava-se o STR de Lagoa Seca, sendo este um dos poucos que conseguiram sair da rotina – de “trás do birô” – do movimento sindical paraibano (SILVEIRA, VICTOR e ANACLETO, 2007), ou seja, as lideranças sindicais estavam preocupadas não só com a organização dos trabalhadores, mas também como essa organização poderia ser uma força na defesa da agricultura familiar e em relação à produção e reprodução familiar, tanto nos aspectos organizativos, como nos aspectos técnicos.

Como essas experiências vão se articular no estado da Paraíba e na região do Agreste? O fato é que logo após a ocupação de Sudene, em Recife (1993), um dos encaminhamentos do Fórum Nordeste foi de aproveitar da conjuntura favorável e promover uma série de mobilizações e “debates” sobre o “modelo” de desenvolvimento nos estados do Nordeste. Na Paraíba, esse processo vai ser desencadeado já no mês de junho de 1993, por meio de um seminário estadual (em Campina Grande) envolvendo o movimento sindical rural, organizações de apoio, pastorais sociais, professores, dentre outros, com o objetivo de refletir a problemática regional e, ao mesmo tempo, apresentar formas de intervenção dentro dessa realidade a partir de temas relevantes ao semiárido. Foi exatamente nesse seminário que se constituiu a *Articulação do Semiárido Paraibano*, (ASA-PB) uma articulação na qual pessoas e organizações diversas pudessem se integrar para pensar o desenvolvimento no estado (DINIZ, 2002, p. 54).

Convém ressaltar que, com o Fórum Nordeste, muitos estados da região vão criar suas articulações, como o caso da Paraíba. Rio Grande do Norte e Pernambuco são dois exemplos. Contudo, elas funcionavam apenas no âmbito do respectivo estado. Uma rede no semiárido, congregando todas as articulações estaduais e estimulando a constituição de novas redes nos estados onde não havia, surge exatamente em 1999, com a criação da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA-Brasil).

A Articulação do Semiárido Paraibano nasce, por um lado, com a intenção de coordenar e difundir as demandas do movimento sindical. Nesse ponto, grande importância teve o STR de Lagoa Seca, no sentido de discutir o “novo” papel do sindicalismo rural, pensando a ideia de convivência com o semiárido, e sua ação na defesa da agricultura familiar, tendo como princípio a agroecologia. Por outro lado, a ASA-PB buscava articular as organizações representativas e de apoio, além de outros parceiros, visando definir ações e propostas para o desenvolvimento na região semiárida da Paraíba.

Dois grandes campos de ação são priorizados pela ASA-PB: água (especialmente em relação ao abastecimento humano, em função das secas) e sementes, vistas como elemento fundamental para produção da agricultura familiar, mas usada como mecanismo de controle e dominação por parte dos políticos locais e regionais. Ou seja, na época de plantio, os agricultores ficam reféns dos políticos que se apropriam dos programas governamentais de distribuição de sementes, estabelecendo em muitos casos uma relação de clientela com os agricultores familiares (ALMEIDA e DINIZ, 2006). Essas duas temáticas passaram a ser centrais no sentido de mobilização de atores, de parcerias e de conhecimento para estimular processos de “experimentação” agroecológica frente às práticas agrícolas convencionais e modernizantes, dando suporte à construção de um projeto de desenvolvimento sustentável para o semiárido paraibano.

Com o passar dos anos as ações em relação aos temas água e sementes passaram a ser regionalizadas, aproveitando dos “territórios” com alguma cobertura pelas organizações de apoio e com inserção do movimento sindical rural nos processos políticos. Nessa estratégia, pelo menos quatro territórios vão se consolidar: Alto Sertão, Sertão, Cariri e Borborema.

Especialmente na Borborema, as ações e práticas agroecológicas vão encontrar um campo fértil no âmbito da mobilização social, tanto com as pastorais sociais, quanto com o sindicalismo rural. Inicialmente, Lagoa Seca, Massaranduba, Remígio e Solânea. Posteriormente, vão se agregar os sindicatos de Alagoa Nova, Lagoa de Roça, Montadas, Matinhas, Esperança, Areal, dentre outros, formando o *Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema*. Ressalte-se que é nesse território que também atuava o PATAC, desde os anos de 1980 e que vai se instalar a AS-PTA, no final do ano de 1993, conforme citado acima. Enfim, essa conjunção de atores sociais e políticos “alternativos” vai gerar um ambiente potencial para o desenvolvimento de ações coletivas e políticas públicas que tenham como princípio o desenvolvimento sustentável.

Resultado concreto desse potencial, por exemplo, foi a promulgação de duas leis estaduais (publicadas em 29 de dezembro de 2002, no Diário Oficial do Estado), tratando justamente das temáticas sementes e construção de cisternas para armazenar água. A primeira (Lei nº 7.297) tratando da inclusão de tecnologia de cisterna de placas nos programas de recursos hídricos do estado da Paraíba, envolvendo todas as ações de governo, no que diz respeito ao abastecimento de água, destinadas ao consumo humano e ao desenvolvimento da agricultura familiar do Estado, destinando-se, prioritariamente, à região do semiárido paraibano.

Já a segunda lei (Lei nº 7.298) criou o Programa Estadual de Bancos de Sementes Comunitários, no âmbito das ações da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Abastecimento, com o objetivo de “garantir a sustentabilidade” (conforme original) da pequena produção agrícola do Estado através da oferta de sementes para o plantio. A intenção era possibilitar – com recursos oriundos da Secretaria da Agricultura, destaque-se – o resgate, a multiplicação e o abastecimento de sementes de variedade locais do Programa Estadual de Sementes e dos Bancos de Sementes já existente no Estado e que são gerenciados pela sociedade civil.

Nestas leis, o poder público estadual deveria buscar, na implantação dos programas, a parceria com a sociedade civil organizada através das entidades que já desenvolviam a

experiência e que trabalhavam na elaboração de programas de convivência com o semiárido paraibano (de acordo com o texto da lei), além de buscar a participação popular, através do desenvolvimento de atividade de organização comunitária.

As duas leis estaduais, criando ações e políticas públicas a partir de uma dinâmica social, representam a culminância de uma trajetória de avanços, mas também de dificuldades e desafios. Elas também vão coincidir com a inauguração de uma nova conjuntura política a partir da eleição do Presidente Lula e da abertura das janelas de oportunidades para um “projeto democratizante de desenvolvimento rural”, segundo Delgado (2009), que no semiárido vai redefinir toda a trajetória das articulações e redes de organizações em torno da convivência com o semiárido, da agroecologia e do desenvolvimento sustentável. No estado da Paraíba e na região da Borborema essa conjuntura não vai ser diferente.

Nessa nova conjuntura, a partir de 2003, tendo como concepção central a convivência com o semiárido, a ASA-Brasil conseguiu estabelecer uma parceria com o Governo Federal para execução do P1MC (Programa Um Milhão de Cisternas Rurais no Semiárido). Elaborado entre os anos de 1999 a 2002, o programa conseguiu impor ao Governo uma ação descentralizada, ao mesmo tempo, na construção de cisternas (contrapondo-se às grandes obras que concentram água e empresas na sua construção) e na gestão, inclusive financeira. Enfim, a ASA-Brasil, com o P1MC, com sua ação em rede foi fundamental para o estabelecimento de ações de acesso à “Água para Segurança Alimentar”, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esta é uma política que trabalha com diversas “tecnologias sociais” (cisterna para consumo humano, cisterna para produção de alimentos, barragem subterrânea, tanque de pedra, barraginhas e bombas de água populares), buscando beneficiar a população rural de baixa renda que sofre com os efeitos das secas prolongadas, que chegam a durar oito meses do ano. A novidade no campo das políticas públicas para o semiárido é que a política de construção de cisternas por ser executada, além dos entes federativos, estados e municípios, pela sociedade civil, no caso a ASA-Brasil, por meio de sua personalidade jurídica AP1MC (Associação P1MC).<sup>71</sup>

## **As percepções sobre o desenvolvimento sustentável**

De modo geral, ao longo das últimas décadas, essa relação triangular – sustentabilidade, agroecologia e convivência com o semiárido – foi sendo consolidada. Todos os entrevistados estão de acordo no que diz respeito a essa relação. Nos últimos anos, setores governamentais ou da sociedade civil, gestores de políticas públicas, atores sociais e políticos – governamentais ou não-governamentais – participantes dos espaços de governança, foram incorporando e se apropriando desses conceitos, muito embora esse fato seja muito mais evidente no plano da retórica.

---

71 Conferir portal do MDS, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas>>. Acesso em: 22 Abr. 2010.

De fato, não se pode negar que a posição adotada pelo Governo Lula em relação a algumas ações e políticas públicas que trazem consigo os princípios da agroecologia (nos casos da PNATER, de linhas do Pronaf, por exemplo) ou de programas para convivência com o semiárido (como o Conviver e o P1MC, por exemplo), contribuiu para a consolidação dessa visão. Atualmente essas ideias estão na “cabeça” de todo mundo e todos falam que querem um desenvolvimento sustentável com base na agroecologia e na convivência com o semiárido.

Pode-se perceber também um consenso no plano da retórica em torno da complementaridade e da articulação entre as três dimensões “clássicas” do desenvolvimento sustentável, isto é, as dimensões econômica, social e ambiental. As percepções dos entrevistados convergem com relação à necessidade de combater a pobreza, de fortalecer a agricultura familiar e camponesa, de desenvolver instrumentos específicos para a agricultura familiar (ATER, crédito e formação), de proteger o meio-ambiente e de valorizar os recursos locais; enfim a necessidade de uma participação ampliada nos conselhos.

As divergências e o dissenso vêm de uma diversidade de interpretação na maneira de implementar uma estratégia. Ou seja, no momento de “traduzir” o discurso em ações concretas de desenvolvimento (quer dizer, do discurso para a prática). Em geral, e de maneira sintética, existem duas visões extremas.

De um lado, uma visão típica dos atores ligados às ONGs e Articulações (ASA-Brasil e ASA-PB), que traduzem o desenvolvimento sustentável como a capacidade de acesso aos direitos primários para todos; isso sendo muito ligado à questão da justiça social que precisa de um equilíbrio maior na sociedade entre as dimensões econômica, social e ambiental. A agroecologia é um conceito teórico-metodológico e técnico-agronômico que se apresenta como uma estratégia de implementação do desenvolvimento sustentável, enquanto a convivência com o semiárido é apresentada, ao mesmo tempo, como a tradução das especificidades da agroecologia na região semiárida e como uma busca de autonomia às tradicionais formas de dominação e de clientelismo político no Nordeste do país.

Do outro lado, os agentes governamentais (sobretudo os agentes financiadores e de serviços de ATER), para quem o desenvolvimento sustentável significa cuidar melhor do meio-ambiente e permitir uma maior participação da população rural. A agroecologia, por sua vez, é considerada como uma estratégia produtiva para preservar o meio-ambiente e melhorar a qualidade (especialmente em termos de contaminação química) dos produtos locais, buscando inserção em mercados diferenciados (nichos para produtos orgânicos); enquanto a convivência com o semiárido foi considerada sobretudo como tecnologias mais adequadas e adaptadas (obras hídricas) às necessidades da população.

De maneira mais sintética ainda, pode-se dizer que as percepções se situam entre essas duas tendências: sobre o desenvolvimento sustentável, uma ideia de justiça social e de acesso aos “bens” para todos *versus* proteção do meio-ambiente e acesso ao mercado; sobre a agroecologia, de um modelo agrícola integrador que busca e valoriza os recursos e os conhecimentos locais *versus* tecnologias mais cuidadosas do meio-ambiente; e com a convivência com o semiárido: um modelo político e de desenvolvimento para o semiárido *versus* técnicas e obras, geralmente hídricas, mais adaptadas à seca.



Isso explica o motivo pelo qual a maioria das opiniões dos gestores não-governamentais entrevistados e próximos da ASA, o desenvolvimento sustentável promovido pelos gestores governamentais, pelo menos fora das políticas do MDA, é, na realidade, um modelo de desenvolvimento convencional, “travestido” de sustentável, baseado na transferência de tecnologia, em que ganha destaque o aspecto econômico do desenvolvimento, isto é, a necessidade de gerar renda aos produtores. De certa forma, eles afirmam que os gestores governamentais (com exceção da representação do MDA) falam muito (em termos de discurso) em desenvolvimento sustentável, entretanto sabem pouco sobre a implementação de ações concretas que levem a esse padrão de desenvolvimento.

Noutra ocasião, Bonnal *et al* (2007, p. 270) haviam percebido, de forma mais evidente, essa dicotomia no que se refere ao desenvolvimento rural na região da Borborema. Para os autores, havia dois modelos conflitantes<sup>72</sup> em que um era definido como “modelo de desenvolvimento agrícola sustentável e democrático”. Neste, a produção agrícola e o desenvolvimento rural deviam ocorrer em bases sustentáveis, em todas as suas dimensões (econômica, social e ambiental). O outro modelo foi definido por eles como “modelo de agricultura familiar integrado” em que um peso significativo era dado ao aspecto competitivo e aos “processos de regulação mercantil”.

Vale salientar ainda, de acordo com esses autores (BONNAL *et al*, 2007), que essa disputa era bastante evidente em torno dos espaços de governança, destacando-se os conselhos municipais de desenvolvimento rural e de meio ambiente. De forma extremada, algumas decisões eram polarizadas entre esses dois modelos, um associado ao STR e outro à prefeitura. Talvez aí esteja uma das razões para o fato de que atualmente tem-se a intenção de se fazer o desenvolvimento sustentável, mas acaba “fazendo-se mais do mesmo” (para os representantes da ASA-PB), apesar dos esforços feitos na direção da participação e da proteção do meio-ambiente. Contudo, apesar das divergências nas opiniões dos entrevistados, estas confirmam que não se percebe hoje aparentemente nenhum “conflito”<sup>73</sup>. Ao que parece, as políticas públicas que incorporaram essas noções e que são implementadas hoje em dia nos municípios e território levaram a uma certa “amenização” dos conflitos inerentes ao surgimento do debate, pelo menos explicitamente e no plano discursivo.

Essas divergências sobre o desenvolvimento sustentável podem ser entendidas quando se procura explorar as percepções e compreensões sobre o significado das dimensões do desenvolvimento sustentável. A importância sobre cada uma delas – econômica, social e ambiental – e suas definições variam dependendo do “lugar” de quem a esta abordando.

---

72 Essa era uma disputa inclusive por hegemonia perante a sociedade como todo, uma vez que o presidente do STR, posteriormente, vai ser eleito vice-prefeito de Lagoa Seca expressando seu desacordo de como o prefeito anterior tratava as questões do desenvolvimento rural.

73 O conflito implica a existência de uma crise, de um choque entre atores ou instituições; a não existência deles não implica ausência de problemas ou divergência de opinião entre eles.

Para os gestores governamentais, quando se fala em desenvolvimento sustentável, a dimensão econômica é apresentada como a mais importante. A busca por mercados estruturados, isto é, pela organização de cadeias merece destaque. Na região, a cadeia da fruticultura (especialmente os cítricos) e a cadeia do leite (principalmente bovino) foram apresentadas como de importância fundamental para o desenvolvimento sustentável. A ideia do “farol do desenvolvimento”<sup>74</sup> do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é apresentada como referência para esse processo, justamente porque buscava envolver diversos atores municipais para estruturar cadeias produtivas - ideia que permanece viva na concepção dos agentes financiadores entrevistados. Além disso, os gestores governamentais apontavam ainda como importante a busca por mercados diferenciados, primando pela qualidade do produto “orgânico” e agroecológico (vistos pelos gestores governamentais como sinônimos) e a proteção do meio ambiente. Nessa linha de pensamento, estes gestores encaram o acesso ao crédito e aos mecanismos de comercialização como de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável. Não é de forma gratuita que fazem referência ao Pronaf (crédito e apoio à produção) e ao PAA (comercialização/aquisição pelo governo federal) como programas que apontam nessa direção.

Quando o tema do desenvolvimento sustentável é abordado pelos atores não-governamentais, embora as opiniões não apontem para a hierarquização entre as dimensões, percebe-se maior convergência entre essas opiniões em torno da relação de autonomia para as famílias agricultoras, perpassando algumas dimensões do desenvolvimento sustentável. Por um lado, em relação à dimensão social, a importância da autonomia é ressaltada em contraposição ao clientelismo e à dominação política, colocada no mesmo patamar de participação cidadã. A busca pelo desenvolvimento sustentável é vista como uma ação articulada de programas, de políticas públicas (crédito, saúde, educação, etc.) e atores coletivos, mas principalmente como processo de participação, de democratização das decisões e de gestão social combinada com a ideia de justiça social e de acesso aos direitos primários (recursos, educação, saúde). Os entrevistados do campo não-governamental apontam ainda o caráter da comercialização que privilegia o circuito curto (mercados locais e feiras, além de mercados institucionais: prefeituras, creches, etc.), no sentido de criar relações mais estáveis e de confiança com os consumidores e com a sociedade como um todo.

Na dimensão social, o tratamento especial em relação à pobreza mereceu destaque pelos gestores governamentais, no tocante aos apoios governamentais em termos de “bolsas” e benefícios sociais. Não foi diferente em relação à opinião dos gestores não-governamentais entrevistados e próximos da ASA, no que diz respeito à essência das bolsas, porém as

---

74 O Farol de Desenvolvimento era um instrumento oferecido pelo Banco do Nordeste (BNB) como sua contribuição para potencializar a ação governamental em cada município, bem como favorecer a complementaridade de ações entre os poderes público e privado, de modo que cada um cumpra seu papel na comunidade, viabilizando as ações necessárias ao desenvolvimento, por meio de comitês municipais. (LAVÔR et al, [s/d], p. 07).

opiniões começam a se diferenciar no sentido da natureza desse apoio, buscando integração e inclusão social pelo aspecto produtivo, especificamente no âmbito do quadro político e técnico da convivência com o semiárido. Assim, para eles, os processos de formação e capacitação (de comunidades, de atores da base) a partir de processos metodológicos em torno da noção de agroecologia para a gestão social do desenvolvimento rural são de fundamental importância para a sustentabilidade. Além dos processos educativos, as ações descentralizadas cumprem um papel no controle social e de estímulo à auto-organização de comunidades, levando à autonomia – para trazer uma categoria muito forte nos discursos desses atores pesquisados. Já na opinião dos gestores governamentais (dos serviços de ATER e dos agentes financiadores), a agroecologia representa uma “virada” metodológica na busca pelo desenvolvimento sustentável, quebrando de vez o “modelo difusionista” que era a base do trabalho e dos serviços de ATER no estado. A incorporação dos princípios da agroecologia pela PNATER teve um impacto importante nesse nível.

Em relação à dimensão ambiental, todos os entrevistados (gestores governamentais e não-governamentais) têm opiniões convergentes sobre sua importância para se pensar o desenvolvimento sustentável na região. Assim, a agricultura e o desenvolvimento rural devem ser conduzidos de forma harmoniosa com a natureza, uma vez que o solo, a biodiversidade e toda a base de recursos naturais estão associados à qualidade de vida. Nesse ponto, a agroecologia vai canalizar essa convergência, assumindo um papel educativo e pedagógico. Todavia, podemos observar, nesses discursos, duas maneiras de levar em consideração essa dimensão ambiental: para os representantes da ASA-PB entrevistados, a questão ambiental tem que orientar as escolhas técnicas e nortear os projetos locais; já no discurso dos gestores de governamentais de ATER ou dos agentes financiadores a questão se apresenta pela correção dos excessos ocorridos na revolução verde em relação ao meio ambiente.

Finalmente, algumas opiniões, próximas da ASA-PB e da representação do MDA, fazem referência ao desenvolvimento sustentável como um desenvolvimento associado aos processos estruturantes de longo prazo, permitindo a diminuição das desigualdades em todas as suas esferas, tanto no campo como na cidade. Os padrões de produção e consumo atuais estão muito próximos do seu limite (excesso de carros, construção desordenada de casas, deposição irregular de lixo, o aumento da violência – aspecto muito destacado nas entrevistas –, além da degradação dos recursos naturais, etc.) e apontam para uma realidade global preocupante, seja na atualidade, seja no futuro.

Conclui-se assim, em função do que foi dito acima, que, por um lado, o desenvolvimento sustentável é a resultante de uma corrente do modelo de desenvolvimento “convencional”, contudo com a perspectiva de diminuir os impactos sobre o meio-ambiente, seja a partir da reestruturação de cadeias produtivas, seja ainda por um enfoque centrado na qualidade do produto. Por outro lado, o desenvolvimento sustentável resulta de um processo de construção coletiva no quadro da agroecologia e da convivência com o semiárido. Defendida principalmente pelas opiniões dos representantes da ASA-PB, essa visão caracteriza-se como um processo que se propõe a ser construído com base em experiências concretas, pelas pessoas envolvidas nos processos e sem conceitos preestabelecidos. Ou seja,

mudou-se o foco do desenvolvimento e não há necessariamente uma preocupação única aos resultados, mas fundamentalmente com os processos. Essa parece ser uma mudança metodológica significativa, um referencial novo para se refletir sobre o paradigma do desenvolvimento sustentável, de tudo o que foi exposto.

Por último, não há uma percepção muito diferenciada na opinião das pessoas sobre a relação entre desenvolvimento sustentável e as outras duas noções: agroecologia e convivência com o semiárido e convém destacar também que as noções de agroecologia e convivência com o semiárido passaram por um processo de transformação ao longo do tempo. Ou seja, historicamente, a primeira noção esteve associada às tecnologias alternativas – fundamentadas na Rede PTA – já a segunda, na mobilização política dos movimentos dos trabalhadores rurais do Nordeste. Assim sendo, a agroecologia trás consigo uma dimensão mais técnica; a convivência com o semiárido, por sua vez, assenta-se sobre uma dimensão mais política. Atualmente, essa percepção mudou, especialmente na opinião dos gestores governamentais, na qual a agroecologia é vista como sendo um modelo político e técnico amplo capaz de buscar alternativas mais adaptadas; e em relação à convivência com o semiárido destacam-se as especificidades desse modelo nas regiões secas. Muitas opiniões afirmam assim a agroecologia como uma dimensão mais política (de lidar com pessoas e processos) e a convivência com o semiárido numa dimensão de tecnologia (cisternas, barragem subterrânea, etc.). Isso pode ser explicado também em parte pelo fato de só bem recentemente o governo incorporar as noções de agroecologia e de convivência com o semiárido como concepções de políticas públicas.

## **Os espaços de governança**

Nos discursos dos entrevistados percebeu-se que a questão do debate sobre os rumos do desenvolvimento e a participação da sociedade civil nos processos são fundamentais para o desenvolvimento sustentável. Isso está ligado a qualidade do funcionamento dos espaços de governança – vários na região – que permitem uma aproximação entre a sociedade civil e o governo. O objetivo aqui é analisar o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Rural (nos níveis estadual e municipal) e do Fórum de Desenvolvimento do Território da Borborema. Salienta-se ainda que, embora existam diversos dispositivos de articulação dentro da sociedade civil (Fórum dos Assentados, Pólo Sindical, ASA-PB, dentre outros), eles não serão objeto de análise aqui, apesar de se destacar as relações desses espaços de governança com os dispositivos de articulação referentes às ações coletivas da sociedade civil.

### **O Conselho de Desenvolvimento Rural da Paraíba**

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), criado no ano 2000, contava inicialmente com 19 organizações integrantes, tendo uma restrita atuação sobre o desenvolvimento rural: “era um conselho faz de conta”, nas palavras de um dos participantes do conselho entrevistado. Essa situação começou a mudar em 2003, quando em âmbito nacional tem início uma “força tarefa” no MDA, especialmente, após a reestruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

(CONDRAF)<sup>75</sup>, cujo objetivo era revitalizar e dinamizar a participação nos conselhos de desenvolvimento rural nos estados e, conseqüentemente, nos municípios, como que uma reação em cascata, pois em alguns desses conselhos, poucos atores sociais participavam efetivamente das atividades conciliares, além da ocorrência de desvios que freqüentemente desvirtuavam a participação e o controle social (DINIZ, 2007).

O primeiro desafio foi adequar a composição do conselho, dentro da paridade entre organizações governamentais e da sociedade civil. Assim, das 19 organizações iniciais, passou-se para mais de trinta organizações, envolvendo uma maior diversidade de atores sociais: movimentos sociais, ONGs, órgãos e secretarias de governo estadual e federal, ministérios, universidades, igrejas, etc. A ampliação de sua composição foi apenas o começo do desafio que viria à frente, afirmam os participantes do conselho (tanto governamentais, como não-governamentais). Ou seja, além de se tornar um conselho “representativo e paritário”, ele precisava também, segundo o ex-secretário do CEDRS, ser um espaço legítimo de negociação de políticas, com regras claras, normas e procedimentos acordados por todos os membros. Nesse sentido, elaborou-se o regimento interno do conselho (pois não havia), normatizando as reuniões ordinárias e as instâncias transitórias, como as câmaras técnicas: de ATER, de ação fundiária e de desenvolvimento territorial – ausentes na concepção inicial. Em função de um certo descaso em relação à participação de muitos dos integrantes do conselho, importante salientar o processo de capacitação posto em prática para os “novos” membros do conselho, destacando-se especialmente a elaboração de uma cartilha apontando o “legue” de políticas destinadas à agricultura familiar e ofertadas pelos diversos ministérios. “Entender” o funcionamento das políticas passou a ser o principal motivador do conselho, conforme vai afirmar seu ex-secretário: “pegar a política pública e ver como ela deve ser desenvolvida”. Enfatizou ainda o ex-secretário que seguir rigorosamente as normativas das políticas, evitando assim desvios ocorridos em situações passadas, era a meta a se perseguir, especialmente, quando o objetivo era o desenvolvimento sustentável.

Ainda de acordo com o ex-secretário, o CEDRS também deveria desenvolver um plano de formação para os conselhos municipais e, de fato, essa formação se intensificou justamente nesse momento de emergência dessas novas abordagens conceituais e políticas inauguradas em 2003. No entanto, segundo opiniões dos participantes de conselhos municipais (do campo não-governamental), a intenção de formar competências estava restrita ao plano do “entendimento” da política, de um melhor direcionamento das propostas negociadas nesses espaços, ou ainda, na intenção de uma melhor gestão dos recursos disponíveis (sejam materiais ou humanos). Faltava a formação de competências no sentido de orientar as decisões, de qualificar uma estratégia estadual de planejamento na busca pelo

---

75 Essa reestruturação ocorre pelo Decreto de nº 4.854, de 08/10/2003, tratando sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, CONDRAF (DINIZ, 2007).

desenvolvimento sustentável, revelaram as entrevistas dos representantes não-governamentais nos conselhos.

### **O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável**

Inicialmente, destaque-se a diversidade de opiniões sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) em vários municípios da região pesquisada, em particular com relação a quem emite a opinião (ser membro do conselho como sociedade civil ou como governo, por exemplo).

Como citado acima, os conselhos municipais também vão sofrer grandes influências a partir de 2003, sejam positivas, para alguns, sejam negativas, para outros. Criados na década de 90, os CMDRS passaram por várias fases e várias nomenclaturas, embora tenha permanecido seu objetivo central: permitir a participação da sociedade civil na decisão sobre os rumos do desenvolvimento rural.

De modo geral, na trajetória dos conselhos municipais convém destacar duas fases. Segundo opinião dos representantes não-governamentais, durante a primeira fase que vai desde a criação do Pronaf Infraestrutura até o ano 2003, o foco era dirigido para a construção de obras (mercado, casas de farinha, etc.) e para aquisição de máquinas agrícolas (tratores, por exemplo) e não havia um debate sobre o sentido e o projeto de desenvolvimento dos municípios. Nessa época, houve um conflito bastante forte entre o Pólo Sindical da Borborema (expresso pelos representantes dos sindicatos rurais nesses conselhos) e os representantes de prefeituras, conforme visto anteriormente (BONNAL *et al*, 2007). Assim, essa fase pode ser caracterizada pela ausência de uma estratégia de planejamento para o desenvolvimento municipal, repetindo a situação do conselho estadual.

Já a segunda fase caracterizou-se pela introdução da política de desenvolvimento territorial, fazendo com que o Pronaf Infraestrutura deixasse de ser negociado na escala municipal e passasse à escala territorial. Essa mudança permitiu uma relativa “descentralização” dos conflitos localizados e personalizados nos municípios (prefeitura e sindicato, por exemplo). Segundo opiniões dos representantes dos movimentos sociais nos conselhos entrevistados, o campo de alianças e o “jogo” ficaram mais amplos, livrando-se da dependência dos prefeitos. Mas, os representantes das organizações governamentais não concordaram com as opiniões acima e citaram um certo enfraquecimento dos conselhos municipais pois o poder público municipal deixou de negociar políticas diretamente e/ou perdeu a sua capacidade de debater temas relevantes para o município e/ou de levantar as demandas locais.

Contudo, seja antes, seja depois da abordagem territorial, na opinião dos representantes dos movimentos sociais, os conselhos não avançaram num processo de planejamento para o desenvolvimento rural, limitando-se às decisões sobre essa ou aquela política (liberação do crédito fundiário, de programação da vacinação de animais, decisão sobre uso de carro-pipa, uso do trator e implementos, etc.). Essa opinião é reforçada por outra que aponta para a necessidade de capacitação para os membros do conselho, proposta com a qual todos os entrevistados concordaram. A Emater (empresa estatal de extensão rural) tinha um convênio com o MDA para capacitar os membros dos conselhos, contudo essa capacitação era severamente criticada pelos representantes dos movimentos sociais pois ficava no plano

mais normativo, além do fato de utilizar referências externas (orientação no agronegócio, unicamente para mercado), sem esforço de contextualização: uma “formação” fora da realidade da agricultura familiar, concluíram os entrevistados. Por fim, apontavam os representantes dos movimentos sociais entrevistados para a necessidade de uma capacitação partindo da realidade local, construindo um “bom projeto”, tendo como base o enfoque da agroecologia e as experiências em desenvolvimento na região. Seriam essas experiências que teriam uma maior capacidade de sustentabilidade, pois vêm demonstrando isso de fato, de acordo com os conselheiros do campo dos movimentos sociais.

### **O Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema**

A incorporação da abordagem territorial vai mudar significativamente as dinâmicas dos conselhos municipais. Na Borborema, a partir do momento que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) definiu o território de identidade, o fórum passa a ser chamado de Fórum de Desenvolvimento Sustentável da Borborema. Configurado a partir de 2003 com 21 municípios, incluindo o município “urbanizado” de Campina Grande, o território da Borborema passou a ser, posteriormente, em 2008, um Território da Cidadania, contando com 102 instituições, distribuídas paritariamente entre organizações governamentais ou organizações da sociedade civil, além de organizações “mistas” (como os conselhos).

Não é objeto aqui retomar as reflexões sobre os resultados e problemas encontrados pelo fórum de identidade (sendo objeto de numerosos artigos e relatórios<sup>76</sup>). Cabe ressaltar, pelo menos, que a criação do fórum de desenvolvimento possibilitou o estabelecimento de condições necessárias à instauração de um diálogo entre os diferentes atores locais e, conseqüentemente, a limitação das oposições e conflitos acirrados que existiam entre alguns desses atores (Prefeituras, Emater, STR, etc.). De acordo com as entrevistas dos representantes não-governamentais do fórum, o estabelecimento do território facilitou a discussão do modelo agroecológico no qual se fundamenta a proposta do movimento sindical, seja pelo estabelecimento de alianças com o Fórum de Assentados<sup>77</sup>, seja com os atores que até então não correspondiam aos parceiros estratégicos dos sindicatos: Embrapa, UFCG, UEPB<sup>78</sup>, Emater e bancos, por exemplo. Também foi evidente na fala de muitos

---

76 Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades – 2009 produto 1. Território de Cidadania da Borborema-PB, Delgado e Zimmermann (setembro/2009). Piraux e Bonnal. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar: um estudo sobre o entorno de Campina Grande, Pb. Estudos Sociedade e Agricultura. Vol 16, n°2, outubro 2008, UFRRJ, CPDA, Rio de Janeiro, p 262, 292.

77 Este fórum é uma herança do movimento social formado pelos antigos trabalhadores de usinas açucareiras localizadas nos arredores de Guarabira que encerraram suas atividades no final dos anos 1980. O movimento de luta pela terra desembocou na criação de quatorze assentamentos.

78 UFCG: Universidade Federal de Campina Grande, UEPB: Universidade Estadual da Paraíba.

entrevistados, que “o território” possibilitou a construção de uma institucionalidade operacional (plenária, comissões temáticas, núcleos técnico e de direção) que permitiu discutir, comparar e selecionar projetos concretos e coletivos de desenvolvimento territorial, ultrapassando os limites das propostas/programas setoriais e os interesses eleitorais ou oportunistas de alguns poderes municipais. Assim, apesar de não ser um consenso entre os entrevistados, pode-se concluir que a experiência do Fórum Territorial está oferecendo uma validação do interesse e da operacionalidade de localizar processos de desenvolvimento territorial num espaço regional, criando uma complementaridade em relação aos espaços municipal e estadual.

O Pólo Sindical da Borborema e o Fórum dos Assentados, que são os atores mais atuantes na região, participam ativamente no Fórum, em especial no que se refere à promoção da agroecologia. No território, a aliança mais forte era composta pelo Pólo Sindical, alguns sindicatos rurais (STRs), a AS-PTA e o Fórum de Assentados, permitindo assim exercer influências sobre os princípios estabelecidos pelo Núcleo de Coordenação do Fórum, especialmente em relação ao apoio e fortalecimento da agricultura familiar com base na agroecologia e na importância do papel dos agricultores familiares<sup>79</sup> nesse processo.

Como exemplo, pode-se apontar o plano de ação do território da Borborema, organizado a partir de eixos específicos às diversas dimensões da agricultura familiar: produtiva (consolidação da produção por diferentes meios: acesso dos agricultores familiares aos mercados, financiamento, segurança hídrica...), sociocultural (saúde, segurança alimentar e nutricional, educação, formação e capacitação), político-institucional (participação social) e ambiental. Embora percebeu-se que esse plano quase nunca é consultado no que diz respeito à discussão de ações estratégicas para o território. Um dos grandes entraves na abordagem territorial era exatamente o processo de liberalização dos recursos financeiros por parte da administração central, tendo em vista a execução das propostas anuais; opinião recorrente entre todos os entrevistados. Observou-se nesse nível que a complexidade das regras da gestão das contas públicas gerava um tempo excessivo na liberação dos recursos, dando lugar, *in fine* a uma sub-execução das propostas. Uma grande parte dos projetos estratégicos aprovados no fórum territorial ainda não havia saído do “papel”, por causa da rigidez da gestão administrativa do financiamento. As contrapartidas das prefeituras previstas nessa política, também representavam dificuldades devido, por um lado, aos interesses políticos (ou ausência de interesses!) em jogo e, por outro, ao endividamento crônico das mesmas (atualização das certidões “negativas” de débito frente às diversas secretarias e órgãos de fiscalização).

Além disso, a inexistência de um quadro normativo comum que unificasse as ações de ministérios e secretarias diferentes (ao contrário, cada ministério tem o seu quadro normativo), duplica os esforços dos atores políticos e sociais, complicando a concretização

---

79 Esse papel passa pela metodologia “campesino a campesino”, traduzido na região como “agricultores experimentadores”. São agricultores que desenvolvem práticas agrícolas e processos produtivos que depois são socializados por meio de intercâmbios (PETERSEN e SILVEIRA, 2007).



dos projetos nos territórios. Até mesmo os recursos do Pronaf Infraestrutura (recursos que estavam na origem dos territórios de identidade), há necessidade de se adequar às diferentes legislações em seus diferentes níveis (municipal, estadual e federal). Enfim, as competências para conhecer esse quadro, articulando coerentemente os níveis administrativo, se foram um problema nos Territórios de Identidade se apresenta como um grande desafio no Território da Cidadania. Apesar de que, em função das “delegacias estaduais” de alguns ministérios (representação ministerial baseada e sintonizada com os do estado), garantem-se mais o debate e a participação nas decisões administrativas e financeiras. Para os ministérios que não tem representantes nos estados, existe uma maior dificuldade de compartilhar as decisões sobre a gestão dos recursos. Nas entrevistas dos participantes do fórum territorial foram citados, por exemplo, o caso dos recursos para a saúde (limitado ao nível da informação e fiscalização) e dos recursos para o desenvolvimento rural (via MDA) em que se consegue um grau maior de participação, pois há uma representação desse ministério no estado. Além disso, o elenco de políticas públicas que chega é enorme; muitas delas com poucas informações sobre sua operacionalização. Portanto, pensando-se nos dispositivos de governança e em seu funcionamento em busca do desenvolvimento sustentável, os desafios da organização institucional (uma certa homogeneidade desses dispositivos de governança) e da gestão de políticas ganham importância central. Isto é, como no mesmo espaço de governança os recursos de ministérios diferentes possam ser gerenciados com os mesmos patamares de decisão?

Entretanto, a evolução positiva dos territórios de identidade para os de cidadania é inegável, inclusive de mudanças significativas em relação a uma atuação proativa das prefeituras, pelo menos ao início (se bem que essa atuação ocorreu basicamente porque alguns prefeitos foram à Brasília e, chegando lá, alguns agentes ministeriais sugeriram que eles participassem dos territórios, pois os recursos sairiam mais rápidos, conforme o discurso um representante das prefeituras no fórum). Essa atuação das prefeituras parecia representar mais uma fase de transição porque passada a fase inicial, com relação aos problemas de recursos, os prefeitos abandonaram o espaço (embora tenham deixado uma representação delas no fórum territorial para defender seus interesses). Assim, ao longo de quase dois anos a grande característica do território da cidadania é o fato das ações virem “de cima pra baixo” e o colegiado, ao ser informado das ações governamentais já definidas, sua função era a fiscalização e o exercício do controle social, conclui o representante das prefeituras no fórum.

A exigência da composição paritária no Fórum foi, ao início, bastante polêmica, pois os representantes da sociedade civil perceberam isso como uma forma em que eles perderiam poder (uma vez que a sociedade civil representava dois terços nos territórios de identidade). Atualmente essa visão mudou e as opiniões dos representantes não-governamentais apontam para essa necessidade de uma relação forte e comprometida com os órgãos públicos. Superada essa polêmica, apesar da brevidade da experiência dos territórios da cidadania, o problema das plenárias – os espaços de negociação e decisão – transmuta-se para a não participação das representações estatais e das agências governamentais como o caso da Conab ou outras que definem ações para os territórios, mas que não apresentam as concepções, os conceitos e os normativos dessas ações.

Assim, esses elementos colocados acima atuam como caráter desmobilizador do envolvimento dos atores com o Fórum e contribui ainda para reduzir as expectativas quanto à efetividade do Programa Territórios de Cidadania. Sem dúvida, essas dificuldades recorrentes geraram um sentimento de ineficiência por parte dos participantes do Fórum. Frequentemente, os participantes desse espaço entrevistados manifestavam a sua desilusão frente ao tempo perdido e à fraca atuação do dispositivo do território.

Todavia, essa frustração entre o que se apresentou inicialmente e o que se concretiza agora, ainda assim, a política de desenvolvimento territorial fica como uma “coisa nova” e bem pensada, mesmo para quem não está diretamente ligado ao processo, conforme percebeu-se nas entrevistas. Essa iniciativa vem permitindo que uma diversidade de atores (universidade, associações, agricultores, etc.) possa ir construindo e compartilhando uma mesma concepção sobre o desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, a um reconhecimento da importância da participação do poder público e de que o diálogo constante entre governo e sociedade civil torna-se fundamental para a viabilização das ações e dos projetos.

### **Sobre o funcionamento dos dispositivos de governança**

Independente de quem fala e do lugar de onde se fala, a criação dos conselhos e de fóruns foi um grande avanço no Brasil e, apesar das dificuldades encontradas, esses espaços de governança são considerados de importância central para que a sociedade civil e o governo progridam no compartilhamento do poder e na capacidade de intervir nas escolhas públicas, constituindo-se em espaços pertinentes de participação.

Contudo, a percepção sobre o funcionamento desses dispositivos tem a ver com o lugar do informante e de seu pertencimento ao tipo de organização. Ou seja, os representantes não-governamentais apontam como um dos principais problemas encontrados nesses espaços a ausência de um projeto comum de desenvolvimento rural, legitimado no âmbito desses dispositivos. As consequências dessa ausência refletem-se na focalização da missão quase sempre para “dividir” os recursos que vêm para ser aplicados, assumindo o trabalho de “dividir o bolo” para retomar uma expressão usada por um dos entrevistados. Já os representantes governamentais entrevistados têm uma visão mais matizada, ressaltando que um esforço foi feito nos três dispositivos de governança analisados, para que os membros participantes se tornassem capazes de entender melhor os objetivos e o quadro normativo das políticas públicas, bem como em relação à compreensão da abordagem territorial - um primeiro passo nesse processo. Percebeu-se ainda uma diferença significativa entre os conselhos e o Fórum. Embora o território da Borborema sofra da falta de um projeto, conforme dito acima, entretanto ele foi capaz de estabelecer um diálogo concreto entre os representantes do fórum e, mais ainda, entre as instituições do território. Essa condição amenizou a ausência de um “projeto”, pois conseguiu mobilizar e valorizar mais as experiências locais - situação que não existe com os conselhos estadual e municipal. Ressalte-se que no caso dos conselhos municipais, a sua proliferação (conselho de meio ambiente, de desenvolvimento rural, do Cooperar) não possibilitava claramente um debate sobre qual estratégia e/ou modelo de desenvolvimento. Sobre esse ponto, alguns representantes governamentais e não governamentais ressaltaram o fato que a participação

envolve muitas vezes as mesmas pessoas. De um lado, isso é bom porque favorece certa homogeneidade nas decisões tomadas, mas interpela a sobrecarga de trabalho em que os integrantes ficam sem condições de monitorar as ações, bem como a real vontade compartilhada de participação nessas entidades.

Finalmente, as opiniões ressaltaram o problema da relação com os prefeitos, tendo a ver com as condições específicas do Nordeste ainda marcadas pelo paternalismo e assistencialismo, ou, dito de outra forma, há uma prefeiturização dos conselhos (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999). Ou seja, o problema está ligado à implementação das decisões do conselho e do fórum, que ficam nas mãos dos prefeitos. Além do mais, tem-se ainda um desafio: fortalecer mais os CMDRS, articulá-los mais com os Territórios da Cidadania e estabelecer relações mais consolidadas com os prefeitos.

## **A implementação das políticas públicas**

O objetivo aqui consiste em entender as realidades das políticas públicas e os contextos locais em que a preocupação com a sustentabilidade tornou-se uma constante. Busca-se analisar os aspectos com que essa sustentabilidade foi sendo traduzida em ações, bem como as formas de implementação das principais políticas públicas e programas governamentais na região que tinham o desenvolvimento sustentável como fim. Para isso, foram escolhidas as seguintes políticas e/ou programas públicos: Pronaf, PNATER, PAA e P1MC.

### **O PRONAF**

Todos os entrevistados ressaltaram não haver dúvida de que o Pronaf (programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar) foi um grande avanço em relação ao financiamento da agricultura familiar no Brasil e de sua capacidade de levar “algo” a mais à sustentabilidade. Apesar de algumas ressalvas, os entrevistados afirmaram que o desenvolvimento sustentável passava necessariamente pelo crédito (na opinião dos gestores governamentais dos serviços de ATER) e pelo fortalecimento da agricultura familiar. Nesse caso, a definição de várias linhas de financiamento do Pronaf foi uma forma de responder às especificidades do mundo rural brasileiro e à sustentabilidade, além de ser uma forma de adaptação à diversidade do segmento da agricultura familiar, uma vez que, desde a sua criação em meados da década de 90, o programa vem sofrendo ao longo dos anos uma série de ajustes necessários a sua execução (embora esses ajustes ainda sejam insuficientes em relação às condições específicas do Nordeste, segundo opinião de agentes financiadores entrevistados).

As mudanças recentes – a partir de 2003 – foram consideradas pelos entrevistados como uma “revolução” no Pronaf. Ou seja, por um lado, houve um crescimento da disponibilidade de crédito e, por outro, foram criadas outras linhas de financiamento (mulher, jovem, agroecologia, semiárido, etc.). Um destaque especial foi dado à linha Pronaf Mulher, sobretudo pelo agente financiador, como também pelos gestores dos serviços de ATER.

Outra mudança recente, de caráter positivo, ocorrida no Pronaf, tem a ver com a diminuição da burocracia exigida (papéis, certidões, etc.) pelos agentes financiadores. O

exemplo mais significativo vem da linha Pronaf B, permitindo que um público-alvo (famílias com baixíssima renda), até então fora do Pronaf, fosse inserido no sistema. Entretanto, as facilidades burocráticas dessa linha geraram uma exagerada expansão do público “pronaiano-B”. Muitas pessoas, inclusive, sonegam informações sobre a renda familiar e/ou tentam burlar as normas e a declaração de aptidão (DAP), no sentido de acessar esse crédito. Assim, grande parte dos que acessam esse grupo já poderia acessar outros grupos do Pronaf (C ou D), conforme opinião de agentes financiadores entrevistados.

Apesar desses avanços, ainda existe o peso das normas do sistema financeiro. O sistema (a “planilha de cálculos”) ainda é muito rígido e não contempla de forma sistêmica a propriedade familiar. Na opinião de gestores não-governamentais entrevistados, o financiamento ainda é centrado por cultura/produto e não na propriedade como um todo. Essa rigidez pode ser vista em relação ao Pronaf Semiárido (na perspectiva da convivência com o semiárido) que “amarrava” 50% dos recursos para obras hídricas, além da obrigatoriedade da capacidade de pagamento no projeto (como um poço, ou barreiro, ou cisterna vai gerar, por si só, alguma renda para pagar o financiamento?). Sobre essa linha de financiamento (Pronaf Semiárido), quando ela ainda estava em elaboração, no início de 2003, foram feitas algumas simulações metodológicas na Paraíba, a partir da experiência da AS-PTA e pelo Pólo Sindical da Borborema. A intenção era definir algumas referências a partir da agroecologia e de convivência com o semi-árido e, assim, levar em consideração às especificidades locais/territoriais (invertendo a lógica vigente em que as referências eram baseadas em cadeias produtivas, num produto específico, associado ao pacote de insumos). Vale uma ressalva aqui, especialmente em função das facilidades do Pronaf B (burocráticas, dentre outras), abandonou-se este esforço. Ao longo dos últimos anos, a evolução do Pronaf B e sua contribuição para a estruturação das “pequenas” propriedades na região foi um fato ressaltado como de caráter bastante positivo pelos gestores não-governamentais entrevistados.

Outra questão problemática diz respeito à existência de um alto índice de inadimplência nos municípios do estado da Paraíba<sup>80</sup>, fazendo que os agentes financiadores e operadores do Pronaf B suspendessem novos financiamentos da linha quando, cumulativamente, a taxa de inadimplência no município alcançasse valor igual ou superior a 15% (quinze por cento) das operações. Uma das saídas ao problema está no programa de microcrédito do BNB, chamado

---

80 Vale salientar que por conta da inadimplência em relação ao Pronaf B, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) lançou uma portaria (nº 105, de 23 de novembro de 2007) considerando a “necessidade de implantar um sistema de monitoramento da linha de crédito do Grupo B do Pronaf capaz de zelar pelo bom emprego dos recursos públicos e de melhorar a eficácia enquanto instrumento de política pública”. Portal da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF/MDA. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/>>. Acesso em: 10 Jul. 2009.

de *Agro-amigo*<sup>81</sup> em que a responsabilidade é bilateral, segundo informação de um agente financiador entrevistado.

O acompanhamento pela assistência técnica dos projetos financiados também foi considerado um problema na região da Borborema. Há conflitos em torno da elaboração dos projetos de financiamento e as taxas de assistência técnica, envolvendo por um lado o banco e, por outro, a empresa estatal de ATER. Quer dizer, ao serem elaborados, os projetos destinam um percentual ou valor fixo para a assistência técnica. A questão é que muitas vezes é o próprio agente financiador quem elabora o projeto, enquanto os técnicos de ATER pouco se envolvem com os processos de elaboração dos projetos, de acordo com opinião dos agentes financiadores entrevistados. A sobrecarga de trabalho dos extensionistas é uma das explicações para esse problema, segundo os gestores dos serviços de ATER entrevistados.

Todavia, algumas iniciativas foram feitas no sentido de amenizar os problemas expostos acima, especialmente, no que diz respeito à construção de propostas mais adequadas à realidade regional, buscando valorizar as características locais e as necessidades da população-alvo através da participação nos Territórios da Cidadania (alguns dos entrevistados dos serviços de ATER e de financiamento faziam parte da coordenação do colegiado territorial).

Em relação à sustentabilidade, foram consensuais as opiniões que o Pronaf deve financiar ações que pensem no futuro, sem degradar a natureza – a dimensão ambiental deveria estar presente nas propostas (a agroecologia não deveria ser uma linha de financiamento específica, mas deveria ser um princípio a todo o programa de crédito, segundo opinião de um agente financiador).<sup>82</sup> Aliás, a criação de uma linha específica de financiamento para a agroecologia (e as diversas linhas criadas) levou a uma certa segmentação do crédito como que para cada público-alvo se precisasse de uma linha diferenciada. Apesar dessa

---

81 O Agroamigo, criado em 2004, é um Programa de Microcrédito Rural do Banco do Nordeste, idealizado em parceria com o MDA. Trata-se de iniciativa pioneira no Brasil que visa à concessão de financiamento para área rural, adotando metodologia própria de atendimento, cuja premissa consiste no crédito orientado e acompanhado. O programa destina-se a agricultores familiares com enquadramento no Pronaf B. Em maio de 2009, o Programa estava presente em 158 unidades do Banco, atendendo a 1.409 municípios do Nordeste brasileiro, Norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, contando com carteira acumulada de R\$ 822.181 mil, correspondentes a 632.888 financiamentos. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos\\_e\\_Servicos/agroamigo/gerados/](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/agroamigo/gerados/)>. Acesso em: 01 Ago. 2009.

82 Ressalte-se que nesse momento estava sendo criado o Pronaf Sustentável (Decreto nº 6.882, de 12/06/2009), tendo como o objetivo planejar, orientar, coordenar e monitorar a implantação dos financiamentos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com enfoque sistêmico, no âmbito das modalidades de crédito rural do Pronaf. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=22/06/2009>>. Acesso em: 02 Ago. 2009.

preocupação com o meio ambiente, contudo, percebeu-se uma contradição no discurso, havendo uma centralidade da dimensão econômica quando perguntados sobre os principais desafios da sustentabilidade (acesso a mais crédito para produzir e gerar renda). Quanto aos projetos implementados, essa contradição se evidencia ainda mais quando se analisam algumas linhas específicas: no caso do Pronaf Semiárido (e outras linhas) há um privilégio do eixo econômico; no caso do Pronaf B o privilégio é a dimensão social (combate à pobreza) e econômica; e no caso da linha Pronaf Agroecologia (incentivo ao meio ambiente), quase nenhum acesso na região pesquisada. Muitas vezes no caso do Pronaf, os projetos não romperam com o enfoque “tradicional”, privilegiando as cadeias produtivas. Os exemplos de desenvolvimento do leite e da avicultura (na visão do agente financiador) ou da fruticultura, de gado de corte (na opinião dos gestores dos serviços de ATER) são elucidativos dessa situação. Além disso, percebe-se na fala dos entrevistados a necessidade de integração dos serviços de ATER e crédito e dos respectivos agentes promotores desses serviços. Embora haja essa idéia, na prática ela não se configura concretamente ou, quando ocorre, ainda é muito incipiente, segundo as opiniões dos agentes financiadores e de serviços de ATER entrevistados.

## **A PNATER**

A concepção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) é bastante inovadora, especialmente em relação a sua base metodológica (de acordo com os gestores dos serviços de ATER) ou em relação ao planejamento feito (na opinião do representante do conselho estadual). Ou seja, muitas das diretrizes (agroecologia, questão de gênero e geracional, etc.) já eram trabalhadas, contudo, de forma “difusionista”. Com a PNATER, há uma mudança importante na metodologia, sendo unânime a opinião em todos os níveis dos gestores dos serviços de ATER no sentido de valorizar essa virada metodológica: participativa e de “valorização” das pessoas.

Apesar dessa evolução, ainda existe uma forte resistência dos técnicos em relação à nova política de ATER (no sentido deles incorporarem os novos princípios). As entrevistas dos gestores dos serviços de ATER ressaltaram como importante as melhores *competências* dos “novos” técnicos (incorporados por concursos a partir da PNATER), em relação aos técnicos com mais tempo de serviço. As opiniões dos entrevistados apontam também um problema ligado à aposentadoria, pois muitos dos técnicos antigos ainda não fizeram essa opção porque, pelo sistema adotado pela empresa estatal, eles perderiam parte dos atuais salários. Na opinião dos entrevistados, esse é um problema que o governo da Paraíba deveria resolver, pois abriria campo para novas contratações, revigorando os serviços de ATER. Além disso, existe uma alta rotatividade entre os técnicos da empresa, seja por razões pessoais, mas também razões políticas (perseguição, favorecimento, etc.). Isso vai criando uma grande desconfiança dos agricultores, dificultando o trabalho, segundo os gestores dos serviços de ATER.

No sentido de consolidar esses serviços, a partir dos princípios da PNATER, os gestores entrevistados apontaram para algumas iniciativas que estavam em curso. O estabelecimento de parcerias e articulações institucionais (no caso do SEBRAE), por um lado, e o estabelecimento de convênios com prefeituras. É o caso de Lagoa Seca em que o convênio

estabelece uma cota em combustível, além de disponibilizar, por outro lado, acesso à internet para o escritório local. Ou seja, “fazer o convênio com o prefeito, mas não cair na politicagem”, segundo um gestor dos serviços de ATER. Vale ressaltar, por fim, a fato da empresa estatal de ATER participar do colegiado no território da cidadania e, como no caso dos bancos, a busca de parceria e a integração dos espaços de negociação (levando em consideração as especificidades locais) são estratégias comuns.

Estes citaram ainda uma forma de custeio dos serviços de ATER por via das taxas de assistência técnica (percentual do crédito acessado pelas famílias), contudo esses recursos não são descentralizados aos escritórios locais. O ideal seria a divisão desses recursos com os escritórios locais, propõe o gestor local da empresa estatal de ATER. Isso mudaria significativamente o acompanhamento aos agricultores, custeando despesas dos serviços de ATER, na opinião do representante do MDA.

Quanto ao enfoque da sustentabilidade do programa, a PNATER pode ser considerada uma política de desenvolvimento sustentável, afirmaram os agentes de ATER entrevistados. Segundo eles, antes, na perspectiva da difusão, não havia a preocupação com a sustentabilidade e o equilíbrio entre as três dimensões. O problema é que ainda perdura uma série de dificuldades na empresa para implementar uma estratégia de ação coerente com esse conceito, concluem os agentes de ATER entrevistados. Destacaram, sobretudo, o fato de que não há um planejamento estratégico, seja partindo dos escritórios locais, ou dos escritórios regionais e/ou estadual que pudesse avançar nesse sentido.

## **O PAA**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado no contexto do Programa Fome Zero e desde o início tinha como foco a compra de produtos da agricultura familiar articulada com o atendimento das necessidades alimentares das populações mais pobres. Todos os entrevistados o citaram como um dos programas fundamentais para o desenvolvimento sustentável, permitindo fortalecer o segmento da agricultura familiar. O PAA, de forma inovadora, permitiu mecanismos de acesso a alimentos, a mercados institucionais, valorizando a produção local da agricultura familiar e garantindo um preço mais justo.

Na região do Agreste da Paraíba, a primeira experiência com o programa foi desenvolvida pelo Pólo Sindical da Borborema e a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), em 2003, quando foi elaborada uma proposta de compra antecipada, buscando o fortalecimento dos bancos comunitários de sementes (entendidos numa perspectiva de segurança alimentar). Em um segundo momento, em 2004, a experiência envolvia a merenda escolar. Novamente, o Pólo Sindical assume o papel político de intermediar a comercialização de produtos agroecológicos entre agricultores e CONAB. Vale ressaltar que inicialmente ocorreram algumas tensões entre o Pólo Sindical e a CONAB, tendo em vista que seus técnicos não compreendiam o processo de articulação em rede do Pólo. Na realidade, a lógica da Companhia de Abastecimento era voltada para o trabalho com os municípios (e as prefeituras) e governos estaduais. Segundo o gestor não-governamental entrevistado, representante do Pólo, depois de muito empenho de ambos os lados, a compra de produtos

para a merenda escolar ocorreu em três municípios (Lagoa Seca, Queimadas e Soledade), todos no âmbito da ação do Pólo Sindical da Borborema.

Uma das principais dificuldades encontradas, de acordo com o entrevistado, foi a gestão. Assim foram realizadas capacitações para que as associações de produtores nos municípios envolvidos pudessem ter autonomia e apresentassem, individualmente, sua proposta. Essas capacitações foram feitas em forma de oficinas e coordenadas pelo Pólo Sindical da Borborema. Ainda de acordo com o entrevistado, cada município tinha uma comissão (composta pela EMATER, vigilância sanitária, sindicatos de trabalhadores rurais, secretaria da agricultura e Pólo Sindical) que fazia a gestão local do projeto (levantar ofertas, estabelecer um cronograma de compras, organizar a logística de apoio, etc.). Guardadas as devidas dimensões, em todos os municípios a prefeitura entrou como parceira do projeto (vale lembrar que eram recursos extras, via CONAB e, portanto, não eram deduzidos dos recursos do MEC que as prefeituras recebiam para aquisição da merenda escolar de modo geral).

Em um segundo momento, a proposta foi ampliada para o território da Borborema, porém, a gestão tornou-se mais complexa, segundo o gestor do Pólo entrevistado, pois carecia de dedicação integral ao processo de compra de produtos para merenda escolar na região. Mais recentemente, em função de um acordo com o MDA, foi possível contratar um técnico especificamente para a gestão do programa no território. Atualmente o Pólo Sindical havia se retirado do processo de mediação direta, segundo o gestor.

Nesse processo em que o Pólo Sindical da Borborema mediava a relação comercial entre agricultores e CONAB, outras dificuldades ainda merecem destaques. Na opinião do gestor não-governamental entrevistado, por um lado, o PAA tem um arcabouço normativo bastante simples de operacionalizar, entretanto é necessário uma dedicação significativa para organizar a documentação exigida. Por outro, a facilidade na liberação dos recursos para pagamento aos agricultores foi um aspecto destacado. Entretanto, a dificuldade estava no âmbito gerencial da CONAB, pois como, na Paraíba, estava acostumada a grandes compras, essa experiência com o Pólo Sindical carecia de competências para operar compras da agricultura familiar (pequenas quantidades, diversidade, etc.), conclui o entrevistado representante do Pólo.

Esse foi um processo de “aprendizagem mútuo” (nas palavras do representante do Pólo entrevistado), pois a adaptação local dos normativos, os ajustes para que o programa passasse a contemplar determinados produtos de origem da agricultura familiar, as instâncias em que se recorria para a prestação de contas, etc., foram elementos pedagógicos importantes nesse processo. Às vezes a negociação “emperrava” no estado, tendo-se que recorrer ao plano federal (acionar os contatos da CONAB em Brasília, uma das diretorias da companhia, disse o gestor não-governamental). Então, resolviam-se alguns entraves em Brasília para depois serem resolvidos no âmbito estadual.

Uma conseqüência positiva desse processo tem a ver com a comercialização de produtos agroecológicos e/ou orgânicos. Nas proposições do Pólo Sindical, havia um diferencial (um bônus) em função da qualidade do produto. Por conta disso – mas também pelo avanço do debate sobre a certificação de produtos orgânicos, puxado pelo MAPA – foi criada uma



comissão estadual (com participação do Pólo Sindical) para normatizar esse processo e, ao mesmo tempo, para exercer poder de certificação, tendo em vista que a lei de certificação de produtos orgânicos estava para entrar em vigor a partir do ano de 2010, informou o gestor do Pólo Sindical entrevistado.

De acordo com a opinião dos entrevistados, parece não haver dúvida da real possibilidade do PAA em levar em conta o desenvolvimento sustentável. Contribui, ao nível das unidades familiares, para uma grande diversificação da produção conseguindo ofertar vários produtos, além de um aumento geral de produtividade, segundo o gestor da superintendência da CONAB na Paraíba. Isso gerou, portanto, uma melhora na renda das famílias, ou mesmo que não tenha aumentado em volume (não se pode afirmar com certeza), pelo menos a renda ficou mais constante e distribuída ao longo do tempo. Dessa forma, ainda na opinião do gestor da CONAB, o programa contribuiu para a autonomia das famílias produtores, para a integração da mão de obra familiar e da mulher (uma vez que ela participa na transformação, agregando valor aos produtos), para a grande participação dos atores envolvidos, para o fortalecimento de dinâmicas locais (organizações de agricultores, parcerias locais para comercialização, etc.) e para o fortalecimento dos laços sociais e do sentido da responsabilidade (a partir do contrato). Entretanto, uma questão preocupa o gestor da CONAB: o trabalho infantil. Muitos pais, por causa do trabalho na produção, utilizam mão de obra dos filhos, deixando a escola a um segundo plano.

Enfim, tanto os movimentos sociais, como as prefeituras da região do Agreste (em função do tema da merenda escolar) têm se envolvido com o programa, segundo o gestor da CONAB. Esse mesmo gestor insistiu no fato que o PAA é fundamental para a sustentabilidade da agricultura familiar, no entanto ele é só um programa, e nada garante a sua continuidade no futuro. A incerteza no futuro do programa parece ser o grande problema vivenciado pelos gestores, seja não-governamental, seja do gestor da CONAB, especialmente nesse momento em que se aproximam as eleições nacionais para escolha de um novo governo.

## **O P1MC**

O P1MC (Programa Um Milhão de Cisternas) é um exemplo de políticas públicas concebidas ao nível regional que começou a ser concebido a partir de 1999 e, progressivamente, foi sendo elaborado. De acordo com os gestores do programa, destacam-se basicamente três fases nesse processo: na primeira, entre 2000 e 2001, o processo ocorreu no sentido de construção e “demonstração” do programa, financiado pelo ministério do meio ambiente (MMA). Vale ressaltar que a gestão era centralizada em uma organização (Diaconia), seja no âmbito regional (semiárido brasileiro), seja no nível do estado da Paraíba (PATAC). Essa foi uma fase de experimentação do programa, no sentido de lançar a ideia, de traduzir e concretizar o que foi pensado como princípio – a convivência com o semiárido. A segunda fase, entre 2002 e 2003, ficou conhecida como fase de “transição” e foi financiada pela Agência Nacional de Águas (ANA). Como na fase anterior, a gestão era centralizada: uma organização regional que repassava para outra organização no estado.

Por fim, a terceira fase, iniciada a partir de 2003, podendo ser considerada efetivamente a fase de “implementação” do P1MC, uma vez que passou a contar com parcerias públicas (governo federal) e privadas (Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN), de acordo com os gestores do programa. Foi nessa fase que o programa sofreu alguns ajustes, constituindo-se como uma OSCIP<sup>83</sup> que assumiu a gestão central (Unidade Gestora Central – UGC). A partir da UGC, foram constituídas Unidades Gestoras Microrregionais (UGM), estabelecendo uma gestão descentralizada. Na Paraíba foram constituídas oito unidades gestoras, uma delas no Pólo Sindical da Borborema. Nesse momento, houve também a constituição de um sistema de gestão e auditoria (SIGA) que passou a ser alimentado por todas as UGMs. O SIGA foi criado fundamentalmente para a visualização da execução físico/financeira do programa, sendo acessado diretamente pelos parceiros envolvidos com o P1MC, permitindo a sua transparência – ambiente de confiança com o governo, na opinião de um dos gestores do programa. Conclui ainda esse gestor que todas essas inovações foram permitindo e fortalecendo uma articulação em rede de diversas organizações, tanto na Paraíba, como no semiárido como um todo.

Ao longo dessa última fase, por conta das parcerias, dos acordos e normas estabelecidas, o programa nos últimos anos tem passado por uma espécie de “choque administrativo” (segundo um gestor do programa) por conta dos órgãos regulatórios (Controladoria Geral da União – CGU, por exemplo) em função das exigências do marco regulatório (notas fiscais, prestação de serviços, certidões, etc.). Assim, ao final de 2007, em virtude da renegociação de um novo termo de parceria, o P1MC passou a ser implementado por via de editais públicos para contratação das unidades gestoras. Apesar disso, as mudanças, ajustes e evolução do P1MC não o fizeram desviar-se de seus objetivos iniciais, segundo os gestores do programa entrevistados.

O grande desafio do P1MC atualmente é atingir todos os municípios do semiárido, embora já esteja em basicamente 90% dos municípios da região, na opinião de um dos gestores do programa. Para fazer o programa chegar a cada local, ainda de acordo com esse gestor, cinco níveis de gestão foram estabelecidos:

Inicialmente, ao nível da comunidade. Valorizando-se os espaços de gestão já existentes, parte-se de um diagnóstico local, até que a definição da família a ser beneficiada com a cisterna. Cada família também dá sua contribuição (cavando o buraco, participando da

---

83 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou OSCIP é um título fornecido pelo Ministério da Justiça, cuja finalidade é facilitar o aparecimento de parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no imposto de renda. A lei que regula [as OSCIPs é a n.º 9.790, de 23 março de 1999. Esta lei traz a possibilidade das pessoas jurídicas \(grupos de pessoas ou profissionais\) de direito privado sem fins lucrativos serem qualificadas, pelo Poder Público, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs e poderem com ele relacionar-se por meio de parceria, desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias atendam os requisitos da lei. Disponível em: \[http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\\_da\\\_Sociedade\\\_Civil\\\_de\\\_Interesse\\\_P%C3%BAblico\]\(http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\_da\_Sociedade\_Civil\_de\_Interesse\_P%C3%BAblico\). Acesso em: 15 Mai. 2010.](http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_da_Sociedade_Civil_de_Interesse_P%C3%BAblico)

capacitação em recursos hídricos, por exemplo), estabelecendo um verdadeiro processo de aprendizagem.

Num segundo nível, existem as comissões municipais, formadas por sindicatos de trabalhadores rurais, associações, pastorais, professores, etc. Estas existem em todos os municípios da região da Borborema.

Um terceiro nível de gestão ocorre no nível da micro-região (a comissão água do Pólo Sindical da Borborema), exercendo o papel de unidade gestora. As unidades gestoras, por sua vez, foram criadas em função de suas dinâmicas existentes anteriormente, definindo um recorte territorial coerente com uma realidade local.

A gestão ao âmbito estadual, num quarto nível. A comissão água é coordenada pela ASA-Paraíba, englobando as oito unidades gestoras no estado.

Por fim, a gestão no âmbito da região semiárida<sup>84</sup> feita pela ASA-Brasil, que elege uma Coordenação Executiva (CE) que, por sua vez, preside a OSCIP, a unidade gestora central.

Convém ressaltar o papel e o peso das instituições e normas legais. Uma primeira questão tem a ver com relação entre o processo educativo (princípio do P1MC) e o cumprimento das metas (exigência na construção das cisternas) que são diferentes entre a ASA-Brasil e as entidades governamentais, a primeira focando a qualidade do processo, as outras, focando sobre o número de cisternas construídas. Em segundo lugar, a exigência de contratação das unidades gestoras pela via dos editais públicos, podendo comprometer o dinamismo da rede, uma vez que as novas unidades gestoras poderiam não estar de acordo com o “espírito do programa”. Por fim, o conflito entre a ASA-Brasil, os ministérios envolvidos e os prefeitos que denunciavam a quebra do pacto federativo, uma vez que viam o programa com uma peça importante para a manutenção das práticas de clientelismo junto às populações locais, afirma o gestor do programa.

Ainda para os gestores do programa, outro desafio do P1MC é o estabelecimento de uma articulação mais ampla com governos e outros atores que atuam na perspectiva do desenvolvimento territorial, fortalecendo o próprio programa que tem um forte apelo na abordagem territorial. É um esforço de ação do P1MC, mas também dos governantes. No momento da pesquisa (exemplo citado pelos gestores), o governo da Paraíba (secretaria de assistência social) queria fazer parceria com ASA-PB para construir cisternas (projeto originário do MDS), o que significava não passar pelas prefeituras.

Em relação ao enfoque da sustentabilidade, o P1MC aponta para alguns aspectos, na opinião dos gestores do programa: a água e os recursos naturais como recursos estratégicos para o

---

84 Em 10 de março de 2005, o Ministério da Integração Nacional instituiu uma nova delimitação do semi-árido brasileiro, que atualizou os critérios de seleção e os municípios que passam a fazer parte dessa região. A partir daí fazem parte do semiárido municípios que integram os nove estados do Nordeste e do norte de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/delimitacao.asp>>. Acesso em 15 Mai. 2010.

desenvolvimento local; mecanismos de auto-organização comunitária; ruptura de relações clientelistas de acesso à água; e em relação à saúde permitindo melhor qualidade de vida das famílias com água saudável. É nessa perspectiva que a ASA-Brasil está avançando na construção de outro “braço” do programa para a convivência com o semiárido: o programa uma terra e duas águas (P1+2)<sup>85</sup>. Assim como o P1MC, o P1+2 está sendo implementado em fases. Num primeiro momento, a fase foi denominada piloto (financiada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e, portanto, restrita ao vale do São Francisco). A fase atual é a definitiva (com recursos do MDS), iniciada a partir de 2009. Nessa fase, três “unidades gestoras territoriais” foram criadas na Paraíba que, assim como no caso do P1MC, ficam sob a gestão central da OSCIP (Associação P1MC), dirigida pela Coordenação Executiva da ASA-Brasil, seguindo as mesmas normas e editais, segundo os gestores do programa.

Pensando o desenvolvimento sustentável, o P1+2 busca, ao mesmo tempo, uma articulação dos “coletivos” e territórios entre si, constituindo-se como uma rede, além do fortalecimento do papel institucional das articulações estaduais (ASA-PB, por exemplo). A sustentabilidade está na valorização das experiências com agroecologia, no fomento aos intercâmbios, e no desenvolvimento de capacidades de sistematização de experiências, constituindo, portanto, um quadro analítico para avaliar ações de desenvolvimento sustentável, afirmam os gestores do programa.

De modo geral, a partir das entrevistas dos gestores do programa, conclui-se que a eficiência desse tipo de política está ligada a alguns elementos. Em primeiro lugar, tem a ver com a qualidade do projeto inicial e à fase de experimentação do programa, permitindo, assim, a sua verdadeira adaptação a partir de um quadro instrumental bem definido pela sociedade civil e sua incorporação pelo Governo Federal a partir de um processo de negociação intenso. O papel dos gestores governamentais e não-governamentais é tentar achar um equilíbrio entre a legalização e a incorporação das regras anteriormente elaboradas pelos atores territoriais com o marco legal do governo. Em segundo lugar, foi a capacidade do programa de levar em consideração a diversidade geográfica e social da região semiárida, respeitando as especificidades de cada estado, a partir de um processo progressivo de descentralização.

Por fim, apesar de o programa ter sido, inicialmente, financiado e apoiado pelo governo, posteriormente, este mostrou uma fraca capacidade de inovar, sofrendo o impacto e o peso das normas impostas. Por exemplo, o programa na região teve que desvincular a construção de cisterna dos Fundos Rotativos Solidários que para os órgãos de governo eram ilegais.

---

85 O Programa Uma Terra e Duas Águas – P1+2 – é um programa que junto com o P1MC consolida uma estratégia da ASA-Brasil, visando garantir a segurança alimentar das famílias agricultoras a partir da construção de infra-estruturas descentralizadas de captação de água de chuva para produção de alimentos e criação de animal. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>.

## Considerações finais

Conforme antecipado na introdução desse capítulo, partiu-se de uma hipótese de trabalho em que as noções de convivência com o semiárido, de agroecologia e de desenvolvimento sustentável, estiveram muito associadas nos processos políticos e sociais “alternativos” no semiárido. Esse entrelaçamento político e conceitual realizado por “novos atores sociais” (SILVA, 2006) vai conceber uma outra visão sobre o desenvolvimento, alternativa ao que convencionalmente se propagou na região, a modernização dos sistemas produtivos e o combate à seca. A trajetória recente da emergência dessa relação é o resultado de uma longa história de luta e de reivindicação dos movimentos sociais locais, a partir de uma aliança com as ONGs da região (especialmente, em torno da Rede PTA) e de uma organização regional (movimento sindical dos trabalhadores rurais, inicialmente, e a Articulação no Semiárido Brasileiro, posteriormente), permitindo traduzir as visões e práticas locais em políticas públicas. Essa hipótese foi confirmada a partir das diversas entrevistas realizadas com os atores sociais locais, apontando esse entrelaçamento político-conceitual como de fundamental importância para o que se tem atualmente de ações e políticas públicas voltadas à realidade do Nordeste semiárido. Esse movimento político – conjuntamente com sua visão sobre sustentabilidade – consolidou-se ainda mais no quadro do governo Lula, embora dando uma legitimidade maior ao referencial da agroecologia.

Contudo, na tradução desses conceitos (ou seja, o percurso do discurso para a prática), no âmbito local, percebe-se uma diversidade de interpretação bastante acentuada. De forma geral, as opiniões apontam para a necessidade de um equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento sustentável ao nível dos sistemas de produção e de uma necessidade de parceria e de participação ao nível local. Especificamente, quando o discurso é analisado por cada segmento dos atores entrevistados podem ser consideradas numerosas visões, caracterizadas pelos seguintes extremos: por um lado, uma visão mais econômica, privilegiando a organização da produção, a agregação de valor e a integração ao mercado, sem degradação da natureza; e, por outro lado, uma visão mais equilibrada entre as três dimensões (embora destacando-se a dimensão social), privilegiando a autonomia dos indivíduos e das propriedades, a valorização dos recursos locais e dos mercados locais.

Concretamente, essas visões extremadas vão se refletir em projetos diferenciados de desenvolvimento. Primeiramente, um projeto tendendo para a dimensão econômica do desenvolvimento sustentável, privilegiando uma entrada pela qualidade dos produtos (ganha destaque aqui a ideia da produção orgânica) e no apoio às cadeias produtivas. Esse é tipicamente o enfoque dos gestores dos serviços de ATER e dos agentes financiadores. O outro projeto pode ser caracterizado muito mais por sua dimensão sócio-política, destacando-se as feiras agroecológicas como elementos de democratização e de inserção nos mercados locais, bem como do acesso à água (as cisternas, por exemplo) e de sementes (banco de sementes regional) como forma de democratização dos recursos disponíveis na região, bem como de autonomia política frente ao clientelismo e assistencialismo (formas de dominação política). Esse é o enfoque defendido pelos gestores não-governamentais de

políticas públicas (especialmente aqueles que vêm do Pólo Sindical da Borborema e da ASA-PB).

Além disso, nesse último caso, os atores sugerem que o primeiro modelo defendido pela maioria dos gestores governamentais (representantes de prefeituras, Emater, bancos), conforme citado acima, muitas vezes, configura-se como um desenvolvimento “convencional”, travestido de sustentável. Ou seja, mesmo que esses atores tenham um discurso em favor da agroecologia e da convivência com o semiárido, esses conceitos não orientam as ações concretas e as políticas públicas analisadas (PNATER, Pronaf, CMDRS). É interessante destacar que hoje, na região, essas visões diferentes coabitam sem conflitos, o que não implica divergências de opinião. Isto é, elas se reúnem na defesa do segmento da agricultura familiar, da necessidade de processos de mobilização e de participação, bem como de ruptura com relações clientelistas e de busca por uma democracia mais participativa. Assim, as políticas públicas que ganharam destaques em relação à promoção do desenvolvimento sustentável foram sobretudo as políticas de fomento a projetos territoriais (P1MC, PAA e PDSTR) mas também o Pronaf apesar dos problemas que foram relatados em relação a sua implementação. Entretanto, percebeu-se que, com exceção do P1MC, foi o PAA a política que melhor apresentou resultados positivos na construção de ações inovadoras, ações desenvolvidas inclusive em parcerias com as prefeituras – o grande foco das críticas por suas relações de clientelismo e assistencialismo, feitas pelos gestores não-governamentais. Vale destacar ainda que muitos gestores tanto governamentais como não-governamentais apontaram para a importância das políticas sociais (bolsa família, aposentadoria por exemplo) para atingir objetivos de sustentabilidade, afirmando-se da necessidade de inclusão social de um grupo significativo de famílias no semiárido.

Conclui-se assim que os conceitos de agroecologia e convivência com o semiárido, dando ao desenvolvimento sustentável um conteúdo concreto e específico (no aspecto da inclusão social), tiveram uma grande capacidade de mobilização dos grupos sociais, criando as condições favoráveis e capazes de criar e fortalecer dinâmicas locais.

Isso mostra a capacidade dos movimentos sociais e da escala local de promover propostas de desenvolvimento original e relevante. Para isso, a necessidade de institucionalização, de criação de espaço de negociação e de governança, de normas, de políticas públicas adaptadas às condições do semiárido foram elementos indispensáveis ao fortalecimento das ações dos movimentos sociais.

Nesse sentido, cabe salientar a importância do território como um espaço de negociação e de construção de interesses públicos e coletivos. Na região, ele possibilitou a criação de valores comuns em torno da agroecologia e da convivência com o semiárido, modificando os jogos e compromissos locais, fortalecendo muitos atores ligados à agricultura familiar, a exemplo do Pólo Sindical da Borborema. Além disso, o governo permitiu também uma maior aproximação com as políticas governamentais (PDSTR, PAA, etc.), inclusive no plano estadual uma vez que o esforço de negociação nos territórios passava também por uma participação efetiva de alguns gestores governamentais do estado (Pronaf e conselho estadual, por exemplo). Todavia, destacou-se o problema da relação com os prefeitos que viam nas políticas territoriais uma ameaça ao seu poder (centralizador e assistencialista).

Apesar disso, a experiência territorial conseguiu fazer com que muitos membros da sociedade civil reconhecessem sua importância no sentido de garantir uma maior inserção do poder público e de que essa inserção estava permitindo o diálogo constante entre os dois segmentos, uma vez que o diálogo foi considerado como um aspecto necessário à viabilização e à execução das ações. Neste sentido, vale ressaltar ainda o papel dos mediadores, como o caso das ONGs ASPTA e PATAC cujos papéis foram e ainda são fundamentais. O P1MC foi considerado, pelos atores entrevistados, a concretização da luta, das reivindicações dos atores locais em conformidade com esse novo padrão técnico referenciado na agroecologia. Mais a institucionalização do programa só foi possível por fora do aparato atual do governo. Na sua implementação, o P1MC constrói competências e institucionalidades próprias (ASA-Brasil, ASA-PB, unidades de gestão descentralizada, SIGA, etc.) paralelamente às institucionalidades mais “convencionais” (prefeituras, conselhos, etc.). O processo de experimentação social em torno do P1MC e, portanto, de inovação institucional, foram fundamentais para essa condição, evitando as armadilhas das institucionalidades convencionais. A ASA-Brasil de fato mostrou-se capaz de negociar com o aparato estatal sobre as estratégias institucionais, mas sempre buscando salvaguardar os princípios ligados à convivência com o semiárido.

Essa constatação acima pode ser considerada como um dos grandes desafios no sentido da busca pela sustentabilidade: a articulação das políticas de convivência com o semiárido (P1MC e P1+2) e das políticas públicas “convencionais” (Pronaf, PNATER, etc.).

Outro desafio, ressaltado pela maior parte dos entrevistados, está ligado à capacidade de estabelecer um processo de elaboração de um “plano” em suas diferentes escalas (municipal, territorial, estadual e federal) para fortalecer uma visão e uma estratégia de desenvolvimento com base na sustentabilidade. Isso não só daria coerência entre as políticas públicas, mas permitiria fundamentalmente de sair de sua prisão (ficar restrito à execução “amarrada” de políticas), para retomar uma expressão de um dos gestores entrevistados. Uma elaboração que fosse um construto a partir do contraditório, da pluralidade de atores, das opiniões diversas, incluindo aí o setor privado que atualmente tem uma importância na região com a fumiicultura ou outros setores da agricultura (fazendeiros, por exemplo). As reflexões atualmente estão centralizadas na defesa de um setor específico, a agricultura familiar, contudo conforme o discurso dos gestores entrevistados, a sustentabilidade se constrói a partir do território e não a partir de um segmento específico.

A construção de competências é outro desafio em relação ao desenvolvimento sustentável. Para os gestores não-governamentais (membros da ASA-PB e do Pólo Sindical da Borborema), a construção de conhecimentos deveria valorizar e articular as experiências locais, construindo referências agronômicas e econômicas, analisando e medindo concretamente os impactos das práticas locais sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável. Isso permitiria sair do discurso e ter clareza sobre o que significa concretamente agroecologia e convivência com o semiárido na região: quais modelos técnicos têm-se por trás de cada uma dessas noções?

A análise sugere ainda que os dispositivos coletivos, por sua vez, dizem respeito às institucionalidades adequadas capazes de valorizar as competências locais, que ofereçam de

fato as condições de participação nos espaços (por exemplo, levar em consideração os meios de transporte para participar nas reuniões do colegiado do território da cidadania). Isto tem a ver com a noção das *capabilidades* no sentido de Sen (2000), a capacidade e a liberdade de exercitar as suas próprias competências.

Esses dois fatores – competências e dispositivos – poderiam fundamentar uma nova cultura política e, assim, talvez os prefeitos entendessem melhor o seu papel no desenvolvimento e, portanto, iriam apoiar as ações e não atrapalhar o “jogo” como é muito comum no caso no Nordeste.

Os dispositivos coletivos, enfim, também vão interpelar sobre a capacidade de inovação institucional do Estado. Pode até ser que a terminologia sobre o desenvolvimento sustentável e a agroecologia tenham certo consenso, todavia o problema é a implementação das políticas que têm a agroecologia como princípio, como concluiu um dos gestores entrevistados. Portanto, permanece ainda uma espécie de “déficit” institucional quando se observa os relativos avanços ao se incorporar ao vocabulário das políticas públicas e dos programas essas noções e sua efetiva implementação (FAVARETO, 2009). Nesse sentido, para a concretização de ações públicas de desenvolvimento sustentável faz-se necessário avançar em mudanças no “ambiente institucional”, criando capacidades de inovar institucionalmente, de estabelecer, aos moldes da experimentação social, um *experimentalismo institucional*.

Enfim, esse estudo buscou mostrar a relevância das ações locais em termos de sustentabilidade e apontou para uma forma inovadora de construção de políticas públicas nacionais promovidas pelos atores associativos e alternativos situados na escala local-regional.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. 2000. A rede, os nós, as teias – Tecnologias Alternativas na Agricultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. N° 6, p. 159-177 (Nov/dez). Disponível em: <[http://www.cbape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_rap\\_artigos.asp?cd\\_edi=7](http://www.cbape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=7)>. Acesso em: 20 Nov. 2009.
- \_\_\_\_\_ e VEIGA, José Eli da. 1999. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão nº 641. Brasília. Portal do IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_641.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_641.pdf)>. Acesso em 23 Out. 2006.
- ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. 1999. A Invenção do Nordeste e outras artes. Recife: FJN, Ed. Massangana; São Paulo: Ed. Cortez.
- ALMEIDA, Paula e DINIZ, Paulo. 2006. Sementes da Paixão: germinando uma política de conservação da agrobiodiversidade no semi-árido. In: BENSUSAN, Nurit et al (orgs.). **Biodiversidade: é para comer, vestir ou passar no cabelo? Para mudar o mundo!** São Paulo: Ed. Peirópolis. (p. 207-223).



- ANDRADE, Manuel Correia de. 1986. A Terra e o Homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5a ed., São Paulo: Atlas.
- BONNAL, Philippe et al. 2007. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: o caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano. In: TONNEAU, Jean Philippe e SABOURIN, Eric (org). **Agricultura familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre/RS, Editora da UFRGS. (p. 261-280).
- DELGADO, Nelson Giordano. 2009. Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional. IICA/MDA.
- DINIZ, Paulo. Cesar. O. 2002. **Ação coletiva e convivência com o semi-árido**: a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano. 2002. 112f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande.
- \_\_\_\_\_. 2007. **Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”**: Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil - experiências no Semi-Árido. Campina Grande. 237p. Tese de doutorado em sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS/UFPB-UFCG.
- FAVARETO, Arilson. 2009. Qual o marco jurídico para o desenvolvimento rural sustentável? In: TIBURCIO, Breno A. **Um Marco Jurídico para o Desenvolvimento Rural Sustentável** (DRS). Relatório da XII Jornada Temática do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável Fórum DRS. IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Recife (PE), 24 e 25 de junho de 2008.
- FÓRUM NORDESTE. 1993. **Ações permanentes para o desenvolvimento do nordeste semi-árido brasileiro**: propostas da sociedade civil. Recife/PE.
- LAVÔR, João Ferreira de; et. al. [s/d] **Agente de desenvolvimento local**: Estudo de Caso do agente de desenvolvimento do Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/100448.pdf>>. Acesso em: 11 Abr. 2010.
- LEROY, Jean Pierre. 1998. Longa história, demasiadamente curta: riqueza e desafio (documento 1). In: LEROY, Jean Pierre e ABRAMOVAY, Ricardo. **Relatórios de Avaliação da Rede PTA**. (p. 03-47)
- PETERSEN, Paulo e SILVEIRA, Luciano. 2007. Construção do conhecimento agroecológico em redes de agricultores-experimentadores: a experiência de assessoria ao Pólo Sindical da Borborema. (p. 103-130). In: ANA – Articulação Nacional de Agroecologia. Construção do Conhecimento Agroecológico: novos papéis, novas identidades. Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia, Recife, julho 2007.
- PIRAUX M, BONNAL P. 2009. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar : um estudo sobre o entorno de Campina Grande, Pb. Estudos Sociedade e Agricultura. Vol. 16, nº2, outubro 2008, UFRRJ, CPDA, Rio de Janeiro, p 262, 292.

SANTOS, Ailton Dias dos. 2002. ONGs, Esfera Pública e a atribuição de novos significados para o Desenvolvimento Rural. Anais VI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia Rural. Porto Alegre. (p. 2390-2398)

SEN, Amartya Kumar. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: companhia das letras. [tradução: Laura Teixeira Motta]

[SILVEIRA, Luciano, VICTOR, Roselita e ANACLETO, Nelson. 2007.](#) Saindo de trás do birô: a reconstrução do movimento sindical no agreste da Paraíba. **Revista Agriculturas**, V. 4, Nº 2. Rio de Janeiro, AS-PTA .

# Políticas de desenvolvimento rural sustentável no Sul de Minas Gerais

Luiz Antonio Staub Mafra<sup>86</sup>

## Introdução

A história da região sul de Minas Gerais se confunde com a própria história do café, cuja trajetória teve influência econômica, política e social em sua formação. As políticas para o desenvolvimento rural foram predominantemente voltadas para a produção cafeeira.

Embora ainda marcante, a presença do café vem dividindo o espaço com outras atividades econômicas, novas políticas e busca de alternativas para problemas sociais, agravados com as transformações do mercado de café. Neste sentido, para análise das políticas de desenvolvimento rural sustentável é importante observar a diversidade dos processos que vêm ocorrendo ao longo do tempo, além de captar as transformações ocorridas no cenário político, econômico e social.

Assim, procura-se enfatizar neste texto uma concepção de desenvolvimento sustentável no sentido de um processo contínuo o qual é construído pela dinâmica local e também por suas interações com atores externos que influenciam as políticas públicas, os mercados e o modo de vida das pessoas. Nesta perspectiva, buscou-se identificar fatores que contribuem como também aqueles que dificultam o próprio desenvolvimento rural sustentável.

Neste artigo procura-se aprofundar a análise da produção das políticas de desenvolvimento rural sustentável no sul de Minas Gerais evidenciando os contrastes de uma visão predominante a partir da produção cafeeira e agora, mais recentemente, o processo de diversificação por meio de políticas com concepções inovadoras para o meio rural. Desta forma, o estudo faz uma caracterização mais detalhada da microrregião de Machado apresentando as diversidades socioeconômicas e as alternativas encontradas para a cafeicultura e em seguida, apresenta a experiência de uma política de prestação de serviços ambientais no município de Extrema.

---

<sup>86</sup> Sociólogo, Pólo Universitário de Volta Redonda – UFF, [lasmafra@navinet.com.br](mailto:lasmafra@navinet.com.br)

## Diversidade sócioeconômica e a produção de políticas públicas no sul de Minas Gerais

A região sul de Minas Gerais abrange uma ampla área<sup>87</sup> composta por 155 municípios (segundo critérios da SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado) e apresenta grande diversidade de características socioeconômicas. Há microrregiões que se desenvolveram em torno de diferentes vocações como é o caso da rota tecnológica (região de Itajubá) onde se concentram indústrias de base no ramo eletroeletrônico, ou regiões que se especializaram no turismo temático como o circuito das águas (Caxambu, Cambuquira, São Lourenço), ou em pólos de moda com a indústria de confecções (Ouro Fino, Jacutinga) ou mesmo em torno de pólos industriais como Pouso Alegre e Varginha.

A região sul de Minas Gerais apresenta ainda o município com o melhor IDH do Estado (segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano): no ano de 2000, o município de Poços de Caldas alcançou o IDH de 0,841.

O perfil das propriedades rurais nas microrregiões de Varginha e Alfenas<sup>88</sup> é fundamentalmente de agricultores familiares e, como pode ser visto no Gráfico 01, mais de 63% dos estabelecimentos agrícolas concentram-se nos estratos de área que vão até 100 ha, embora mais de 50% da área total estejam concentrados no estrato entre 100 e menos de 2000 ha.

Utilizando-se dos indicadores do IDH para os municípios escolhidos para efeito desta análise, observam-se algumas diferenças na região sul de Minas. Em 2000, a média do IDH Municipal do Brasil era 0,766. Dentre os municípios da região sul de Minas (elaboração própria), o município com o melhor indicador era Alfenas (MG), com um valor de 0,829, e o município com o menor valor era São Bento Abade (MG), com um valor de 0,712. Dos 28 municípios da região, 26 (92,9%) tinham um valor entre 0,650 e 0,800; e 2 (7,1%) tinham um valor entre 0,800 e 1,000.

Apesar dos indicadores de Desenvolvimento Humano apresentarem uma situação relativamente satisfatória, as políticas de Desenvolvimento Rural Sustentável na região sul de Minas Gerais não têm conseguido êxito em manter a população nas áreas rurais. Muitas pessoas, principalmente jovens, procuram os centros urbanos em busca de estudo e trabalho e acabam por se fixar nas cidades, fenômeno que vem ocorrendo em quase todo o mundo.

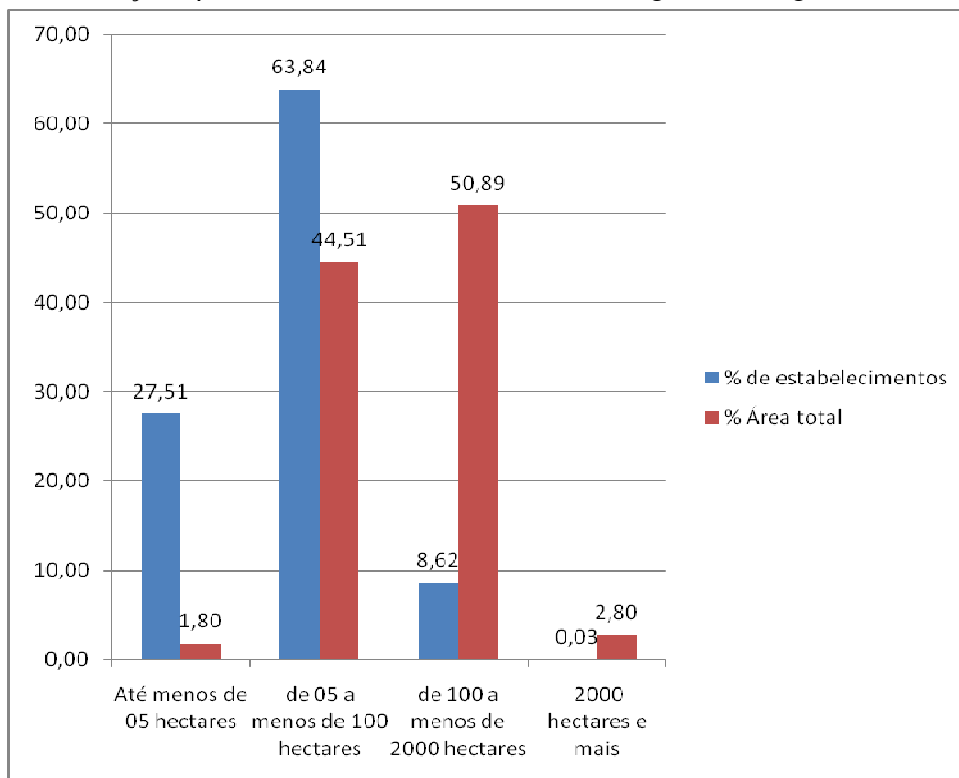
---

<sup>87</sup> A Região de Planejamento Sul de Minas (segundo a SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais) inclui os municípios da mesoregião Sul e Sudoeste de MG (atribuição do IBGE), mais a microrregião de Lavras. <http://www.turismo.mg.gov.br/minas-gerais/regioes-de-planejamento>

<sup>88</sup> Os dados da microrregião de Alfenas e Varginha foram elaborados a partir dos seguintes municípios: Alfenas, Alterosa, Areado, Boa Esperança, Campanha, Campo do Meio, Campos Gerais, Carmo da Cachoeira, Carmo do Rio Claro, Carvalhópolis, Conceição da Aparecida, Coqueiral, Divisa Nova, Elói Mendes, Fama, Guapé, Ilicínea, Machado, Monsenhor Paulo, Paraguaçu, Poço Fundo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Thomé das Letras, Serrania, Três Corações, Três Pontas, Varginha. A pesquisa de campo se deu basicamente por entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves no processo de desenvolvimento nos municípios de Machado e Poço Fundo.

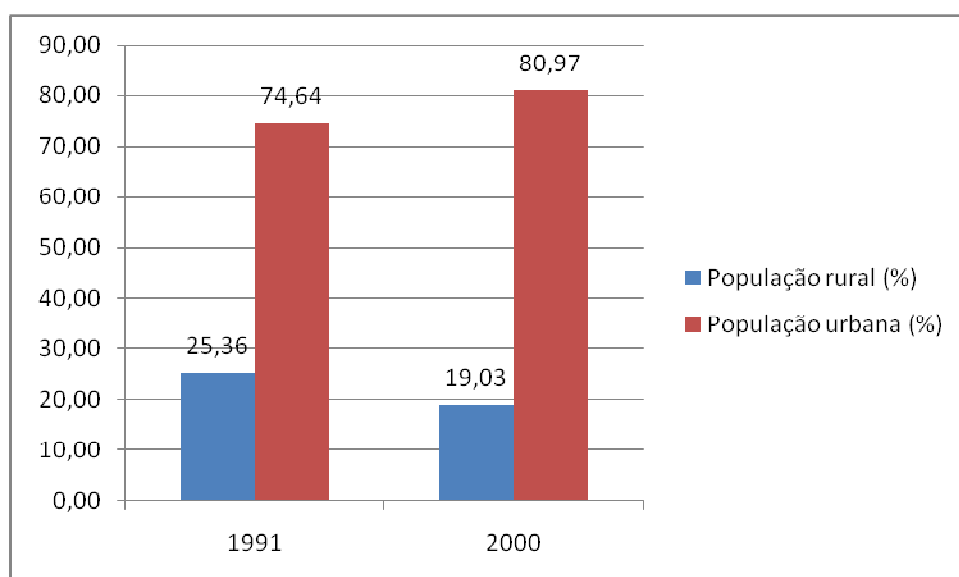
Assim, observa-se na região um processo de urbanização crescente, no qual a população urbana vem aumentando gradativamente enquanto a população que mora no meio rural vem decaindo (Gráfico 02).

Gráfico 01 – Distribuições percentual dos estabelecimentos agrícolas segundo a área total



Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE – Censo 2006: Tabela 17. Grupo de área total, segundo as Mesorregiões, Microrregiões e Municípios.

Gráfico 02: Percentual da População residente em área urbana e rural, região Sul de Minas (municípios escolhidos), 1991 e 2000.



Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2003.

## A cafeicultura e o processo de diversificação na produção de políticas de desenvolvimento rural na região Sul de Minas Gerais.

A região sul de Minas compreende grande diversidade de produção agrícola, atividades econômicas e também expressões culturais espalhadas em seu território. Embora a atividade cafeeira seja predominante na região, influenciando a cultura regional e também reforçando uma imagem externa na qual é representada pela produção de café, ela também comporta vários outros segmentos econômicos e culturais.

Neste sentido, é importante enfatizar que o processo de produção de políticas incorpora novos elementos os quais assinalam que as políticas públicas voltadas para a produção cafeeira têm cedido espaço para outras políticas. Embora grande parte da política para o meio rural no sul de Minas Gerais estivesse historicamente ligada à produção cafeeira, algumas mudanças podem ser percebidas, principalmente a partir do afastamento do estado no controle dos preços, da quantidade produzida, da quantidade exportada, etc. Saes (1995) reforça esta percepção afirmando que as principais mudanças no setor ocorreram a partir da década de 1990, onde os três principais mecanismos de regulação do setor foram extintos: o AIC (Acordo Internacional do Café) foi rompido pelo Brasil em 1989, o IBC foi extinto em 1990 e o tabelamento de preços foi abolido em 1992.

Em consequência disto, as estratégias políticas vêm sofrendo várias mudanças face às oscilações do mercado de café e ao protagonismo de grandes empresas transnacionais na regulação econômica do setor, as quais ampliaram sua participação e assumiram funções e espaços que antes eram dominados pelos países exportadores. Saes (2002) avalia que esse novo contexto permitiu à indústria maior autonomia para tomar decisões, definir estratégias e determinar suas próprias políticas e, considera que as mudanças institucionais, que levaram à desregulamentação do setor cafeeiro no Brasil, propiciaram a emergência de um setor mais competitivo ao darem espaço para os agentes dos vários elos da cadeia atuarem estrategicamente em todo o setor.

Essas mudanças no mercado de café exercem grande influência sobre a região sul de Minas Gerais, já que a produção de café significa o principal meio de vida para grande parte da população, a qual ficou vulnerável às rápidas oscilações das cotações internacionais, refletindo em perdas para os produtores e para a economia local. Desta forma, outros setores e atividades passam a se destacar no contexto local, seja nos aspectos econômicos como também políticos. Como exemplo, podemos observar a participação da produção agropecuária no PIB (Produto Interno Bruto) de alguns municípios tradicionalmente produtores de café, como é o caso de Machado (Tabela 01), e que vêm perdendo espaço para atividades do setor urbano como a indústria e serviços<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> A Assembléia Legislativa de Minas Gerais disponibiliza esses dados para outros municípios do estado em <http://www.almg.gov.br>.

Tabela 01 - Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes (mil reais) – Município de Machado Unidade

Ano	Agropecuário	Indústria	Serviço	Total
1998	66.408	31.951	67.186	165.545
1999	42.770	80.176	97.110	220.056
2000	53.568	79.282	101.830	234.680
2001	30.473	81.054	91.757	203.284
2002	52.971	101.465	106.408	260.844

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) / Centro de Estatística e Informações (CEI) - Disponível em <http://www.almg.gov.br>

Além dessa diminuição da participação da agropecuária no PIB municipal, a cafeicultura é responsável por impactos na vida social, econômica e também sobre o meio ambiente nos quais agravam a qualidade de vida na região. Dentre os principais problemas relacionados com a produção cafeeira estão: a produção em larga escala e o monocultivo que competem com a vegetação nativa e a biodiversidade; a utilização de agrotóxicos que contaminam cursos d'água e seres vivos; denúncias de trabalho análogo ao escravo, precárias condições de inserção dos agricultores familiares no mercado; migração de mão-de-obra, entre outros<sup>90</sup>.

Mas, estes problemas acabam incidindo principalmente sobre os agricultores familiares, os quais possuem áreas relativamente pequenas para o cultivo de café, dificultando sua inserção num mercado cuja estrutura e tecnologias foram difundidas para obter ganhos em escala e alta produtividade. Esta tecnologia gera custos excessivos à produção - com características mais artesanais - em comparação aos preços praticados no mercado.

O pagamento mais justo representa uma das principais reivindicações levantadas pelos produtores de café (neste caso não importa se pequeno ou grande), os quais reclamam da presença dominante de grandes empresas e intermediários que capturam as maiores margens de lucro na cadeia de produção.

Outro fato que vem incomodando os países mais tradicionais na produção de café é a concorrência de novos países – como o Vietnã - que estão entrando no mercado e comercializando seus produtos a preços mais baixos. Por estes motivos, os produtores alegam que os preços não estão sendo suficientes para cobrir custos e propiciar melhorias nas condições de vida no campo.

---

<sup>90</sup> Uma síntese da situação dos trabalhadores rurais e agricultores familiares na cafeicultura ver Observatório Social. Café: vida, produção e trabalho; Agricultores familiares e assalariados rurais. Florianópolis: 2003

Nos últimos anos aumentaram as manifestações de insatisfação dos produtores com as políticas governamentais e com o próprio mercado do café<sup>91</sup>. Mesmo insatisfeitos, não podem abandonar a produção, pois os investimentos iniciais são altos e os prejuízos para mudança de atividade podem ser ainda maiores<sup>92</sup>.

Estes problemas desafiam a hegemonia do café na formulação das políticas de desenvolvimento rural para a região, mais especificamente na microrregião de Varginha e Alfenas, onde se concentram os maiores municípios produtores de café no Sul de Minas<sup>93</sup>. Assim, as políticas públicas que antes eram voltadas quase que exclusivamente às questões ligadas à produção do café, passam agora a disputar espaço com outras políticas que vislumbram em outros setores (indústria, comércio e serviços) e atividades que exploram melhor as potencialidades locais (preservação ambiental e produção agroecológica, turismo – de negócios, rural etc., ou pagamento por serviços ambientais, etc.).

### **Políticas locais de desenvolvimento rural sustentável e alternativas para a cafeicultura na microrregião de Machado**

Na microrregião de Machado, foram identificadas pelos entrevistados uma série de iniciativas e de políticas que contribuem para o desenvolvimento rural sustentável e, associadas a elas, a busca de alternativas à monocultura do café.

De uma forma geral, importantes contribuições à sustentabilidade ambiental tem sido provocadas por políticas com características restritivas e punitivas, como é o caso de algumas citadas por técnicos da EMATER, como a lei que exigiu dos produtores darem um destino às embalagens de agrotóxico. Com isto, os técnicos observaram uma mudança no comportamento dos produtores, os quais não mais utilizam as embalagens como vasilhame para transportar água e para o consumo, o que era muito comum entre os agricultores e trabalhadores rurais da região.

Além disso, houve menos contaminação das águas e dos solos, pois os produtores estão fazendo a tríplex lavagem e não mais enterrando, queimando ou jogando em lixões os vasilhames de agrotóxico, agora, segundo um técnico da Emater *“a grande maioria dá o destino correto e envia as embalagens para as casas de lavoura onde compraram o produto”*.

Outra grande contribuição para a sustentabilidade ambiental, na visão dos técnicos da Emater, foi a restrição da venda de agrotóxico apenas para quem tem receituário assinado por um técnico responsável. Segundo os técnicos, antes havia um descontrole generalizado

---

<sup>91</sup> Em janeiro de 2009 organizações representativas dos cafeicultores (do agronegócio) (FAEMG, OCEMG, Conselho Nacional de Café, SICOOB) lançaram o movimento *“SOS cafeicultura”* e realizaram uma marcha no município de Varginha para cobrar providências governamentais sobre os problemas da cafeicultura e haviam somado mais de 21.000 assinaturas de apoio.

<sup>92</sup> Apesar dos preços internacionais terem alcançado patamares que, pelas projeções históricas poderiam parecer satisfatórios, o câmbio, (no caso, o baixo valor do dólar em relação ao real), faz com que os produtores recebam relativamente menos por sua produção do que em anos anteriores em que o café tinha uma cotação internacional menor, mas o dólar mais valorizado.

<sup>93</sup> Em vários municípios – tradicionalmente cafeicultores - a arrecadação do meio rural tem sido ultrapassada pela arrecadação provenientes da área urbana como a prestação de serviços e da produção industrial.



na venda e aplicação de agrotóxico, com esta exigência, as revendas de agrotóxico estão mais cautelosas e vendendo apenas para quem tem o receituário agrônomo.

Apesar dessa exigência há também casos em que muitos produtores são abordados por comerciantes que vendem produtos contrabandeados. Agrotóxicos que chegam por importação clandestina e sem licença legal para ser comercializado no Brasil. Nestes casos, não há nenhum controle sobre a venda, aplicação do produto no campo e, conseqüentemente, os possíveis danos ao meio ambiente.

No município de Machado, a administração municipal está investindo em alternativas para que o agricultor familiar, em sua maioria produtor de café, melhore as condições para se manter em sua propriedade e diversificar sua produção. Para isto, está sendo implementado o projeto 'Balde Cheio', tentando resgatar a atividade leiteira que era tradicional na região, mas que, nos últimos anos sofreu com a queda nos preços e na produção regional, chegando a fechar a cooperativa de laticínios que havia na região. O projeto tem parceria com o IFET (Instituto Federal de Ensino Tecnológico) o qual instalou um campo demonstrativo com técnicas adaptadas à pequena produção. Em 2008 tinham três participantes no projeto Balde Cheio, em 2009 os participantes chegaram a 22, segundo o Secretário Municipal de Agricultura. Agora os produtores estão se organizando e discutindo sobre a criação de uma cooperativa ou um laticínio. O projeto oferece principalmente a capacitação para os produtores interessados e dessa forma, procura estimular a atividade e a diversificação, por meio de técnicas mais adequadas à pequena produção como manejo de pastagens, instalações rurais, cercas, utilização de materiais alternativos, cujas práticas tornam-se mais acessíveis aos agricultores de baixa renda. Dessa forma os produtores participantes já estão se mobilizando e discutindo a possibilidade de reativar uma unidade de processamento do leite produzido na região.

Quanto às iniciativas do Governo do Estado para os produtores de café, estão sendo implementadas ações que visam o estímulo à competitividade do setor e qualificação do produto. As principais políticas são de caráter voluntário, ou seja, o processo de adesão depende do interesse do produtor e são baseados em processos de certificação. Atualmente o governo do estado está implantando o programa de certificação "CERTIFICA MINAS" cujo objetivo é certificar os produtos em termos de boas práticas de produção. Este programa foi desenhado a partir das demandas dos consumidores internacionais, do vácuo em termos de políticas públicas para o setor e também como uma forma de diferenciação do produto mineiro. Além desta, outra iniciativa é a certificação de origem que, a partir de meados da década de 1990, ganhou corpo uma proposta em que os cafeicultores passaram a se mobilizar para o reconhecimento das regiões produtoras de café em Minas Gerais. Inicialmente, houve uma articulação entre o Estado e representações de cafeicultores para a definição e a demarcação das regiões que agregassem diferentes tipos de atributo ao produto.

Em 1996, foi lançado o Programa Mineiro de Incentivo à Certificação de Origem do Café (Certicafé)<sup>94</sup>. Por meio dele, foram demarcadas cinco regiões que produzem café em condições específicas e que produzem bebidas com características também diferenciadas, ou seja, Norte de Minas, Vale do Jequitinhonha, Sul de Minas, Cerrado e Zona da Mata. No entanto, nem todas as regiões tiveram o mesmo resultado na obtenção do reconhecimento pelo mercado.

Depois do passo inicial criando o decreto que instituiu oficialmente as regiões produtoras de café no estado de Minas Gerais e com o sucesso de algumas experiências, como a observada com o café do Cerrado, o governo estadual investiu novamente, em 2006, numa proposta de certificação da origem do café. Desta vez, incorporou a certificação como uma das bases fundamentais de sua política voltada para o setor cafeeiro. A política de certificação integra o Programa Certifica Minas (programa “estruturador” do governo estadual, como se autodenominam), o qual tem como objetivos principais a melhoria da competitividade, aumento da rentabilidade e da reestruturação da cadeia produtiva mineira.

Estes objetivos, por sua vez, encontram forças quando aparece a oportunidade de comercialização a preços diferenciados num período em que uma das principais reivindicações dos cafeicultores é a melhoria do preço do produto. Dessa forma, as lideranças políticas incorporam em seus discursos a proposta de avançar com as políticas de certificação no estado, para ocupar um espaço no mercado e trazer estes benefícios aos produtores, que pressionam por alternativas para os preços baixos que lhe são pagos.

O desenho institucional do Programa de Certificação de Café conta com a participação dos órgãos coligados, o qual aproveita a estrutura existente no governo, não sendo necessário criar uma nova entidade. Os órgãos envolvidos e suas atribuições são: a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) como órgão responsável pela pesquisa e o desenvolvimento de produtos, o acompanhamento da legislação, as exigências internacionais e as referências técnicas (indicação de produtos que poderão ser utilizados na produção do café); a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG), cuja função será a extensão rural, a assistência técnica, o treinamento, a difusão e a organização dos produtores e o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), que será o órgão responsável pelas auditorias internas, orientação e fiscalização dos produtores em relação aos insumos utilizados e às normas de produção.

Nesta primeira fase do Programa, está prevista a certificação dos processos de produção para, posteriormente, serem certificados os produtos. Inicialmente, foi desenvolvido o projeto piloto em cinco fazendas experimentais da Epamig, as quais serviram como um laboratório para a implementação e a verificação em campo dos possíveis obstáculos ao programa e também para a capacitação dos técnicos dos três órgãos envolvidos. Até agosto de 2009, 19 propriedades estavam em processo de certificação em todo o Estado.

---

<sup>94</sup> O Certicafé foi instituído pelo Decreto nº 38.556 de 17 de dezembro de 1996.

Para receber a certificação o produtor tem que atender a alguns requisitos básicos da legislação brasileira (como por exemplo, funcionários registrados, reserva legal, depósito para embalagem de agrotóxicos, destino das embalagens vazias, etc.), pois muitos importadores, como organização de consumidores e entidades certificadoras, exigem que os processos de produção estejam de acordo com a legislação do país de origem (como a Utz Kapeh, por exemplo). Dessa forma, deverão ser seguidas as normatizações com relação às leis trabalhistas, ambientais, sanitárias, etc. E também pelas normas apontadas pelos países importadores como a rastreabilidade, por exemplo.

A adequação a esses requisitos, tanto às normas brasileiras como às dos compradores, exigirá dos produtores um enorme esforço, pois, como foi levantado por técnicos da Emater<sup>95</sup>, *teremos problemas com a legislação ambiental, pois poucos agricultores mantiveram suas áreas de preservação permanente exigida por lei em suas propriedades*, ou seja, os 20% da área total do imóvel destinados à preservação das matas e do bioma original. Outras dúvidas também foram levantadas quanto à adequação às normas trabalhistas: *existem muitas propriedades que não tem contrato de trabalho ou na época de colheita não assinam carteira, além disto, dependendo do número de empregados é preciso ter alojamento, cozinha, refeitório, etc. e muitos deles não têm*.

Dessa forma, há diversos itens na legislação brasileira que são, de alguma forma, negligenciados pelos produtores ou não vêm sendo fiscalizados; para receberem a certificação terão que se adequar às normas e legislação, pois, além da fiscalização federal, estarão comprometidos também com a fiscalização da certificação estadual. Com relação às exigências dos países importadores e consumidores para a compra de cafés, deverá haver uma mudança radical nos processos produtivos para atender às exigências.

Depois de terem suas propriedades auditadas e certificadas pelo estado (MG) o produtor poderá comercializar o café, desde que o mesmo tenha alcançado um padrão de qualidade de bebida estabelecido pela ABIC (Associação Brasileira das Indústrias de Café), a qual pagará um 'prêmio' de 10 a 25% sobre a cotação do mercado.

Os custos da certificação são de responsabilidade do próprio produtor, ou seja, ele deverá arcar com todas as adaptações feitas em sua propriedade e no sistema de produção. Segundo o técnico da EMATER em Machado os custos pelos serviços de certificação pela EMATER deverá ser em torno de uma saca de café por ano; segundo ele, se fosse contratar uma certificadora particular este custo poderia chegar a R\$ 10.000,00. Mas, mesmo assim, alguns produtores questionam os critérios e os padrões de exigências para esta certificação, como por exemplo, a necessidade de desinfecção do rodo utilizado para espalhar o café no terreiro, além da quantidade de itens aos quais precisam se adequar. Isto irá repercutir em mais custos para o produtor, além do que o mesmo não terá garantias de qual o percentual de sua produção que irá alcançar os padrões de bebida aceito pela ABIC.

---

<sup>95</sup> Questões levantadas em seminário para a apresentação do programa pelo consultor do estado para os técnicos executores dos órgãos coligados ao governo em 2006.

Além desta política promovida pelo Estado, há iniciativas em curso, onde os próprios agricultores buscam alternativas, como no caso dos cafeicultores da Associação dos Produtores de Poço Fundo.

### **Agricultura orgânica e desenvolvimento sustentável: a trajetória dos agricultores de Poço Fundo**

As transformações no mercado de café têm provocado também o surgimento de oportunidades e alternativas que vêm influenciando não só os métodos de produção, mas também as relações sociais entre os produtores e suas forma de se relacionarem com o mercado e até com a política local.

A demanda por produtos que não agriam o meio ambiente e garantam o respeito aos direitos sociais (com relação às condições de trabalho, saúde, etc...) têm aumentado consideravelmente nos últimos anos provocando, em alguns casos, uma reconfiguração nas relações comerciais, sociais e com o meio ambiente. Os diferenciais não dizem respeito apenas quanto ao modo de produção, mas também na forma de organização e estratégia diferenciada de outros produtores de café. Neste sentido, a cafeicultura orgânica vem se estruturando como uma prática corrente no sul de Minas tanto pelo segmento patronal como também pela agricultura familiar.

Pelo segmento patronal, a agricultura orgânica teve como precursor o cafeicultor Carlos Franco que, foi o pioneiro a introduzir a agricultura orgânica de forma comercial no sul de Minas (Saes (2002), Naves et al (2009), Souza (2006)). A partir da intoxicação de animais em sua lavoura o produtor decidiu abolir o uso de agrotóxico em sua propriedade:

*Numa época em que ainda não havia mercado para café orgânico, [o Sr. Carlos Franco] torrava e moía parte de sua produção em parceria com um amigo japonês para ser comercializado em São Paulo. O produto era então certificado pela AAO – Associação de Agricultura Orgânica com o selo SAT – Sem Agrotóxicos (Souza, 2006).*

Embora tivesse passado por dificuldades técnicas para a implementação da cafeicultura orgânica e também superar o descrédito de sua família, SOUZA (2006) destaca ainda que

*Não demorou muito para que Machado se tornasse um pólo gerador e difusor de conhecimento que transformou o município num centro de referência em cafeicultura orgânica. Contribuíram para isso não só a proximidade territorial, já que havia cafeicultores interessados de outras localidades, mas também a crença comum nos ideais da agricultura orgânica como estilo de vida, que conciliava o respeito ao meio ambiente e a valores espirituais. Além disso, os atores contavam com uma estrutura de ensino no local, que deu suporte a inúmeras atividades, e com uma grande capacidade de articulação e realização de parcerias com instituições fora do município.*

Outra iniciativa ligada aos movimentos populares da região sul de Minas é a produção de café orgânico e *Fair Trade*<sup>96</sup> pela Associação dos Agricultores Familiares de Poço Fundo, a qual se tornou um marco de referência na região. A associação dos agricultores de Poço Fundo teve início a partir das atividades das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) quando da chegada do Padre Justino<sup>97</sup> na região. O padre Justino, identificado com uma ala mais progressista da igreja católica marcou sua trajetória pelo apoio aos movimentos sociais e na defesa dos agricultores familiares em Minas Gerais, atuando em várias regiões do estado. Por volta de 1984 os agricultores passaram a participar de ciclos de discussões e tiveram contato com outras entidades de apoio aos agricultores familiares como a CPT (Comissão Pastoral da Terra), Rede (Rede de Desenvolvimento / Belo Horizonte) e o Centro de Assessoria Sapucaí (ONG) localizado no município de Pouso Alegre.

Os agricultores de Poço Fundo buscaram também desenvolver uma intensa articulação com atores de outras localidades os quais possibilitaram a aproximação dos agricultores da chamada agricultura alternativa (ou agroecológica). Mesmo assim, grupo enfrentou vários desafios no sentido de refutar os pacotes tecnológicos da agricultura industrial. Dessa forma, fizeram experimentações e adaptações em suas lavouras para descobrir métodos de produção com mais harmonia com o meio ambiente. Assim, muitas famílias de agricultores iniciaram seus trabalhos não só por uma visão de mercado, mas também pela consciência ambiental e pela não utilização de insumos químicos, ideais que foram despertados nos trabalhos das CEBs e CPT, construindo uma trajetória com avanços e retrocessos (ver quadro 01 – Linha do Tempo da COOPFAM).

Uma das estratégias da associação foi a formação de uma rede que conseguiu articular tanto atores locais como também o reconhecimento e articulação com atores externo. Desta forma, foram estabelecidas parcerias com o IFET (Instituto Federal de Ensino Tecnológico) (antigo Colégio Agrícola), a AAO (Associação de Agricultura Orgânica), ou com o fortalecimento da relação e dos laços com outras organizações, inclusive internacional. Ao mesmo tempo em que amadureciam as discussões e as adesões ao cultivo sem agrotóxico pelos agricultores familiares, os produtores rurais mais tecnificados também convertiam suas lavouras para atender ao mercado crescente de orgânicos.

Entretanto, há ainda uma discussão em torno da questão dos orgânicos, a qual passa pela crítica de ser uma produção ainda com característica voltada para o mercado. Apesar das técnicas serem importantes na eliminação de agrotóxicos na lavoura, ainda assim representa o domínio da natureza para fins econômicos. No caso de uma agricultura alternativa (que se aproximaria mais de uma agricultura agroecológica) o aspecto de integração com o meio ambiente seria mais primordial. Essas questões ainda são tratadas por muitos agricultores os quais criticam o pacote tecnológico para atestar a produção orgânica.

---

<sup>96</sup> Fair trade é um movimento que imprime nas relações comerciais princípios de respeito ao meio ambiente e relações sociais mais justas, principalmente entre produtores e consumidores dos países menos e mais desenvolvidos.

<sup>97</sup> Padre Justino Obers, foi professor, filósofo e bioquímico, atuou na CPT/MG, dedicando-se ao trabalho de educação ambiental junto às populações rurais de Minas Gerais até 1992, quando faleceu.

Naves et al (2009) identifica a complexidade nos processos em que a agricultura orgânica e a convencional se interrelacionam criando um campo de tensão, mas que, ao mesmo tempo, uma influencia a outra:

*Seria possível dizer que a cafeicultura no Sul de Minas apresenta características que compõem um quadro aparentemente antagônico entre processos de inovação e certo conservadorismo, de forma tal que esses adjetivos se combinam, criando uma dinâmica complexa. Pode-se dizer que ainda são encontrados traços de uma agricultura convencional, tais como práticas de monocultura, utilização intensiva de insumos externos e agroquímicos, extinção de áreas de reserva, uso de queimadas, condições e relações de trabalho precárias, entre outras. Mas, tais práticas convivem muito próximas com outras consideradas inovadoras, como processos de certificação, rastreamento, utilização de máquinas e equipamentos modernos, novos formatos organizacionais, inserção em mercados qualificados, etc.*

As inovações foram sendo construídas com a relação cada vez maior de parceiros externos. A partir de 1995 os produtores começaram a discutir o processo de certificação orgânica e passaram por várias certificações como a A.A.O. (Associação de Agricultura Orgânica, sediada em São Paulo), a BSC (*Brazilian Specialty Coffee*), e a FLO (*Fair Trade Labelling Organization*).

Mas, os agricultores teriam que enfrentar um de seus principais desafios que era encontrar mercado para seus produtos. Iniciaram então uma série de experiências de certificação e comercialização. Uma das grandes dificuldades dos produtores conseguirem exportar seus produtos deve-se ao fato de que o mercado internacional exige lotes que, para os pequenos agricultores representam grandes volumes, o que impossibilitam aos agricultores familiares atender individualmente ao exigido nos contratos. Dessa forma, em 1991 os agricultores de Poço Fundo se organizaram para fundar a COOPFAM<sup>98</sup> (Cooperativa dos Agricultores Familiares de Poço Fundo) tendo como um de seus objetivos a organização do grupo de produtores para acessar ao mercado em melhores condições de negociação e também para viabilizar o processo de produção orgânica e sem agrotóxicos. Entretanto, mesmo com a certificação da AAO (em 1998) não conseguiram comercializar seus produtos no mercado externo. Precisavam de uma certificadora que fosse reconhecida internacionalmente. Recorreram à BSC OKO (certificadora internacional) e tentaram também trazer um processo de certificação para dentro da organização; no entanto, o processo ficou demasiadamente dispendioso e decidiram abandoná-lo.

Souza (2006) destaca que em 2001 reataram o contato com a FLO e a primeira exportação de café *Fair Trade* orgânico ocorreu em 2002, com certificação orgânica da BSC OKO.

---

<sup>98</sup> Atualmente são 215 famílias de pequenos cafeicultores. As famílias cooperadas possuem em média sete hectares, totalizando 1.575 assistidos. Desta área, cerca de duzentos hectares são destinados ao cultivo do café orgânico, com o envolvimento direto de 136 famílias (COOPFAM, 2009).

#### Quadro 1 - Linha do tempo com os Principais fatos na trajetória da COOPFAM

Década de 1980	Início de formação do grupo com apoio da Igreja Católica
1991	Fundação da Associação dos Pequenos Produtores da Comarca de Poço Fundo
1997	Início da Certificação solidária e AAO
1998	12 agricultores obtiveram a certificação da AAO.
2000	Conferência Internacional de Café Orgânico e Comércio Justo em Machado
2002	Certificada pela BCS OKO GARANTIE Primeira comercialização de café no mercado americano
2003	Fundação da Coopfam
2008	Inauguração do parque de rebeneficiamento

Fonte: COOPFAM (2009), adaptado pelo autor

Ainda hoje o grupo consegue manter suas atividades e sustenta uma posição de referência na região, mas ainda enfrenta muitos desafios para manter-se no mercado. Embora o produto 'orgânico' tenha preços diferenciados, há uma série de exigências que são impostas e que dificultam a produção dentro dos padrões estabelecidos. Muitos agricultores reclamam que a certificação orgânica nos moldes da legislação<sup>99</sup> vigente tornou-se um pacote tecnológico quase tão agressivo quanto aos insumos industriais.

Uma alternativa encontrada pela COOPFAM foi a certificação pela FLO. Esta união entre as expectativas do comércio justo e dos produtores tem sido fundamental num mercado onde os produtores têm pouco 'poder de barganha', como no caso do café. Com a produção orgânica alguns agricultores experimentaram um fato inédito no qual os compradores iam até a propriedade para verificar se tinham café e quanto queriam pelo produto.

*A gente sentiu uma alegria muito grande quando você ia vender o café e o cara perguntava para você quanto você quer no seu café?. Então você podia por preço na sua mercadoria que é o que todo mundo faz.... é um carro, um computador, um celular, quem fabrica que põe preço, que faz os custos e põe preço, na agricultura não. Até hoje o café que você vai na cooperativa vender, o produtor chega, quanto você paga no meu café? Então, ele, quem põe preço, é a bolsa, o mercado que põe preço na tua mercadoria. E do orgânico era o contrário, o cara ligava "você tem? Quanto você quer?" então era você que punha preço, então isso dá uma satisfação muito grande, você faz o custo, faz a sua avaliação, e coloca, né? (produtor) (NAVES et al, 2009b)*

---

<sup>99</sup> Lei N°10.831, de 23 de dezembro de 2003

A certificação da FLO exige, além do compromisso e respeito ao meio ambiente, que sejam respeitadas também as condições de vida e de trabalho dos agricultores e, obviamente, as relações comerciais mais justas. Em alguns casos, há produtores que até utilizam adubos sintéticos (mas não agrotóxicos) em suas lavouras para não perder a produtividade. É a produção conhecida como SAT (sem agrotóxicos).

No entanto, há pressão para que outros produtores - não necessariamente da agricultura familiar - também escoem sua produção pelo mercado de Fair Trade. Segundo um professor do IFET haveria uma reivindicação para que produtores rurais patronais pudessem comercializar seus produtos pelo *Fair Trade*, eles alegam que se cumprem rigorosamente todas as condições trabalhistas e estão diminuindo a utilização de agrotóxicos e praticamente eliminando o uso de granulados (um dos mais prejudiciais à natureza) estariam aptos a comercializar pelo comércio justo. Esta pressão se amplifica na medida em que combinam uma grande demanda, escassez do produto e, ainda mais quando o produto atende aos requisitos do orgânico e do fair trade.

Embora o comércio justo remunere o produtor de forma diferenciada do café convencional, com o pagamento de um prêmio, ainda assim a disparidade entre os preços praticados na origem e no ponto de venda ao consumidor é muito alta. Souza (2006, p.157) destaca a insatisfação de agricultores quanto aos preços praticados pelo comércio justo no qual,

*... De acordo com Oliveira (2003) [ex-Presidente da COOPFAM], se o café de Poço Fundo é vendido torrado e moído na Itália por R\$ 40 ou R\$ 50 por quilo, o agricultor só recebe o equivalente a R\$ 10. Ele argumenta que “se há justiça no mercado solidário é mais do que justo que o produtor ganhe mais, e não o torrefador... e queremos que nosso café tenha uma identidade própria, que seja reconhecido como o café orgânico dos agricultores familiares de Poço Fundo, no Sul de Minas”. Para ele, a tecnologia para o processamento industrial já existe na Escola Agrotécnica, e é só uma questão de aprofundar os contatos que foram feitos com organizações européias e adequar o ponto de torra ao gosto do consumidor.*

A relação com o Fair Trade reforça também o compromisso dos agricultores com a comunidade local. Dessa forma, parte do prêmio recebido pelos agricultores com a venda de café (US\$ 0,05 /libra-peso) deve ser aplicada em projetos sociais na própria comunidade. Souza (2006) identifica os seguintes projetos sociais realizados pela Associação dos Agricultores Familiares em Poço Fundo: escola de informática para os filhos dos agricultores, crianças carentes e os próprios agricultores; projeto ortodôntico e ortopédico que atende filhos de agricultores e crianças carentes; assistência dentária para todos os cooperativados; montagem de um sistema de produção orgânica em agrofloresta; e abrigo de idosos. A cooperativa também auxilia a comunidade com a distribuição de cestas básicas e material escolar. Com esses recursos, a Coopfam também pôde adquirir sua sede, com armazém para beneficiamento e estocagem de café. A experiência inovadora e bem-sucedida desses produtores tem ajudado a atrair a atenção de novos parceiros e entidades colaboradoras, o que garante a continuidade dos recursos, criando um ciclo virtuoso de investimentos. Em 2001, a Fundação Vitae investiu R\$ 240 mil para compra de equipamentos e treinamento de pessoal.



De qualquer forma, esta iniciativa estimulou a entrada de novos agricultores na prática orgânica e conseguem influenciar produtores em outros municípios do Sul de Minas como Andradas, Campestre, Ouro Fino, Cambuí, Paraguaçu, Santa Rita do Sapucaí, Natércia, Nepomuceno e Inconfidentes.

Atualmente está sendo implantada uma torrefadora de café junto ao IFET em Machado na qual devem beneficiar o café orgânico da região e comercializá-lo com maior valor agregado.

Assim, a região tem se destacado pela produção orgânica e vários outros agricultores estão adotando estratégias, mesmo que individualizadas, para a produção voltada para a sustentabilidade ambiental.

### **Políticas 'sociais' e a relação com o governo federal**

Boa parte das políticas com uma perspectiva de longo prazo tem sido efetivamente implementada pelo governo federal. O Programa Nacional para a Agricultura Familiar (Pronaf), por exemplo, vem garantindo o financiamento da agricultura familiar e no ano de 2009 em Machado foram realizadas 56 propostas e um montante de R\$ 377.468,78. No entanto, todos os projetos financiados foram para a compra de insumos para as lavouras de café e nenhum para a produção orgânica.

Apesar de ser um instrumento que atende a muitos agricultores, a direção da COOPFAM alerta que se os preços do café fossem mais justos talvez não haveria necessidade de se fazer o empréstimo. Segundo ele, os produtores são obrigados a acessar esse crédito porque não estão recebendo o suficiente para pagamento das dívidas e dos custos de café (insumos, mão-de-obra, etc.). Todos os anos os agricultores precisam recorrer ao crédito do Pronaf e, para fazer a renovação, precisam quitar a dívida anterior, assim, são obrigados a vender seus produtos em períodos que não são muito favoráveis.

Com a implementação do Programa de aquisição de alimentos (PAA) e da merenda escolar, que ultimamente tem orçamento previsto para compra de produtos da agricultura familiar, a administração municipal está se dedicando em organizar a produção familiar para atender a estes programas. No entanto, apesar das vantagens serem reconhecidas pelos gestores públicos há certas dificuldades institucionais para se adaptarem e cumprirem os requisitos dos programas.

Uma primeira observação é que muitos municípios (como Machado), mesmo com a divulgação dos programas, não haviam mobilizado suas equipes para atender aos programas. Contatos com produtores, planejamento de safra, qualidade de produtos, etc. não haviam sido preparados quando da abertura dos editais.

Dessa forma, os primeiros acessos aos programas apresentam certa dificuldade por falta de prática dos gestores locais e na interlocução com os agricultores familiares. Mas os agricultores de Poço Fundo vêm realizando contratos com o PAA e se mostram muito satisfeitos. Os contratos envolvem o fornecimento de mel, banana e rapadura que são oferecidos na alimentação escolar do município

## **Meio ambiente e desenvolvimento rural sustentável: aproveitamento das potencialidades locais e as políticas de preservação**

A região sul de Minas Gerais tem como bioma predominante a mata atlântica e caracteriza-se por uma geografia “montanhosa” recortada por grotas e farta disponibilidade de cursos d’água e nascentes. A grande quantidade de fontes e a qualidade de suas águas renderam à região sul de Minas o reconhecimento de importantes pólos turísticos e suas estâncias hidrominerais como os municípios de Caxambu, São Lourenço, Poços de Caldas, entre outros.

Além disso, a região sul de Minas Gerais contribui também com o fornecimento de água para o abastecimento urbano e rural por meio de represas como a de Furnas que gera 1.216 MW e banha 39 municípios; e a região de Extrema que fornece água para o manancial da Cantareira que abastece a região metropolitana da grande São Paulo.

Com relação à devastação do bioma da mata atlântica, o desmatamento na região sul de Minas reflete o que acontece em várias regiões do Brasil, cujos remanescentes de matas nativas não chegam a 10%. E, segundo dados do Atlas da Mata Atlântica (SOS Mata Atlântica e INPE, 2009)<sup>100</sup>, Minas Gerais é o estado em que houve uma maior perda do bioma nos últimos três anos.

A devastação ambiental tem provocado mudanças na concepção e formulação de políticas públicas, seja pela sensibilização de gestores públicos à gravidade dos problemas, como também pelas pressões exercidas por entidades ambientais e de representantes da sociedade civil para a implementação de políticas de desenvolvimento rural que levem em consideração a sustentabilidade ambiental, econômica e social.

É importante destacar algumas mudanças significativas encontradas na concepção de políticas públicas na região Sul de Minas Gerais, o que gera um contraste com as políticas tradicionais para a produção cafeeira. Enquanto as políticas para a cafeicultura tinham como foco principal a produção e a comercialização do produto em si, novas abordagens de políticas públicas têm buscado incorporar elementos fundamentais para a sustentabilidade regional, reconhecendo a importância dos agricultores familiares neste processo.

Ainda que em muitas dessas políticas não se manifestem, de forma expressa, a relação com a noção de multifuncionalidade da agricultura ou dos princípios provedor-recebedor, observa-se que levam em consideração um papel mais amplo do agricultor, não apenas como produtor agrícola, mas também o reconhecimento de outras funções sociais e suas contribuições para o desenvolvimento sustentável como a manutenção do equilíbrio

---

<sup>100</sup> Minas Gerais possuía, originalmente, 27.235.854 ha de Mata Atlântica, que cobriam 46% de seu território; pelo levantamento, restam apenas 9,68%.

ambiental, a paisagem rural, etc.; Carneiro e Maluf (2003) destacam outras funções exercidas pelos agricultores como a segurança alimentar das famílias rurais e da sociedade, a preservação dos recursos naturais e também a manutenção do tecido social e cultural.

Além do reconhecimento de um papel mais amplo dos agricultores na dinâmica social e ambiental, esses novos enfoques incorporam e trazem à tona a discussão de se pensar no mundo rural também como provedor de serviços ambientais, o qual passa a ser reconhecido também como parte vital na manutenção das fontes de água e na preservação da biodiversidade e, por isto, passam a receber pelos serviços prestados.

### **Prestação de serviços ambientais e Multifuncionalidade da agricultura: novas perspectivas para políticas no Sul de Minas?**

Como enfatizado anteriormente, a região Sul de Minas Gerais apresenta grande diversidade socioeconômica e ambiental. O café foi uma das principais matrizes na produção de políticas públicas para o meio rural; no entanto, há dentro da própria região sul de Minas Gerais municípios em que a base econômica e social não é o café, como no caso de Extrema, o qual apresenta hoje, por sua proximidade com a região metropolitana de São Paulo, uma ocupação territorial de pequenas propriedades e chácaras para lazer em finais de semana.

Apesar desta característica, o município apresenta uma das políticas voltadas para o meio rural que tem sido considerada como referência para implementação em outros municípios. Trata-se do pagamento por serviços ambientais, no qual se difere das tradicionais políticas setoriais e inova em sua concepção de tratamento do meio rural.

A princípio, essas inovações se aproximam da noção de multifuncionalidade da agricultura, embora não seja possível observar no discurso e documentos oficiais dos municípios a menção a respeito da multifuncionalidade na agricultura como ocorre em outras esferas governamentais. Neste sentido, Bonnal e Maluf (2007) identificam a introdução da MFA em políticas e programas do Governo Federal nos últimos anos (principalmente no governo Lula) e, segundo os autores, é possível encontrar essa referência em vários documentos oficiais, como no Plano Nacional de Reforma Agrária, onde consideram que

*“a agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e por meio de sua multifuncionalidade e da pluriatividade impulsiona diferentes atividades econômicas e o desenvolvimento territorial.”*

Além deste, os autores demonstram que o Programa PROAMBIENTE também faz referência ao novo papel do espaço rural, o qual“(...) adquire um novo papel perante a sociedade, pois seus atores sociais deixam de ser apenas fornecedores de produtos primários, sendo valorizado o caráter multifuncional da produção econômica associada com a inclusão social e conservação do meio ambiente”.

No caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), mesmo não recorrendo à noção de multifuncionalidade, os autores mencionam a diversificação das linhas de atuação, as quais incorporam novos elementos na política de crédito para a agricultura familiar.

Bonnal e Maluf (2007) observam que o “conceito de MFA ocupou posição de destaque nos debates nacionais e internacionais, entre 1997 e 2003, notadamente em alguns países da Europa e da Ásia. A preocupação de colocar em relevo as funções não mercantis de caráter social, cultural e ambiental da agricultura veio à tona, pela primeira vez, na Cúpula da Terra realizada no Rio de Janeiro, em 1992, quando foram discutidas estratégias de desenvolvimento sustentável, principalmente, para os países mais pobres. Declarou-se, naquela conferência, que o reconhecimento das referidas funções da agricultura pelos governos nacionais constituía uma das condições necessárias para estabelecer um processo de desenvolvimento sustentável”.

Vale ressaltar que os autores destacam ainda que o conceito da MFA ficou associado a práticas protecionistas condenáveis pela ótica livre-cambista, fortalecendo-se, portanto, a oposição a ele pelos que propugnavam pela desregulamentação do comércio agrícola.

Mesmo assim, o reconhecimento de que o produtor rural também pode ser considerado como um provedor de serviços ambientais vem recebendo grande atenção e começando a se concretizar como no caso da proposta de remuneração de serviços ambientais prestados pelos agricultores. Seguindo a lógica inversa do princípio poluidor-pagador, está sendo colocada em prática políticas que estimulem o princípio provedor-recebedor, ou seja, aquele que zela pela manutenção do meio ambiente e pela não poluição dos recursos naturais é recompensado financeiramente por sua colaboração, ou melhor, pelo seu serviço. Assim vem sendo construídas políticas como a do ‘Produtor de Águas’<sup>101</sup>, implementada pela Agência Nacional das Águas (ANA).

Embora a MFA tenha sido, em alguns casos, associadas à medidas protecionistas e uma forma de mascarar os subsídios agrícolas, o Programa Produtor das Águas procura mencionar, de forma bem explícita em seu manual de operações (ANA, 2009a), que “o programa não é uma forma de subsídio agrícola...[e que o mesmo] é caracterizado como sendo um incentivo de natureza ambiental. Sendo uma medida classificada na caixa verde<sup>102</sup>, ele, portanto, não é incluído no índice PSE<sup>103</sup> da Organização Mundial do Comércio – OMC (pg. 15)”.

Outra característica que o Programa Produtor das Águas possui é que não se enquadra como de natureza assistencialista. Em consulta à Procuradoria Federal (AGU, 2007) (Parecer PGE/AMC nº 352/2007), o parecer foi de que “o Programa está longe de possuir natureza assistencialista. Ao revés, seu foco não é a entrega dos incentivos para “cobrir necessidades” dos recebedores, mas sim a obtenção de resultados definidos nos projetos. As metas do Programa não se vinculam às necessidades individuais dos proponentes, mas sim à proteção

---

<sup>101</sup> É um programa de controle da poluição difusa rural, dirigido prioritariamente a bacias hidrográficas de importância estratégica para o país. Tem como foco a redução da erosão, melhoria da qualidade da água e regulação do regime hidrológico dos rios.

<sup>102</sup> Lembra-se que as medidas internas de apoio à agricultura são classificadas pela OMC em três caixas de cor diferenciada (verde, azul e vermelho), sendo que somente as medidas classificadas na caixa verde são permitidas.

<sup>103</sup> Índice de Equivalência de Subsídio ao Produtor – ISP da Organização Mundial do Comércio – OMC.

dos recursos hídricos e da respectiva bacia hidrográfica. Tanto o é, que o pagamento por serviços ambientais não está ligado à satisfação das necessidades dos proponentes, mas sim à eficiência dos projetos, ao atendimento aos critérios objetivos de avaliação de desempenho.” (p.2)

Além disso, a relatoria aponta que o Programa se desenvolve em linha essencialmente contratual, por isso sujeitando-se a procedimento licitatório, com publicação de editais, seleção de propostas, aferição de medida em que impõe exigências à aprovação dos Projetos, que devem atender a critérios de seleção, bem como na vinculação do recebimento dos incentivos ao alcance de resultados de beneficiamento efetivo da bacia hidrográfica (AGU, 2007).

Duas características próprias da região sul de Minas podem ser ressaltadas pela importância de políticas públicas que levam em consideração a contribuição do agricultor para a prestação de serviços ambientais.

A primeira a ser destacada é que a região possui grande quantidade de fontes naturais de águas que se estendem por boa parte dela. A segunda é que há uma grande quantidade de pessoas que vivem em áreas urbanas as quais dependem diretamente do fornecimento destas águas e sua qualidade pode influenciar tanto no aspecto da saúde da população que consome esta água como também nos custos para o tratamento da água fornecida pelas companhias de abastecimento.

Desta forma, o reconhecimento das águas como um bem público<sup>104</sup> e da importância da colaboração do proprietário rural para a manutenção deste patrimônio justificaria o incentivo financeiro pela manutenção das nascentes em sua propriedade, tanto pelos custos em manter em sua propriedade condições para que essa água tenha seu fluxo regular mantido em quantidade e qualidade, como também porque, muitas vezes, o agricultor abre mão de outras atividades produtivas para preservar as áreas próximas às nascentes.

Este incentivo financeiro vem sendo calculado a partir de métodos que conseguem avaliar a quantidade de solo (dependendo do tipo e da cobertura vegetal), agrotóxicos e outras poluições difusas que seriam depositadas nos rios e represas de abastecimento. Desta forma, é possível avaliar o quanto pode ser evitada a deposição de sedimentos e de poluição nos mananciais e também o que isto representaria em termos de custos para fazer a despoluição e o tratamento da água pelas empresas de abastecimento de água ou energia elétrica.

Utilizando-se de uma simulação para uma microbacia hidrográfica, CHAVES et al (2010), demonstra que a relação custo-benefício da implementação de políticas de pagamento ao produtor de água pode ser compensador, inclusive financeiramente.

---

<sup>104</sup> O termo bem público remete a dois princípios fundamentais, o primeiro refere-se a bens não-exclusivos, ou seja, que não são de propriedade exclusiva de ninguém em particular e, da não-rivalidade, na qual o consumo de um não impede o consumo por outros. A água atende a esses dois princípios e também é previsto no art. 20 da Constituição Federal que os rios, lagos, etc. são bens da União.

A partir deste tipo de constatação, são desenhadas políticas públicas de incentivo ao ‘produtor de águas’ que coloca em prática o princípio provedor-recebedor, como é o caso do Programa Produtor de Águas da Agência Nacional das Águas (ANA).

*A premissa básica para o pagamento por serviços ambientais (PSA) é compensar os agentes econômicos que manejam o meio ambiente e os recursos naturais gerando bens ambientais e serviços que beneficiam não somente ele mesmo, mas principalmente a sociedade, seja a sociedade local, a sociedade regional ou mesmo a sociedade global. Estes bens e serviços podem, também, gerar benefícios privados, mas o objetivo principal dos programas de PSA é o fornecimento de incentivos para aqueles que geram os benefícios que vão além de seu benefício privado. Então, quando alguém planta árvores de espécies nativas, que podem desempenhar um importante papel na melhoria da infiltração da água no solo, ou na redução do nível de sedimentos carregados para os cursos de água. Ou ainda através deste mesmo plantio, promove seqüestro de carbono, contribuindo para a redução do efeito estufa, ou gera habitat para a vida selvagem, esse alguém, acima de tudo, é um fornecedor de serviços ambientais e, portanto, passível de compensação pela prestação destes serviços pelos beneficiários dos mesmos. (ANA, 2007)*

Mesmo sendo do governo federal, este projeto foi lançado depois da implantação da iniciativa piloto no município de Extrema, a qual é considerada como uma das experiências pioneiras na aplicação do pagamento por serviços ambientais de produção de água a produtores rurais.

### **Projeto “Conservador das Águas” no município de Extrema**

O projeto “Conservador das Águas” em Extrema é um projeto que transforma o agricultor em um agente conservador de rios e nascentes e teve como marco inicial a promulgação da Lei Municipal nº 2100 no ano de 2005. Veiga-Neto (2008) destaca que esta deve ser a primeira lei municipal que regulamenta o pagamento por serviços ambientais no Brasil, correlacionado à água, que se tem notícia. O projeto é realizado com instituições parceiras que atuam tanto na região como em outros estados e até internacionalmente (Quadro 02).

Quadro 02 - Papel das instituições parceiras no Projeto em Extrema:

Prefeitura Municipal de Extrema	Pagamentos por Serviços Ambientais, mapeamento das propriedades, assistência técnica e gerenciamento do projeto
Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG)	Financiamento dos insumos (cercas, adubos, calcário, herbicidas); apoio no processo de comando e controle e averbação das Reservas Legais das propriedades rurais
SABESP	Monitoramento da água e fornecimento de mudas
ANA	Apoio às ações de conservação do solo e monitoramento de água (instalação de uma estação de monitoramento quali-quantitativo)
TNC	Financiamento às ações de plantio, manutenção e cercamento das áreas (mão de obra e alguns insumos)
SOS Mata Atlântica	Fornecimento de mudas
Comitê PCJ	Apoio às ações de conservação do solo

Fonte: Veiga Neto, 2008

A Lei estabelece o valor de 100 (cem) unidades fiscais por hectare por ano, as quais são pagas mensalmente divididas em valores iguais. A escolha dos beneficiários segue uma lógica de iniciar pelas áreas que estão mais degradadas (ou com menor cobertura vegetal) e pelas maiores cotas de altitude, ou seja, de cima para baixo; estes critérios facilitam a priorização dos agricultores que serão atendidos.

*Nesta lógica, a microbacia escolhida para o início da implementação do projeto foi a microbacia das Posses, com área total de 1.202 hectares, e um número aproximado de 120 propriedades rurais, de diferentes perfis, mas predominantemente de pecuária leiteira de baixa tecnificação. Antes de dar a partida da implementação no campo, e mesmo antes do processo de formulação da Lei, os técnicos do município, [...] estabeleceram uma série de reuniões com os representantes dos produtores rurais na Microbacia das Posses e com os primeiros potenciais beneficiários do Projeto, para explicar o mesmo e buscar a adesão para a implantação das ações do Projeto. (VEIGA NETO, 2008)*

Os critérios para efetuar o pagamento também são baseados em critérios que procuram conferir maior transparência à implementação da política e também na relação entre os proprietários das terras e os órgãos envolvidos.

Segundo a Prefeitura Municipal de Extrema, no ano de 2009 foram licenciados 17 empreendimentos e 9 estão em processo de licenciamento (PME, 2009). Uma das dificuldades encontradas na implementação da política é quando a propriedade é demasiadamente pequena e encontram-se vários cursos d'água. Se respeitados os limites legais, sobra muito pouco espaço para o cultivo de lavouras e pastagens.

Este fato é narrado em reportagem (Globo Rural 12/10/2008):

*Podemos perguntar por que pagar para conservar a nascente, para proteger o meio ambiente, não é lei? Não é obrigação do proprietário? Vamos tentar entender como isso funciona no sítio do seu Antonio Galdino, que mexe com leite. A propriedade do seu Galdino tem o formato de uma tripa. Ela começa no fundo do vale e vai até o espigão, no topo da montanha. Tirando alguns pés de eucalipto é tudo pasto de cima embaixo. Se ele fosse cumprir as normas, para preservar as margens dos riachos e o entorno das nascentes, seu Galdino teria que abrir mão de 55% de seus pastos, fora o alto do terreno.*

*“Pelo artigo segundo do código florestal, o topo dos morros, montes, montanhas e serras também são áreas de preservação permanente.” A APP [Área de Proteção Permanente] perto do espigão representa 20% da propriedade. A fazenda ficaria então com um quarto dos pastos que tem, não fosse outra obrigação do proprietário. “Toda propriedade rural, com mais de dois hectares, na região sudeste do Brasil, deve manter 20% de sua área com vegetação nativa, a título de reserva legal.”*

*Contando a reserva legal, o seu Galdino teria que destinar 95% da fazenda para preservação ambiental. Dos 24 hectares que tem sobraria apenas 1,2, pode-se dizer um corredor para o gado passar.*

*“O que eu vou fazer? Eu fico revoltado porque tem terra aí que eu comprei e paguei. Se eu pudesse vender o sítio eu teria vendido”, diz ele. É um dilema. Se seu Antonio Galdino desfruta da terra dele, tira proveito, a sociedade se considera prejudicada por causa da perda do meio ambiente. Se ele é obrigado a cumprir as regras ambientais a sociedade ganha, o planeta ganha, mas acaba com o negócio dele.*

Este projeto vem sendo difundido e tornou-se referência para muitos municípios e comitês de bacia ao darem início à discussão sobre a implantação deste sistema em outras microbacias. Diversos municípios vêm se inspirando no Projeto Conservador de Águas e estão começando a implantar políticas que envolvem a conservação de nascentes, bem como o pagamento por serviços ambientais

### **Microbacia do rio Machado**

Os municípios da microrregião de Machado estão se mobilizando para recuperação do rio Machado que, além de abastecer as principais cidades da região, deságua na represa de Furnas no município de Alfenas, cujo reservatório banha 39 municípios e é responsável pelo abastecimento de várias cidades, integrando um sistema de geração de energia que é distribuída para a região sudeste e pode ser utilizado, em caso de necessidade, para suprir energia elétrica de outras regiões.

A partir de um diagnóstico promovido pela SEMAD (Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento) e IGAM (Instituto de Gestão das Águas de Minas Gerais) o Índice de Qualidade das Águas foi considerado ruim no Rio Machado. Segundo o laudo, a presença de coliformes termotolerantes estava trinta e cinco vezes acima do limite legal (apontada como causa a emissão de esgoto doméstico no rio) e a presença de fósforo que estava três vezes maior do que o limite legal. Além disso, a contaminação por tóxicos foi considerada ‘média’, sendo detectada a presença de cobre que estava 4,4% acima do limite legal, o que foi atribuído ao uso de fungicidas nas lavouras da região.

O laudo chama a atenção ainda para o fato de o Rio desaguar na represa de Furnas e que poderia acelerar o processo de eutrofização de ambientes lênticos<sup>105</sup>.

A **eutrofização** pode ser definida como um desequilíbrio na concentração de nutrientes que se estabelece quando a entrada é maior que a saída. Como resultado, há um aumento do fitoplâncton (algas microscópicas que se alimentam desses nutrientes) e dos organismos que se alimentam dessas algas. Águas pobres em nutrientes (ambientes oligotróficos) podem sofrer uma eutrofização natural e se tornarem ricos em nutrientes (ambientes eutróficos). A eutrofização natural é um processo lento, contínuo, que geralmente alcança um equilíbrio. Contudo, a eutrofização artificial, causada pelo homem através de resíduos domésticos, industriais e de fertilizantes provenientes dos pastos ou lavouras, é rápida e altera o equilíbrio dos ecossistemas dulciaquícolas: o aumento de nutrientes causa um crescimento exagerado do fitoplâncton. Esse crescimento leva a um aumento da concentração de oxigênio durante o dia mas há uma queda brusca durante a noite (lembre que à noite os vegetais respiram). A matéria orgânica acumula-se quando os organismos morrem e, conseqüentemente, o metabolismo dos decompositores consome muito mais oxigênio, tornando impossível a vida de organismos adaptados a um teor maior de oxigênio. Fonte: <http://www.qualibio.ufba.br/009.html>

---

<sup>105</sup> Ambientes lênticos: ambientes aquáticos em que a massa de água é parada.

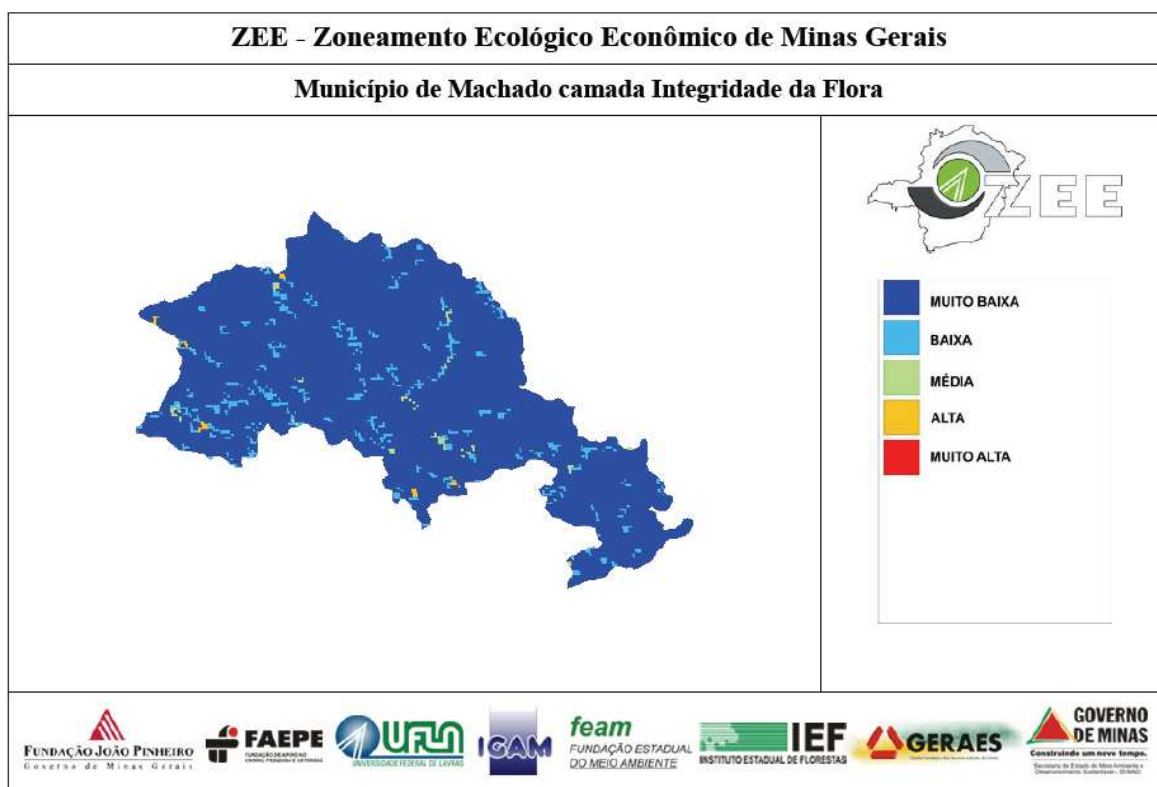


A partir deste laudo, os municípios da bacia do rio Machado iniciaram uma mobilização<sup>106</sup> para verificar as possibilidades de ações para reverter este quadro. Segundo o Secretário de Agricultura e Meio Ambiente de Machado, esta pode ser uma das principais contribuições da administração municipal no sentido do desenvolvimento sustentável:

*O primeiro projeto que a Secretária de Agricultura e Meio Ambiente desenvolveu [nesta gestão] em sua pasta foi o projeto de Revitalização do Rio Machado. Depois de análises de água foi constatada que a qualidade de água do rio Machado não é boa, assim como a dos Rios Sapucaí, Formiga e o Machado. As causas da poluição dos rios foram: agrotóxico, lixo e esgoto urbano e rural, degradação de mata ciliar, areiros<sup>107</sup>. Os areiros montaram uma associação e estão reflorestando as matas ciliares com 70.000 mudas [segundo o Secretário de Meio Ambiente] de árvores frutíferas e espécies nativas.*

Desta forma, além do problema propriamente da qualidade das águas, observa-se também que as áreas de matas nativas estão diminuindo drasticamente na região.

Como podem ser observadas na figura 01, as áreas de integridade da flora no município de Machado estão em sua maioria 'muito baixa', segundo avaliação da SEMAD (Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento). A maior parte destas áreas está ocupada com agricultura (café, milho, etc.) e também por pastagens.



<sup>106</sup> Em junho de 2009 foi realizado o 1º Seminário para Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio Machado.

<sup>107</sup> Os areiros são aqueles que executam a atividade de mineração, extraindo areia da calha dos rios por meio de dragas.

Figura 01 – Mapa de Integridade da Flora no município de Machado - MG

Estas situações vêm despertando preocupações com a preservação das águas tanto no que se refere à despoluição dos rios como também na preservação das nascentes, o que tem gerado a mobilização dos municípios da região.

Assim, vem sendo construídas outras iniciativas para preservação dos mananciais e de proteção de nascentes de água como o *Projeto Olho D'água*. A administração municipal de Machado está buscando parceria com Furnas<sup>108</sup> e a Cemig<sup>109</sup> - para desenvolver um projeto inspirado no projeto '*Conservadores de Água*' do município de Extrema.

Em Machado o projeto já foi aprovado pela Câmara dos Vereadores, mas não possui orçamento previsto para remunerar os agricultores pela conservação das nascentes. Já conseguiram mourões para cercá-las e alguns proprietários iniciaram sua construção (no bairro cachoeirinha) e, embora a prefeitura ainda não forneça as mudas, a regeneração natural da mata se dá de maneira mais acelerada quando não sofrem pisoteio de gado, pessoas ou mesmo da passagem de máquinas e tratores.

Uma parceria da administração municipal com o IFET (Instituto Federal de Ensino Tecnológico), antigo colégio agrícola de Machado, está possibilitando a produção de 135.000 mudas de espécies nativas e frutíferas para recomposição das matas ciliares com previsão para estarem disponíveis nos anos de 2009/10.

O secretário de agricultura de Machado menciona que há um grande interesse dos produtores ao projeto Olhos d'água por vários motivos, seja pela sensibilização, pelo acesso a informações, pela consciência ambiental, ou também porque "*há uma valorização de suas terras. Se o comprador vai até a área e não tem água, o preço cai pela metade*".

O aumento da atuação de alguns órgãos e da fiscalização como o Instituto Estadual de Florestas, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) e também o Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) contribui também para a diminuição do ritmo dos desmatamentos.

Mas, uma dificuldade apontada pelos técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER) para o atendimento das exigências da legislação ambiental pelos agricultores familiares, é que a legislação exige que as nascentes sejam protegidas num raio de 50 metros, o quê, para a pequena propriedade é mais difícil aplicar esta regra (como visto anteriormente), pois a área destinada à preservação permanente limitaria em muito sua capacidade de produção e também os custos para mantê-la cercada seriam proporcionalmente maiores.

Dessa forma, é possível perceber que, mesmo dentro da região Sul de Minas Gerais, existe uma grande diversidade de políticas que vêm ocorrendo concomitantemente e reflete um

---

<sup>108</sup> Furnas Centrais Elétricas - empresa geradora de energia e responsável pela represa abastecida pela microbacia do rio Machado.

<sup>109</sup> Companhia Energética de Minas Gerais - responsável pela distribuição de energia elétrica.

pouco da diversidade sócio-econômica e ambiental da região. A aderência dessas políticas vai depender em grande parte da atuação dos atores e também da vocação sócio-ambiental das microrregiões, da dinâmica econômica, dos problemas sociais e ambientais, entre outros.

## **Considerações finais**

A produção de políticas públicas na região de Minas remete à uma discussão sobre a diversidade existente numa região de grande extensão e também de grande diversidade sócio-cultural. Apesar de, em geral, haver uma identidade da região com a produção do café, a qual exerceu grande influência tanto econômica, política como também sobre o meio ambiente, percebe-se a forte demanda e o surgimento de mudanças na hegemonia do café na produção de políticas de desenvolvimento rural que perdura há décadas, tanto pelo poder público (Estado) ter perdido parte de sua capacidade de mobilização política e econômica no contexto nacional e internacional como também pela própria dinâmica impressa pelo surgimento de iniciativas que dão uma conotação alternativa às políticas tradicionais da região.

Propostas de políticas vêm sendo implementadas que se destacam por seu potencial inovador e que também apresentam mudanças na concepção sobre o meio rural e seu papel no desenvolvimento da região.

Observa-se que a política voltada para a atividade cafeeira - a qual parece estar com o foco um pouco distorcido, já que grande parte do problema efetivamente não se encontra no meio rural - parece apenas paliativa, pois a distribuição na cadeia de valor penaliza os produtores, particularmente os agricultores familiares. Mas, ao mesmo tempo, é possível encontrar, na região Sul de Minas Gerais, políticas que valorizam um papel mais amplo do agricultor como no caso da prestação de serviços ambientais.

Assim, a compreensão do sentido de desenvolvimento rural desafia uma visão mais tradicional na produção de políticas quando incorpora a idéia de sustentabilidade. Embora a noção de desenvolvimento rural sustentável tenha se mostrado amplamente conhecida ou, pelo menos, tenha soado familiar à maioria dos entrevistados. A primeira reação de muitos deles foi a associação à questão ambiental e sentiram-se à vontade para identificar e analisar os 'problemas' ambientais, mas poucos contextualizaram e relacionaram às outras dimensões, ou seja, a econômica, social ou política; embora depois de estimulados tenham se referido à essas dimensões como sendo de grande importância para o desenvolvimento sustentável. Isto demonstra certa dificuldade das pessoas em associarem a idéia de desenvolvimento e principalmente de sustentabilidade às questões econômicas e políticas, mas particularmente às políticas.

Cabe destacar que os municípios de pequeno porte apresentam dificuldades na implementação de políticas públicas pela falta, geralmente, de uma infra-estrutura condizente com as demandas locais, ou mesmo por dificuldades em dispor de pessoal capacitado na gestão de programas. No município de Machado não foi muito diferente. Houve uma transição na administração municipal nas últimas eleições e, neste processo,

muitas ações públicas foram interrompidas e a municipalidade teve que reorganizar sua estrutura administrativa para colocar em funcionamento seus projetos.

O envolvimento da sociedade local na formulação de políticas públicas ainda é modesto, situando-se principalmente nos conselhos onde a presença é obrigatória por lei. O protagonismo dos atores da sociedade civil é visto em alguns setores mais específicos, como no caso da Associação dos Agricultores de Poço Fundo.

Desta forma, a base para a elaboração de políticas tem sido a sensibilidade dos políticos, seus compromissos com o eleitorado, promessas de campanhas, etc. Em Machado, pelo pouco tempo da atual administração municipal ainda percebe-se os desafios de implementação de quaisquer ações públicas com uma perspectiva de sustentabilidade. Na mudança da administração municipal não houve um processo de transição do governo anterior para o atual, para que houvesse continuidade das políticas e programas, provocando uma interrupção abrupta (por causa da mudança de partido para o de oposição). Com isto, interrompe-se o processo de construção de políticas com perspectivas mais duráveis e obriga a iniciar novos processos praticamente a partir de um estágio 'zero' onde as regras terão de ser definidas e assimiladas, o que leva tempo para aferir resultados e resgatar a confiança daqueles que participam.

De uma forma geral, uma das fragilidades observadas quanto às políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável é a falta de planejamento e avaliação das políticas e a manutenção de indicadores de desempenho para corrigir eventuais erros de curso e estratégias de implementação.

### ***Diferentes perspectivas na produção de políticas de DRS: Projeto Conservador das Águas e a certificação de café no Sul de Minas***

A política que envolve a certificação do café, apesar de uma necessidade apontada pelo mercado e apresentar alguns aspectos positivos no sentido de preparar o agricultor para uma tendência do mercado que exigirá maior profissionalização na atividade, contribui para que o produtor adote mecanismos de controle (com caderno de especificações, rastreabilidade, etc...), mas também representa um mecanismo que transfere ao produtor a responsabilidade por desenvolver competência técnica para atender às exigências do mercado, enquanto as disparidades ao longo da cadeia permanecem com distorções. Embora válido o esforço para criar um modelo de certificação, o acesso a este modelo ainda é uma barreira para grande parte dos produtores.

Enquanto isso, o mercado continua a ser regulado e 'dominado' pelas grandes empresas transnacionais e a situação da maioria dos produtores é de inadimplência com o próprio governo, como revela a manifestação dos cafeicultores (SOS Cafeicultura) e na carta de Varginha. Ou seja, a solução encontrada não resolve, para grande maioria dos cafeicultores, nem o problema dos produtores com relação à sua inserção no mercado como também dos preços pagos aos produtores.

Além disto, é importante frisar que não se sabe ao certo como se comportará o mercado para produtos certificados e se haverá demanda suficiente para escoar toda a produção, caso

todos os produtores consigam a certificação e da estrutura necessária para transformar esta política acessível a todos os produtores.

Por outro lado, o programa Conservador das Águas, reconhece o agricultor como provedor de bens públicos, como no caso de conservação de nascentes. A partir deste princípio remunera-o para manter um bem de que toda a sociedade precisa. Nesse aspecto, além de incentivar um tipo de agricultura que não agride o meio ambiente, proporciona melhores condições de vida para o agricultor na medida em que possibilita maiores investimentos, melhores retornos com as atividades produtivas e não fica tão dependente e vulnerável às oscilações de mercado.

## Bibliografia

Agência Nacional das águas, **Nota técnica: Proposta para programa piloto de produtor de águas nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí**. Brasília, 2007.

Agência Nacional de Águas. **Programa produtor de água: manual operativo / Agência Nacional de Águas**. Brasília: ANA, Superintendência de Usos Múltiplos, 2009a.

Agência Nacional de Águas (Brasil). **Programa Produtor de Água/ Agência Nacional de Águas**. Brasília: ANA, Superintendência de Usos Múltiplos, 2009b.

AGU. Advocacia Geral da União; Procuradoria-Geral Federal; Procuradoria-geral da Agência Nacional de águas. **Parecer PGE/AMC Nº 352/2007**, documento nº 00000.019824/2007. Brasília: 2007.

BONNAL, P.; MALUF, R. **Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil**. Mundo Rural IV. Ed. Edur-Mauad. Rio de Janeiro: 2007. pp. 217-235

CARNEIRO, M. J. e MALUF, R. S. (orgs.). **Para além da produção – multifuncionalidade e agricultura familiar**. R. Janeiro/ Brasília: Ed. Mauad, 2003.

CHAVEZ, H. M. L.; BRAGA, B.; DOMINGUES, A. F.; SANTOS, D. G. **Quantificação dos benefícios ambientais e compensações financeiras do “Programa do Produtor de Água” (ANA): II. Aplicação**. Capturado em 19/01/2010, disponível em [http://eias.atalca.cl/isi/coordinadores/henrique\\_chaves/chaves\\_et\\_al\\_1\\_2004.pdf](http://eias.atalca.cl/isi/coordinadores/henrique_chaves/chaves_et_al_1_2004.pdf).

COOPFAM. **Cooperativa de Agricultores Familiares de Poço Fundo**. Capturado em 02/09/2009, disponível em <http://www.coopfam.com.br/br/members.htm>.

Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). **Relatório Anual 2007: Monitoramento da Qualidade das Águas Superficiais da Bacia do Rio Grande**. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Dezembro, 2008. 195 p.

- NAVES, F. L.; MAFRA, L.; CAPELLE, M. C. A.; CARDOSO, T. R. **Percepções ambientais e estratégias no contexto da cafeicultura orgânica do sul de Minas Gerais**. No prelo. 2009.
- NAVES, F. L.; MAFRA, L.; \_\_\_\_\_ **Elites rurais, questão ambiental e ruralidade: reflexões a partir da cafeicultura orgânica no sul de Minas Gerais**. Relatório Final de projeto de pesquisa. FAPEMIG – Fundação de amparo à pesquisa do Estado de Minas Gerais. Lavras: 2009b.
- Observatório Social. **Café: vida, produção e trabalho; Agricultores familiares e assalariados rurais**. Florianópolis: 2003.
- PME. PREFEITURA MUNICIPAL DE EXTREMA. **300 dias de governo**. Disponível em <http://www.prefeituradeextrema.com.br/informativo/Default.html#>, capturado em 11/01/2010.
- RAMOS, Rosana Vieira. **Agricultores: lavouras do saber, lavouras da vida ou um processo de superação da pobreza via produção do saber apropriado**.
- Revista Globo Rural (12/10/2008); disponível em [www.globo.com/globorural](http://www.globo.com/globorural), acessado em 19/01/2010.
- SAES, M. S. M; NAKAZONE, D. **Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio**. Cadeia: Café – Nota técnica final. Campinas, Unicamp, 2002
- SAES, M. S. M. **Diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura: a cafeicultura de pequena escala**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008.
- Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. **Municípios e Regiões**. Disponível em <http://www.turismo.mg.gov.br/minas-gerais/regioes-de-planejamento> capturado em 01/12/2009.
- SOS MATA ATLÂNTICA; INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). **Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: período 2005-2008 (Relatório Parcial)**. São Paulo: 2009.
- SOUZA, M<sup>a</sup>. C. M. **Cafés sustentáveis e denominação de origem: a certificação de qualidade na diferenciação de cafés orgânicos, sombreados e solidários**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006.
- VEIGA NETO, F.C. **A construção dos mercados de serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil**. Tese de doutorado, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2008.

# Políticas de desenvolvimento rural sustentável e os desafios em áreas de agricultura familiar modernizada: o caso do Vale do Taquari, RS

Osmar Tomaz de Souza<sup>110</sup>

Leonardo Beroldt<sup>111</sup>

Marcos Daniel Schmidt de Aguiar<sup>112</sup>

## Introdução

Região caracterizada por uma agricultura quase exclusivamente familiar, o vale do rio Taquari iniciou sua ocupação com os portugueses e açorianos, durante o século XVIII. Posteriormente, no século XIX, vieram os imigrantes europeus, predominantemente alemães e italianos. Estes desenvolveram ali um modo de produção tipicamente familiar, porém desde o início voltado ao mercado. Até a metade do século XX, a agricultura do Vale do Taquari se caracterizava como tipicamente colonial<sup>113</sup>. A partir do período de modernização da agricultura, a região iria experimentar uma transformação dos seus sistemas de produção, com consequências, tanto na dimensão técnica como nas dimensões econômica e social. Além disso, estas transformações iriam impactar o meio ambiente, sobretudo pela concentração e especialização produtiva na atividade criatória. Em grande parte, este processo foi impulsionado pelas políticas públicas da segunda metade do século passado.

---

<sup>110</sup> Economista, Professor na PUCRS, [osmar.souza@pucrs.br](mailto:osmar.souza@pucrs.br)

<sup>111</sup> Agrônomo, doutorando no PGDR/UFRGS, [beroldt@gmail.com](mailto:beroldt@gmail.com)

<sup>112</sup> Geógrafo, doutorando no PGDR/UFRGS, [geomdaniel@terra.com.br](mailto:geomdaniel@terra.com.br)

<sup>113</sup> Agricultura praticada nas áreas de colonização por imigrantes de origens predominantemente alemã e italiana, utilizando mão-de-obra familiar e baseada no policultivo de milho, erva-mate, trigo, arroz, feijão, vinho e banha entre outros. A produção excedente era comercializada fora da propriedade, sobretudo pela atuação de comerciantes que serviam de intermediários entre os produtores e o mercado local/regional.

Contudo, a partir da década de 1990, com a emergência do debate sobre desenvolvimento sustentável, as políticas públicas para a agricultura e o meio rural começam a incorporar o discurso da sustentabilidade. Este é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que desde sua implantação, em meados dos anos 1990, vem incorporando objetivos e linhas mais próximas dos preceitos de um desenvolvimento mais “sustentável”. Exemplo disso é a agregação de novas linhas ao programa, como a Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia (Pronaf Agroecologia), a Linha de Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental (Pronaf Eco) e a Linha de Crédito de Investimento para Silvicultura e Sistemas Agroflorestais (Pronaf Floresta).

No Vale do Taquari, a concentração da suinocultura com elevado potencial de poluição dos cursos hídricos e os limites na destinação dos seus dejetos nos solos, são identificados como um interessante campo de investigação a respeito da execução de políticas com esse perfil. Ou seja, trata-se de um *locus* privilegiado ao estudo da ação da política de desenvolvimento rural sustentável em questão (o Pronaf) dado que, a priori, esta beneficia exatamente algumas atividades-chave na região e que estão entre as principais causadoras dos problemas ambientais.

Este capítulo tem como objetivo analisar a maneira como os atores locais atuam na execução e adaptam políticas públicas que eles (ou atores localizados numa escala mais abrangente) consideram como sendo políticas de desenvolvimento sustentável (enfoque normativo).

Como políticas públicas a serem analisadas foram selecionados o Pronaf e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), ambas as políticas de fomento à produção que apresentam grande articulação quando da sua execução no âmbito regional.

Para a pesquisa de campo foi identificado um elenco de organizações localizadas no Vale do Taquari, RS, que estão relacionadas com as políticas selecionadas, seja pelo seu papel na execução da política, seja por se beneficiarem das mesmas. Dentre estas, destacam-se instituições de assistência técnica, cooperativas, representações regionais de centrais sindicais, agentes financeiros e outras representações da área ambiental.

## **Notas sobre o desenvolvimento econômico regional e os desafios ao desenvolvimento rural sustentável**

A região do Vale do Taquari reúne 36 municípios<sup>114</sup> que ocupam aproximadamente 2% do território do Rio Grande do Sul (4.867 km<sup>2</sup>), abrigando em torno de 320 mil habitantes (FEE, 2006). A população regional classificada como rural é pouco inferior a 30% da população total. Entretanto, eliminando desse cômputo os quatro municípios mais populosos da região (Estrela, Lajeado, Taquari e Teutônia), têm-se 45% da população total dos demais municípios vivendo no meio rural.

---

<sup>114</sup> A região como referida neste trabalho corresponde ao Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari – Codevat. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Corede – foram instituídos no Rio Grande do Sul através da Lei Estadual nº 10.283/94 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764/94.



No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), metade dos municípios da região alcança índices superiores a 0,80, o que lhes confere classificação na faixa considerada pela ONU como de elevado desenvolvimento humano (PNUD, 2004).

O significativo desenvolvimento econômico da região tem por base a agricultura familiar (cerca de 35 mil propriedades rurais com área média aproximada de 13 hectares), que fornece matéria-prima para boa parte das mais de 30 diferentes atividades abarcadas pelo parque industrial regional. Vários são os itens da produção agropecuária regional a serem destacados: aves e ovos, suínos, leite, milho, soja, fumo e erva-mate. No Vale do Taquari, a agropecuária responde diretamente por cerca de 18% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que as participações da indústria, serviços e comércio correspondem, respectivamente, a 47%, 30% e 5%. Em 2007, enquanto o PIB *per capita* nacional foi de R\$ 14.183,00 e o estadual R\$ 16.689,00, na região o mesmo índice atingiu R\$ 17.047,00 (FEE, 2009).

Tendo como base do seu crescimento, na primeira metade do século passado, a agricultura diversificada e o trabalho familiar, a economia regional já apresentava um produto de destaque na maioria dos sistemas produtivos: a criação de suínos. Esta estava incorporada aos hábitos dos colonos desde sua chegada ao Vale do Taquari e o consumo da gordura animal era igualmente uma prática trazida do velho continente. Rapidamente a banha se tornou o principal produto de comercialização da região.

Com a crise do preço da banha, na década de 1950, e o avanço do óleo de soja, em substituição à gordura animal, nos mercados consumidores, o Vale do Taquari experimentou uma transformação da produção suína, deixando de produzir banha para produzir carne. Este processo iria, não apenas modificar a estrutura produtiva, mas iria alterar as relações de trabalho entre os agricultores, a indústria e os mercados.

Nas décadas de 1970 e 1980 este processo foi sendo aprofundado, a partir das políticas de modernização da agricultura brasileira. Crédito de acesso fácil e assistência técnica iriam facilitar as mudanças tecnológicas na agricultura da região. Porém, estas mudanças não se deram de forma homogênea.

Limitados pelo relevo desuniforme e as tecnologias disponíveis, especialmente a mecanização apta a terrenos mais planos, os agricultores das áreas de várzea se beneficiaram mais do pacote tecnológico que aqueles localizados nas encostas de morros. Enquanto os agricultores das partes mais planas do vale investiram mais na mecanização das lavouras, nas encostas, aqueles agricultores que dispunham de recursos, buscaram investir na produção de suínos e aves, em sistemas de integração com as indústrias.

Naquele contexto, um ator importante contribuiu para a propagação das novas técnicas de cultivo e de criação com o objetivo de aumentar a produtividade da agricultura regional: as cooperativas de produção. Nas décadas de 1970 e 1980, as cooperativas, que vinham mantendo um leque diversificado de produtos, mudaram sua estratégia, procurando especializar-se em alguns produtos, especialmente suínos e leite.

Por um lado, aquela estratégia das cooperativas respondia a uma lógica de mercado, cada vez mais competitivo e exigindo maior profissionalização dos produtores. Por outro,

impulsionava a atividade criatória especializada no Vale do Taquari, a qual iria se constituir como uma das principais causas dos problemas ambientais da região.

A integração (fosse com a agroindústria, fosse de forma cooperativa) e a especialização da suinocultura regional intensificaram os sistemas de criação, substituindo-se as raças anteriores por raças com aptidão para a carne, com período de terminação menor. Além disso, a estrutura para a criação (chiqueirões) foi sendo ampliada e a produção se concentrava cada vez mais. Isso teria como objetivo facilitar o recolhimento e transporte dos animais pela indústria, o que vale tanto para a suinocultura quanto para a avicultura.

Para que se tenha ideia da expressão da atividade suinícola no Vale do Taquari, a Associação de Criadores de Suínos do RS estimava, em 2006, um efetivo de aproximadamente 800 mil animais, distribuídos em 15 mil estabelecimentos rurais da região (ACSURS, 2006). Este número representava algo próximo de 14% do rebanho estadual.

Contudo, a concentração da produção de suínos iria acarretar num maior impacto ambiental, considerando o grande volume de dejetos produzidos e os limites na destinação dos mesmos. A região, de hidrografia abundante, não tardaria a enfrentar o problema de contaminação dos cursos hídricos por dejetos animais.

Como alternativa, os agricultores destinariam os dejetos dos suínos para as áreas de lavoura da propriedade ou de propriedades vizinhas, como forma de adubação dos solos. Embora o sistema de licenciamento ambiental condicione o número de animais que o produtor pode criar ao tamanho da área de cultivos possível de receber os dejetos, as propriedades vizinhas podem servir de depositário dos dejetos em suas áreas de cultivo. Para tanto, basta o proprietário das mesmas assinar termos de compromisso, responsabilizando-se pelo recebimento. O problema reside na dificuldade do órgão ambiental em fiscalizar o cumprimento dos termos.

Neste quadro, o Vale do Taquari vive, atualmente, um dilema em relação ao padrão de desenvolvimento de sua agricultura. De um lado, a busca para atender os mercados externos, cada vez mais exigentes e competitivos, demanda uma produção cada vez mais especializada e intensiva. De outro, o modelo de desenvolvimento parece mostrar seus efeitos ao ambiente através da contaminação dos recursos hídricos e do solo, além da ocupação das Áreas de Proteção Permanente (APP), regradas por legislação ambiental, que impede qualquer tipo de uso com fins de produção.

## **O processo de constituição da Região do Vale do Taquari e a emergência da política do DRS ao nível local/regional**

A aqui denominada Região do Vale do Taquari que coincide com a área abrangida pelo Codevat – Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari consiste no corolário de uma série de movimentos de construção da “região” e que, por seu lado, também foi importante no processo de emergência do tema da sustentabilidade no âmbito regional.

No Vale do Taquari, em maio de 1991, a Fundação Alto Taquari de Ensino Superior (FATES, mantenedora do atual Centro Universitário Univates), juntamente com a Associação dos Municípios do Vale do Taquari (AMVAT) tiveram a iniciativa de elaborar um plano de ação para a implantação de um conselho de desenvolvimento na região. Em agosto daquele ano, foram realizados sete encontros microrregionais, onde participaram aproximadamente 300 lideranças dos 24 municípios então existentes na época, com o objetivo de apresentar alguns subsídios iniciais e procurar identificar problemas, potencialidades e prioridades tanto municipais como regionais. Este movimento desencadeou um processo que resultou na formação do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari – Codevat, com o papel de articulador e promotor de ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da região.

Além de formar um novo arranjo de decisões regionais, o Codevat foi criado numa clara revisão e unificação da ideia de região até aquele momento existente: não havia sentido o uso de definições como alto e baixo vale, por exemplo, então divisão utilizada correntemente para distinguir a primeira, forjada pelo minifúndio de ocupação imigrante alemã e italiana, da segunda, de áreas mais extensas e antigas, ocupadas por imigrantes açorianos dedicados a pecuária extensiva. As divisões regionais então existentes baseavam-se ou em critérios físico-geográficos para fins de ensino e pesquisa, ou não constituíam fóruns de discussão do desenvolvimento regional, como as microrregiões geográficas (então utilizada pelo IBGE simplesmente para agregar dados de levantamento). A ideia era a de trabalhar para o desenvolvimento da região, ou se inserir no próprio processo de desenvolvimento. “O vale do Taquari era um só. Identificado como um território com a formação social e econômica dada pela história ao longo da bacia hidrográfica do rio Taquari”.<sup>115</sup>

No Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, também chamados Corede, foram criados em 1994, a partir do teor da nova Constituição Estadual. Os Corede tinham a missão de *ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de demandas específicas para o desenvolvimento das regiões do Rio Grande do Sul*. Os mesmos deveriam *articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para organizar os segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional*.

A implantação dos Corede se constituiu em instância de regionalização do orçamento estadual (Art. 149, parágrafo 8º da Constituição do estado). A formação de cada conselho ocorreu em três momentos, sendo inicialmente definidos os representantes de diferentes segmentos da sociedade e de cada município da região para, em seguida, reunirem-se em assembleia geral e promover a escolha de um Conselho de Representantes e de uma Diretoria Executiva, pelo período de dois anos. Os interesses de cada região começaram a ocupar espaço na política estadual, caracterizando claramente a formação de uma nova

---

<sup>115</sup> Extraído de entrevista com a Secretaria-Executiva do Codevat, em novembro de 2007.

arena de discussões e decisões, pois, tentavam incidir sobre os investimentos ou estabelecer as prioridades regionais (AGUIAR, 2006). Entretanto, tal incidência não se constituiu no principal elemento para o desenvolvimento regional sul-rio-grandense devido à pequena porcentagem de recursos disponibilizados para a decisão da população da região propriamente dita. O movimento dos Corede valeu e vale muito mais como espaço de articulação regional das diferentes forças sociais em cada uma das regiões do RS, representadas invariavelmente pelas prefeituras, câmaras de vereadores, sindicatos e associações de classe, além de universidades. O caso do Vale do Taquari é significativo devido ao grande esforço empreendido pelas mesmas na região, construindo constantemente demandas regionais que são levadas às esferas superiores de decisão (estadual e federal), bem como através de relações internacionais.

Outro fato político que repercutiu nas organizações sociais da região foi o estabelecimento da Política Estadual de Recursos Hídricos<sup>116</sup>, que abriu caminho à tendência de gestão estatal da água. Essa política revela dois elementos que, crescentemente incorporados ao processo de gestão, apresentam novamente a inescapável análise da relação entre a sociedade e o meio ambiente: em primeiro lugar, a definição objetiva de instâncias de participação direta da comunidade no processo decisório relativo aos recursos hídricos; em segundo lugar, o reconhecimento de que a bacia hidrográfica ou bacia de drenagem, delimitada pelos divisores de água, é a área relevante de planejamento, negociação e intervenção na gestão global dos recursos hídricos (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, criados a partir da implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, têm por função a gestão das águas superficiais e subterrâneas de sua respectiva bacia. São constituídos por três segmentos: os representantes dos usuários da água (40% das vagas), os representantes da população da bacia (40% das vagas) e os representantes do Estado (20% das vagas ocupadas por órgãos dos governos estadual e federal). Cabe destacar que os executivos e legislativos municipais fazem parte da cota dos representantes da população e não do Estado.

Anterior à criação do Comitê de Gerenciamento da Bacia Taquari-Antas, nas fases de organização dos comitês, cogitou-se criar um comitê para o rio Taquari e outro para o rio das Antas (como é denominado o curso superior do rio Taquari). Entretanto, o reconhecimento da bacia hidrográfica, como unidade de planejamento fez com que a partir de 1996, as entidades regionais concordassem com a criação de um único comitê, o de gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, uma das maiores do estado com mais de 26 mil km<sup>2</sup>, 119 municípios nela localizados em parte ou na totalidade e ocupada por cerca de um milhão de habitantes<sup>117</sup>. Este momento, antecedido ainda por uma grande descarga de efluentes de uma indústria num afluente do rio Taquari despertou a região para o debate da sustentabilidade ambiental dos empreendimentos. Após dois anos e meio de

---

<sup>116</sup> Instituída através da Lei nº 10.350, de 30/12/1994, que regulamentou o artigo 171 da Constituição Estadual e instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Posteriormente, esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 37.034 de 21/11/1996.

<sup>117</sup> Disponível em [www.taquariantas.com.br/comite.htm](http://www.taquariantas.com.br/comite.htm). Acesso em março de 2008.

mobilização por parte da sociedade, em 1998, foi publicado o Decreto nº 38.558, de 08/06/1998, criando o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, tendo sido o primeiro no estado após a implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Registre-se que a criação do Comitê, bem como sua condução com as demais instituições locais e regionais, teve na Universidade de Caxias do Sul e no próprio Centro Univates grandes articuladores para a consecução do mesmo, cedendo espaço físico, corpo docente e técnico, além de recursos materiais.

Região de agricultura familiar modernizada, o Vale do Taquari, tendo já constituído o seu Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica, passou a se debruçar sobre a questão da sustentabilidade e dos recursos hídricos e a diagnosticar os impactos ambientais das políticas para o desenvolvimento rural da região. Com a imensa demanda de projetos de financiamentos do Pronaf ocorre, segundo o Comitê, uma aproximação da extensão rural oficial (Ascar/Emater) com os interesses da produção das agroindústrias. Ou seja, os projetos de financiamentos do Pronaf são realizados com as seguintes ideias centrais: geração de renda para o produtor e aumento das tecnologias dos sistemas integrados para a produção em escala (notadamente, frangos e suínos). Ainda que a região seja “rica” em recursos hídricos, com uma rede hidrográfica extensa, a poluição dos mesmos foi aumentando significativamente, na medida em que os projetos de construção e ampliação de aviários e chiqueirões de porcos eram financiados e executados.

Em 1998, o pioneirismo da região em articular esforços institucionais para solucionar seus próprios problemas se repete, avançando no sentido de criar o licenciamento ambiental municipal, com duas justificativas, ambas com claro viés econômico.

A primeira era a de que a suinocultura constituía atividade econômica relevante e era socialmente importante para a região, conforme já descrito na sessão anterior. Como atividade altamente degradante dos solos e recursos hídricos deveria ser contemplada com um projeto que permitisse celeridade na elaboração do licenciamento. Esse projeto foi realizado pela Univates<sup>118</sup>, tendo sido observadas as restrições dos tamanhos dos empreendimentos. A Secretaria Executiva do Comitê destaca que projetos de construção de chiqueirões de porcos geralmente são de âmbito municipal e o seu licenciamento ambiental apenas agilizava os trâmites do Pronaf para os agricultores. Observe-se que, embora se manifestasse a preocupação com o tema ambiental, há uma contradição entre a busca de agilidade dos processos de licenciamento para uma atividade que é potencialmente muito poluidora, visto que a própria concentração da suinocultura na região é por si só, identificada como um problema central neste tema.

A segunda justificativa foi em verdade, uma demanda das agroindústrias da região, que se viram obrigadas a responder pelos impactos ambientais de seus associados, cooperativados e integrados. Com isto, surgiram linhas específicas de licenciamento no âmbito da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) para o Pronaf, servindo estas de ferramenta de

---

<sup>118</sup> Centro Universitário do Vale do Taquari, localizado no município de Lajeado, com campus também em Encantado.

adequação aos produtores. Neste caso, foi a co-responsabilidade da agroindústria frente aos possíveis danos ambientais e as pressões externas que estimularam a internalização do tema da sustentabilidade na execução da política de desenvolvimento rural.

O que se ressalta aqui é o interesse dessa adequação por parte das agroindústrias na busca de novos mercados e dentro das suas estratégias de crescimento. A constatação da Secretaria Executiva do Comitê é a de que os licenciamentos ambientais dos projetos de financiamentos do Pronaf são meramente formais, elaborados de maneira cartorial, para viabilizar os mesmos. “É um programa de investimento que alavanca a agricultura familiar na região em função das agroindústrias. Constitui-se em suporte para as agroindústrias do Vale do Taquari”, conforme sentença um membro do Comitê, numa clara alusão ao descompasso entre geração de renda aos agricultores e preservação ou sustentabilidade ambiental.

Na opinião de um dos assessores da Gerência Regional da Emater no Vale do Taquari, situada no município de Estrela, há uma legislação ambiental “muito severa” para as atividades agrícolas. “Um reflorestamento<sup>119</sup> de um hectare ou meio hectare deve obter licenciamento ambiental, enquanto nas áreas de preservação permanente (APP) como beira de rios, a vida inteira se plantou ali, não necessitando do mesmo”. Observa-se aqui uma aparente confusão sobre as restrições legais em relação às APP, nas quais não é permitido qualquer tipo de atividade de exploração, segundo a legislação ambiental (Código Florestal Brasileiro, de 1965). Apesar da legislação em vigor, não tem havido inibição por parte de agricultores de exploração destas áreas com restrições de uso. O principal argumento baseia-se no tamanho, cada vez menor, das propriedades rurais. Quando indagado se está adequada à legislação ambiental à realidade da região, a resposta foi negativa, afirmando que deve ser encontrado um meio termo para que a mesma possa ser cumprida. Segundo o mesmo entrevistado, o debate sobre o desenvolvimento sustentável na região ocorre entre sindicatos, prefeituras, comitê de bacia, secretarias da agricultura, entre outras entidades, e finaliza: “Discutem, mas a questão é quem paga a conta. E ela é alta!”.

## **As Políticas de Fomento à Produção Agropecuária na Região: o Pronaf e a Pnater**

Diante do que foi apresentado anteriormente, evidencia-se, por um lado, a importância dos problemas ambientais que foram criados historicamente e, por outro, a emergência do tema da sustentabilidade em decorrência do impacto deste na estrutura produtiva do Vale do Taquari, tanto na esfera da produção agropecuária quanto da agroindustrialização. É na interação entre agentes ligados ao meio ambiente, executores de políticas públicas,

---

<sup>119</sup> A expressão “reflorestamento” é comumente utilizada para referir-se aos cultivos de espécies arbóreas exóticas com fins de produção de madeira. Na região, as áreas ocupadas com monocultivos de espécies arbóreas, principalmente acácia negra e eucalipto, têm tido crescimento significativo com a finalidade de produção de lenha, principalmente após a expansão da avicultura, servindo como fonte de calor para o aquecimento dos aviários, durante a fase inicial das criações.

beneficiários de políticas e outros atores regionais que se constitui o quadro de embates em torno do tema na região. Isto se evidencia, especialmente, na aplicação regional daquela que é entendida como a mais importante política de desenvolvimento rural em operação no país na atualidade: o Pronaf.

É nestes termos que a apropriação do conceito de sustentabilidade no âmbito das políticas públicas no Vale do Taquari foi estudada a partir do Pronaf, complementada pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).

De acordo com Bonnal e Kato (2009), ambas se enquadram na tipologia de “políticas desconcentradas”, visto que para estas é o poder federal quem define as regras e normas, delegando aos demais participantes na execução das mesmas (municípios, empresas de assistência técnica e extensão rural, sindicatos, etc.) a aplicação dos princípios previamente definidos. Isto quer dizer que as definições mais importantes no que se refere a ambas são feitas no nível central e a participação dos representantes de agricultores (como as centrais sindicais) e de outros atores pertinentes, se for o caso, se verifica nesse momento e não necessariamente na esfera local da implementação das políticas. Na esfera local, o que irá ocorrer será a “interpretação” das regras e normas pelos atores, conforme se perceberá adiante.

No caso do Pronaf no Vale do Taquari, os atores e instituições envolvidos em alguma função relacionada à sua execução são: a Emater-RS, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais em suas variadas afiliações, os agentes financeiros Banco do Brasil, e Banco Sicredi, além da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) a quem compete realizar os licenciamentos ambientais dos projetos financiados pelo Pronaf<sup>120</sup>.

Já a Pnater é executada na região principalmente pela Emater-RS, mas há que considerar que boa parte da assistência técnica é oferecida por cooperativas e empresas integradoras, especialmente pela Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda. (COSUEL) e pela Cooperativa Languiru Ltda. que são as duas cooperativas com maior inserção regional. A primeira contava com 2.845 associados e a segunda com 4.205 associados no ano de 2008 (BEROLDT et al., 2009; LANGUIRU, 2008).

Contudo, cabe ressaltar que no âmbito desta pesquisa, a Pnater não consistiu uma política analisada em profundidade pela sua apropriação do conceito da sustentabilidade. Em verdade, isto se deu com o Pronaf. Ainda assim, a Pnater é abordada de forma complementar, pois se impôs como uma exigência para a compreensão da ação do Pronaf na Região, dado o papel crucial que a assistência técnica e a extensão rural cumprem neste quesito, conforme ficará evidenciado adiante.

---

<sup>120</sup> O Banco do Estado do Rio Grande do Sul (agente financeiro) e as prefeituras que, em alguns casos, possuem autorização para licenciamento ambiental, desde que observados os limites dos empreendimentos, não foram incluídos nas entrevistas deste estudo.

## **A atuação dos atores e a ação da política pública no âmbito regional: mediação, embates e adaptações ao conceito de sustentabilidade**

Ainda que não participem diretamente da elaboração das diretrizes da política em análise, os atores envolvidos na pesquisa<sup>121</sup> cumprem algum papel na sua execução, visto que em graus diferenciados, todos participam dos ajustes, arranjos e rearranjos pelos quais as políticas passam no seu processo de execução na região. É a partir do perfil destes atores que se pode compreender o porquê da predominância de determinadas atividades produtivas e mesmo de certas ações das políticas em detrimento de outras.

No Vale do Taquari, os dados de 2007 indicam que 8,9 mil contratos do Pronaf, tanto para custeio como para investimento, foram realizados, totalizando R\$ 65,8 milhões (BRASIL, 2010). Os entrevistados reforçam que o acesso ao Pronaf na região é generalizado, e mesmo representando uma simplificação da realidade, cabe apontar que este número de contratos equivale a um quarto do total de estabelecimentos agropecuários da região.

Apesar de a pesquisa constatar que o Pronaf financia atividades não necessariamente enquadradas dentro dos pressupostos da sustentabilidade, foi possível constatar, através dos discursos, que há um consenso entre os atores regionais que se trata de um programa de desenvolvimento rural sustentável. Ao mesmo tempo, constata-se que o discurso da sustentabilidade na região está bastante associado à sustentabilidade econômica. Há uma percepção de que a não viabilização econômica das famílias agricultoras torna a questão da sustentabilidade um discurso vazio, conforme se expressa nas falas de entrevistados: “Primeiro tem que viabilizar o agricultor economicamente” ou ainda “o social é a própria renda, a satisfação do agricultor. (...) o agricultor que não consegue crescer acaba tendo depressão. Tem muitos casos de depressão aí no interior de agricultor que não consegue ter importância na comunidade dele. (...) na medida em que ele consegue esse crescimento ele se sente importante, útil na sua comunidade”.

Outras dimensões da sustentabilidade aparecem nas entrevistas na forma de conflitos e tensões entre as dimensões da sustentabilidade, caso das dimensões social e cultural, como pode ser percebido nesta afirmação: “(...) tem que causar o mínimo de impacto, tem que respeitar a natureza, o vizinho, a comunidade; mas também tem que respeitar os aspectos culturais do agricultor, sua origem, os valores dele. Hoje, a empresa viabiliza o agricultor economicamente, mas ele tem que se sujeitar a trabalhar nos domingos, feriados”; ou ainda

---

<sup>121</sup> Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales (AMTURVALES); Cooperativa dos Suinocultores de Encantado Ltda. (COSUEL); Escritório Regional da EMATER – Estrela; Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas; Cooperativa de Crédito de Encantado – SICREDI - Região dos Vales; Gerência de Mercado do Banco do Brasil para o RS; Regional Vale do Taquari da Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAG; Setor de Assistência Técnica da Cooperativa Languiru Ltda. – Teutônia; Cooperativa de Crédito de Lajeado - SICREDI Vale do Taquari; Núcleo de Gestão de Programas da EMATER (escritório central Porto Alegre - responsável pela política de crédito rural); Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) na região do Vale do Taquari, Regional Vale do Taquari do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).



nesta outra: “(...) esse desenvolvimento promove muito individualismo do agricultor. A gente vê muita estrutura comunitária que foi fechada, salão, clube de futebol”. Contudo, o aspecto produtivo se sobressai conforme se evidencia no discurso do “crescimento econômico” versus “importância na comunidade”, indicada acima, e as preocupações acabam recaindo sobre o atual quadro econômico regional, o esgotamento das possibilidades de expansão da atividade criatória ou as alternativas econômicas que se desenham, casos da bovinocultura leiteira ou mesmo o reflorestamento.

### **As instituições encarregadas da aplicação local do Pronaf**

Mesmo que as definições mais gerais da política se deem na esfera nacional, a sua execução depende diretamente da ação do conjunto de atores que foram objeto da pesquisa. Todos, sem exceção, cumprem em maior ou menor grau, alguma função no processo de aplicação regional do Pronaf e participam dos embates que lhe conferem características próprias na execução: grande inserção das linhas de crédito na agricultura regional; ênfase nos projetos ligados à criação de suínos, aves, leite e milho; papel de destaque das cooperativas na decisão dos agricultores e no incentivo à captação de determinadas linhas de crédito; grande impermeabilidade em relação às linhas mais “sustentáveis” do programa, etc. Mesmo que estas não sejam exclusivas do Vale do Taquari, são características que lhe conferem pelo menos alguma particularidade em relação a outras regiões, conforme se evidenciará a seguir.

Na aplicação local do Pronaf foram identificadas três funções sendo desempenhadas, a saber: o enquadramento dos agricultores a partir da observância das regras do Programa e da legislação ambiental; a operacionalização dos recursos destinados às linhas de crédito; e a difusão do Programa junto aos agricultores, bem como a defesa de seus interesses junto aos responsáveis pela formulação da política.

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR, mais conhecida como Associação Rio Grandense de Empreendimento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater é a principal instituição responsável pela elaboração de projetos e pelo enquadramento dos agricultores para terem acesso ao Programa, que se dá através da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais tem papel ativo na execução e nas mudanças verificadas no Pronaf. Os sindicatos atuam no enquadramento, na mobilização e na disseminação de informações junto aos agricultores e, às vezes, fazem a mediação entre o agricultor e o agente financeiro, facilitando as negociações, adequando e ajustando documentação, etc. Mesmo não se constituindo numa atribuição “formal” dos sindicatos, pode-se dizer que os mesmos realizam uma espécie de “interpretação política” do programa.

Já os agentes financeiros representados pelo Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul e pelas Cooperativas de Crédito Agrícola associadas ao sistema Sicredi, executam as linhas de crédito do Programa, observando as regras para o financiamento dos projetos. Para estes, há pouca ou nenhuma flexibilidade em relação aos procedimentos; reproduz-se na esfera regional/local a interpretação institucional recebida das instâncias superiores. São poucas as adaptações ou mesmo negociações no sentido de rever pontos de

execução das políticas. A adaptação à realidade local é no sentido de viabilizar os requisitos para o enquadramento dos beneficiários, apenas. Não há uma discussão maior entre os agentes (locais e nacionais), em termos de paradigmas ou visões de desenvolvimento do programa. A resposta de todos os agentes entrevistados acusou essa norma ou conduta. Ainda assim, segundo a gerência de crédito rural do Banco do Brasil no RS, o agente financeiro se constitui no grande parceiro para a execução do Pronaf: “O agricultor não vai a uma agência bancária, ele vai ao parceiro”.

Particularmente, julga-se que os sindicatos e cooperativas no RS possuem apurado grau de interpretação das exigências e realizam a mediação com presteza e agilidade com o banco. Por isso, a grande capilaridade do Pronaf no RS. Sob o olhar das representações sindicais, parece verificar-se uma interpretação mais “flexível” das normas e procedimentos, o que as torna passíveis de questionamentos e embates mesmo que elas tragam definições legais já da esfera federal. Isto seria uma espécie de contraponto à interpretação mais legalista e técnica de outros agentes/atores.

Contudo, também há indícios de dissonância entre a postura das diferentes representações sindicais. As entrevistas sugerem que, historicamente, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) tenha mostrado uma posição mais legalista, enquanto que o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) parece mais reivindicatório. Isto justificaria, inclusive, o crescimento da presença deste último junto aos agricultores do Vale do Taquari.

Além desta leitura regional da normatização do Programa, seus representantes no nível regional também encaminham as reivindicações dos agricultores às instâncias superiores das suas organizações sindicais para que sejam apresentadas aos formuladores da política.

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) é responsável pelo licenciamento ambiental dos projetos quando as prefeituras municipais não estão habilitadas ou quando a dimensão do projeto exceder os limites das atribuições da esfera municipal. Em geral, o licenciamento é obrigatório para os projetos que envolvem as atividades criatórias de suínos e aves, os quais são predominantes na região.

As cooperativas Cosuel e Languiru, embora formalmente não tenham papel na execução do Pronaf, são agentes estratégicos para a inserção do programa no Vale do Taquari e em especial na definição das suas características atuais no que tange ao tipo de atividades priorizadas e de contratos realizados. Seus associados acessam regularmente o programa e no caso da Cosuel, a informação é de que mais de 90% dos associados o utilizam. Um entrevistado salienta que a convergência de interesses é muito grande entre os objetivos do Pronaf e os da Cooperativa. Se a Cooperativa pretende implantar um programa de expansão, a assistência técnica no campo vai incentivando e motivando o associado a fazer um investimento.

### **Os processos locais de negociação e de mediação nos quais se engajam os atores**

Em relação ao Pronaf, há pouco espaço para negociação e mediação no âmbito local em relação ao regramento e normatização do Programa. Entretanto, isso não impede que haja um processo regional de priorização de ações a serem financiadas. Por seu lado, isto consiste

uma estratégia bem sucedida de preservação das estruturas produtivas e das relações econômicas existentes na Região.

No Vale do Taquari existe uma articulação entre Emater, sindicatos de trabalhadores rurais e os agentes financeiros que operam linhas de crédito do Pronaf com o objetivo de nivelar as informações sempre que ocorrem mudanças nas regras do Programa. Além disso, os técnicos dos escritórios municipais da Emater são orientados pelo assessor técnico regional para políticas públicas a encaminharem para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) possíveis divergências que possam haver em relação ao enquadramento de agricultores no Pronaf. Esse procedimento não está estabelecido nas normas do Programa. É um procedimento definido pela Emater no âmbito regional.

A FEPAM, embora seja a responsável pelo licenciamento ambiental obrigatório a muitos projetos do Pronaf, tem visibilidade restrita no cenário das negociações e mediações locais/regionais. Pouco aparece nas falas dos demais atores como integrante dos processos de negociação e quando se faz referência a ela, é pela sua figura restritiva e burocrática na concessão das licenças e aplicação da política, ou seja, como o agente que restringe a execução do Pronaf via regulamentação e entraves legais relacionados ao meio ambiente, além de exercer a função punitiva, aplicando multas aos agricultores, quando os mesmos são flagrados no descumprimento da legislação ambiental.

Na opinião da presidência do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Taquari-Antas os licenciamentos ambientais na região, para o Pronaf, ocorrem muito mais *pro-forma*. Eles servem muito mais para cumprir um quesito legal junto ao agente financiador ou licenciador do que para atender a uma análise de impacto no ambiente propriamente dita. Para o licenciamento é realizada uma verificação das dimensões de cada empreendimento e sua capacidade em termos de número de animais. Entretanto, não há uma totalização ou soma desses empreendimentos para o conjunto da região o que permitiria uma melhor avaliação de impacto ambiental regional.

Na Região, é notório o caso do município de Capitão, onde o Ministério Público, sob a alegação de esgotamento da capacidade de destinação dos dejetos produzidos, teria proibido a expansão do rebanho de suínos em decorrência da elevada concentração no município. Para que se possa ter uma ideia, esse pequeno município de 74,6 km<sup>2</sup>, com uma população de 2.667 habitantes e densidade demográfica de 35,75 hab/km<sup>2</sup> (FEE, 2008), no ano de 2007, abateu 106.970 suínos com inspeção federal, o que resulta uma densidade de 1.433,91 suínos/km<sup>2</sup>. Estas cifras conferiram ao município o segundo lugar no ranking estadual de 2007, em abate inspecionado de suínos (ACSURS, 2008). A avaliação é que os recursos hídricos do local estejam severamente comprometidos, aumentando o grau de poluição na bacia como um todo.

Apesar de não estar envolvido com a execução das políticas analisadas pelo estudo em questão, o Comitê avalia de forma crítica a execução do Pronaf e da Pnater na região: o primeiro volta-se à orientação dos mercados com estreita aproximação com a agroindústria regional, articulação promovida em grande parte pelos fóruns organizados pelo Codevat. Ou seja, estimula que os projetos de financiamento sejam executados de acordo com os interesses da agroindústria integradora e exportadora. As ações de Assistência Técnica e

Extensão Rural (ATER), por sua vez, depois do advento dos sistemas integrados de produção, passaram a ser realizadas também por técnicos das cooperativas e agroindústrias integradoras, restando a ATER oficial a inserção dos excluídos desses sistemas para somar mais escala à produção, fazendo uso intenso das linhas do Pronaf.

Em Porto Alegre, a Gerência do Núcleo de Projetos de Crédito Rural da Emater avalia também da mesma forma a questão do Pronaf e a sua sustentabilidade ambiental. Aponta que é difícil a Emater iniciar rapidamente um processo de mudança para um novo modelo de agricultura, com novos conceitos e paradigmas, pois ela historicamente foi orientadora e apoiadora ao uso de novos insumos e tecnologias, associadas ao modelo implementado no século passado.

### **O jogo dos atores nos procedimentos de aplicação do Pronaf**

A expansão do MPA na região do Vale do Taquari tem ligação com seu perfil mais reivindicatório e de enfrentamento às normas das políticas públicas. O discurso de atores ligados a ele aponta que o Movimento teve um papel “proativo” nos embates relacionados à inadequação dos procedimentos ligados ao Pronaf com a realidade regional. Isto seria particularmente verdadeiro na questão dos enquadramentos de agricultores ao Programa.

Relatos revelam conflitos de interpretação sobre as regras para enquadramento de agricultores, bem como possíveis interesses ocultos nesses enquadramentos. Um exemplo disso foi a fase inicial do Pronaf, quando os critérios acabaram por excluir um número substantivo de agricultores. Entrevistados apontam que o MPA atuou no sentido de organizar esses agricultores não contemplados como forma de exercer pressão junto ao governo federal para que se criassem as condições que viabilizassem a inclusão desses agricultores no acesso ao Pronaf. Daí a iniciativa do aval solidário, onde grupos de agricultores passariam a ter acesso ao crédito usando o coletivo como avalista dos contratos.

Outro exemplo relatado refere-se ao Pronaf Mulher, quando teria havido casos de projetos de agricultoras não enquadrados por sindicatos vinculados à FETAG. Nestas ocasiões, os sindicatos alinhados ao MPA acabavam por enquadrar os projetos e, após isto, buscavam a legitimação dos enquadramentos. Ao que parece esta foi uma estratégia do MPA para chamar a atenção e pressionar o governo federal a realizar alterações e ajustes no Pronaf.

No caso das cooperativas de produção, observa-se que há um papel central na forma como o Pronaf é apropriado pela agricultura regional. Conforme se ressaltou anteriormente, ao final do século passado estas passaram a adotar novas estratégias, buscando a especialização da produção para se manterem competitivas. Tal estratégia visava à redução de custos e a profissionalização da produção, e levou as cooperativas e as empresas integradoras a constituírem equipes técnicas para prestar assistência aos seus associados/integrados.

Decorre disto a criação de um serviço de assistência técnica prestado pela agroindústria, paralelo à assistência técnica da Emater, com o objetivo de oferecer um atendimento mais especializado aos agricultores. Do ponto de vista da indústria, esta assistência técnica viria a atender aos seus interesses, ou seja, aumentar a eficiência da produção, reduzindo custos e aumentando a produtividade.

Com a implantação do Pronaf, não apenas a agricultura familiar se beneficiou dessa modalidade de crédito. O segmento agroindustrial, em especial as cooperativas de produção, passou a contar com uma linha de crédito para financiar suas estratégias de expansão. Isto porque o Pronaf viabilizou aos agricultores da região o investimento na construção ou na ampliação de aviários, pocilgas e tambos de leite, além da incorporação de novas tecnologias a sua produção.

Conforme foi salientado, muitas vezes são os técnicos das cooperativas que orientam e informam os agricultores sobre as possibilidades dos recursos disponíveis para estes investimentos. Como nas palavras de um dos entrevistados, “o Pronaf financiou a agroindustrialização do Vale do Taquari”. Ou ainda, ao se referir ao Programa e à facilidade de diálogo com determinado agente financeiro, outro entrevistado afirma que “(...) há uma afinidade muito grande em termos de conversa, há uma necessidade de crescimento da produção, de crescimento para a exportação”. Em outras palavras, a “afinidade” em questão tem a ver com o interesse da própria cooperativa, que é de crescimento da produção e exportação. É também por esta razão que outras linhas do Programa que não se “afinam” com estes objetivos encontram dificuldade de evoluir na região, como se evidencia na fala: “houve algumas tentativas de projetos com *pinus* e com minhocas, mas quando se pensa o projeto tem que se pensar o mercado, a assistência técnica”.

Observe-se que tal constatação é verdadeira para as duas cooperativas de produção. Sua capacidade de estabelecer normas, regras e padrões de comportamento aos agricultores nos leva a refletir sobre esta “instituição” regional que consiste na capacidade associativa e cooperativa dos agricultores do Vale do Taquari. As cooperativas envolvidas na pesquisa (Cosuel, Languiru, Sicredi) são parte representativa daquela que aparenta ser uma das “instituições” regionais mais importantes, ou seja, o cooperativismo. Não fosse assim, como explicar a elevada influência das mesmas na definição dos padrões técnico-produtivos, das linhas de crédito predominantes, dos produtos mais representativos, dos canais de comercialização, etc.?

Por outro lado, ao ditar regras para a dinâmica produtiva da agricultura regional, a instituição cooperativa também reforça a ampliação de uma série de problemas decorrentes de tal opção. Por exemplo, a especialização tem se refletido em uma concentração dos produtores, sinalizando para uma “exclusão tecnológica” daqueles agricultores que não convergem para o padrão produtivo em vigor. Além disso, a concentração da atividade criatória na região trouxe a reboque os limites e problemas ambientais já citados anteriormente.

Nestes termos, a preocupação ambiental aparece muito mais como uma questão de cumprimento da legislação ambiental do que como efetiva apropriação da dimensão ambiental ao desenvolvimento sustentável na Região. Isso se confirma no discurso da Cosuel ao afirmar que a Cooperativa tem sim uma preocupação com esta questão e que os seus técnicos orientam os agricultores quanto às normas, pois um dano ambiental praticado por um associado irá repercutir também na Cooperativa “que responde solidariamente perante o órgão ambiental, em caso de notificação”. Esse “enquadramento” dos agricultores acaba também por ser mais um critério de exclusão de alguns.

No caso dos agentes financeiros, parece que o seu papel no jogo dos atores regionais não extrapola muito as diretrizes legais do Programa. A representação estadual do Banco do Brasil para o Crédito Rural (principal agente de operação do Pronaf no RS) apenas aponta que a negociação local com outros atores (Emater, sindicatos e cooperativas) é “perfeitamente afinada”. Também destaca que, não sendo uma boa relação, o agente financeiro não chega aos produtores o que dificulta sua atuação como intermediário na execução do Programa.

Ainda assim, chama à atenção uma observação do agente financeiro a respeito da dificuldade de penetração das novas linhas de crédito do Pronaf no estado e na Região, especialmente no que se refere às linhas de crédito para reflorestamento com espécies nativas. Para ele, o financiamento de projetos tradicionais de reflorestamento com eucalipto seria mais fácil e interessante ao banco, pois sua viabilidade já foi “historicamente” comprovada. Por seu lado, projetos de reflorestamento com espécies nativas ainda não foram devidamente “testados” na prática, o que aumentaria o risco do crédito. Disso se pode inferir que o agente financeiro também não tem grande interesse em estimular linhas “novas”, pelo menos até que estas se mostrem viáveis.

Dois aspectos da dinâmica regional do Pronaf merecem ser destacados. O primeiro é que grande parte das reivindicações dos movimentos sociais possui mecanismos próprios para alcançar a esfera federal de negociações. As representações regionais dos agricultores parecem ter uma dinâmica sistemática de reuniões para a constituição de uma agenda de reivindicações a serem discutidas junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. O segundo é que os atores regionais, sejam cooperativas, sindicatos, agentes financeiros, agroindústrias, são capazes de atuar como “filtros” à aplicação de determinadas linhas de financiamento do Pronaf, na região.

O fato de os agricultores da região acessarem preferencialmente as linhas de crédito “tradicionais” (suinocultura, avicultura, leite, milho), tem muito a ver com as estratégias desses atores. Como exemplos podem ser lembrados a produção agroecológica e o reflorestamento que não estão entre as opções prioritárias das agroindústrias da região, sejam cooperativas ou integradoras. Em decorrência, estas não demonstram interesse em incentivar seus associados/integrados a acessar linhas de crédito para projetos desta ordem. Corroboram esta constatação o fato de modalidades como Pronaf Mulher e Pronaf Jovem serem interpretadas como complementares ao crédito tradicional de custeio e investimento, já obtido pelo agricultor, aumentando assim os montantes de recursos por estabelecimento da agricultura familiar.

A Gerência Regional da Emater, em Estrela, aponta que todos os 36 municípios de abrangência do Codevat acessam o Pronaf<sup>122</sup>. Entretanto, “há linhas de financiamento que nunca acessamos, como o Pronaf Agroecologia, e outras com muito pouca demanda, como o Pronaf Turismo. Já o Pronaf Jovem é demandado ainda de forma reduzida e o que aumentou

---

<sup>122</sup> A Gerência Regional da Emater em Estrela é mais ampla e atua em 64 municípios. Os pertencentes ao Codevat estão todos inseridos na área de atuação daquela Gerência.

mesmo a demanda foi o Pronaf Mulher”. Este último consiste um exemplo significativo que revela e ilustra o panorama do desenvolvimento rural dos últimos anos na região: “o homem financia o equipamento e a mulher o telhado do aviário”.

## **Reflexões Finais**

A realidade regional do Vale do Taquari, a ação do Pronaf e a atuação dos atores regionais na sua execução, tendo como pano de fundo os embates ligados ao surgimento e à (não) apropriação efetiva da sustentabilidade aos processos de desenvolvimento se revelou surpreendente sob diferentes aspectos neste trabalho.

Em primeiro lugar, porque a evidência dos problemas ambientais poderia sinalizar, a priori, para uma maior facilidade de inserção dos ideais de sustentabilidade nas políticas públicas da região. Não foi isto o que se verificou. Ao contrário, a região parece se mostrar relativamente impermeável a tais ideais, ao menos no quesito da construção de políticas regionais que atuem nesta direção. Por mais que o discurso dos atores reforce a percepção de constrangimentos e restrições ambientais, não parece haver um movimento representativo de mudanças em prol de políticas regionais de desenvolvimento sustentável, nem de conversão produtiva para atividades menos degradantes. Em outras palavras, parece ter-se iniciado um processo de construção da problemática ambiental regional, mas este ainda não se converteu em ações práticas ou instrumentos de política pública que fomentem mudanças visíveis na Região.

Em segundo lugar, porque a análise de uma política de desenvolvimento rural cujas definições e diretrizes são oriundas da esfera governamental central (o Pronaf) parecia não abrir grandes espaços à atuação aos atores locais e regionais nos quesitos mediação/interpretação/ajustes da política. Novamente se constatou que a criatividade dos atores provou o contrário. Apesar da regulamentação central do Pronaf, identificou-se a existência de vários movimentos regionais nesta direção, além de uma espécie de “filtro regional” à penetração de determinados objetivos de sustentabilidade da política. Este filtro não corresponde a nenhuma estrutura formal, mas decorre das estratégias dos atores para manter a sustentabilidade econômica do atual modelo produtivo. Avanços maiores que poderiam resultar da adoção de novas práticas produtivas previstas no Pronaf, como a agroecologia, o reflorestamento ou o turismo rural, ainda tem pouca penetração regional. Os ajustes rumo à sustentabilidade, quando identificados na Região, se restringem muito mais às exigências legais.

Em terceiro lugar, porque expôs a principal política de desenvolvimento rural com inserção na Região diante de alguns dos seus limites. São inegáveis os avanços do Pronaf na busca da ampliação do alcance, seja quanto aos beneficiários, seja quanto ao leque de atividades desenvolvidas pela agricultura familiar. Entretanto, a efetividade de suas linhas de crédito mais sintonizadas com preceitos da sustentabilidade, citadas acima, esbarra em questões práticas relacionadas às estratégias dos atores regionais. Com isto, esta política pode continuar fomentando atividades que são responsáveis por sérios problemas ambientais locais, apesar do esforço em torná-la mais e mais uma política de desenvolvimento rural

sustentável. Esta é uma contradição que está no seio do Pronaf e que permanece em aberto. É claro que as observações e constatações anteriores podem perfeitamente se restringir aos quadros da realidade do Vale do Taquari, mas há que considerar as possibilidades de extrapolação de certas conclusões. Ou seja, é bem possível que elas sirvam também à reflexão sobre a sustentabilidade e as políticas de desenvolvimento em outros contextos.

O elemento mais particular à região parece mesmo ser a persistência e a relativa inflexibilidade do modelo agroindustrial ali constituído como resultado da interação entre diversos atores: agricultura familiar, cooperativas e agroindústrias, representações sindicais e agentes financeiros, dentre outros. Ou, em outras palavras, sua capacidade de se adaptar e preservar as bases do modelo ainda que este, em parte, conflite com as atuais demandas sociais em prol da sustentabilidade.

Pelo resultado das inserções realizadas no Vale do Taquari, a capacidade de cooperação e interação pode ser entendida como uma das “instituições” regionais mais importantes. Esta capacidade de cooperação, que tem sido capaz de estabelecer regras e padrões de comportamento aos agentes, é que pode explicar a visão de sustentabilidade institucionalizada na região, ou seja, a de uma sustentabilidade muito mais “econômica” do que qualquer outra. O desafio da política de desenvolvimento rural sustentável, que envolve a contradição associada ao Pronaf apontada acima, passa inevitavelmente por uma atuação que altere tal ideia de desenvolvimento. E isto passa pelo conjunto dos atores envolvidos na sua execução porque são estes que têm sido capazes de constranger ou ampliar o alcance das políticas na Região.

## Referências bibliográficas

- ACSURS, Associação de Criadores de Suínos do Rio Grande do Sul. **Número de estabelecimentos agropecuários e efetivo de animais por espécie de efetivo**. ACSURS, 2006. Disponível em <<http://www.acsurs.com.br>>. Acesso em 30 out. 2008.
- ACSURS, Associação de Criadores de Suínos do Rio Grande do Sul. **Origem dos suínos abatidos sob inspeção federal no Rio Grande do Sul em 2007**. ACSURS, 2008. Disponível em <<http://www.acsurs.com.br>>. Acesso em 30 out. 2008.
- AGUIAR, Marcos Daniel S. **Percorrendo os caminhos da modernização: técnica e tempo na construção social do litoral norte gaúcho**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- AHLERT, Lucildo; GEDOZ, Sirlei Teresinha. Povoamento e desenvolvimento econômico na região do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul – 1822 a 1930. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 8, n. 1, p. 49-91, 2001.
- BEROLDT, Leonardo; SOUZA, Osmar T. de; AGUIAR, Marcos D. S. de; FILIPPI, Eduardo E. Dinâmicas territoriais e desenvolvimento rural em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso do Vale do Taquari, RS. In: CAZELLA, Ademir A.; BONNAL,



- Philippe; MALUF, Renato S. (org.) **Agricultura familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 209-28.
- BONNAL, Philippe; KATO, Karina. **Análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Relatório Final, IICA, 2009. (não publicado)
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Contratos PRONAF**. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/>. Acesso em 14 de janeiro de 2010.
- FEE, Fundação de Economia e Estatística. **Estimativa da população, por município e situação de domicílio, Rio Grande do Sul – 2006**. Projeção FEE/CIE/NIS. Disponível em [http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_populacao\\_tabela\\_03.php?ano=2006](http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_populacao_tabela_03.php?ano=2006)>. Acesso em 30 out. 2008.
- FEE, Fundação de Economia e Estatística. **Resumo Estatístico do RS**. 2008. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/index.php>>. Acesso em 01 fev. 2010.
- FEE, Fundação de Economia e Estatística. **PIB municipal**: série histórica 1999 – 2007. Disponível em [http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_pib\\_municipal\\_sh\\_2002\\_.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_sh_2002_.php)>. Acesso em 01 fev. 2010.
- LANGUIRU – Cooperativa Agrícola Languiru. **Balço de Atividades 2008**. Teutônia: 2008.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD/IPEA/FJP, 2004.
- RAMBO, Balduino. **A fisionomia do Rio Grande do Sul**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria Selbach, 1956.
- RIO GRANDE DO SUL, Secretaria do Meio Ambiente. **Política Estadual de Recursos Hídricos**. Porto Alegre, SEMA, 2000.
- ROCHA, Jefferson Marçal da; BECKER, Dinizar F. As raízes do declínio econômico da “Metade Sul” do Rio Grande do Sul. **Estudo & Debate**, Lajeado, a. 5, n. 1, p. 47-73, 1998.

## Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - [philippe.bonnal@cirad.fr](mailto:philippe.bonnal@cirad.fr), Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)  
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – [jjgabas@club-internet.fr](mailto:jjgabas@club-internet.fr), Tel. 01 44 78 33 15  
Bernard Roux, INRA, [broux@agroparistech.fr](mailto:broux@agroparistech.fr), Tel. 01 44 08 17 30