

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
ESCOLA DE AGRONOMIA E ENGENHARIA DE ALIMENTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL
SUSTENTÁVEL (CMDRS): CAMPO DE PODER E DE CONFLITO SOCIAL

Cleonice Borges de Souza

Goiânia

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

CLEONICE BORGES DE SOUZA

**CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL
SUSTENTÁVEL (CMDRS): CAMPO DE PODER E DE CONFLITO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Agronegócio do Programa de Pós-graduação Multiinstitucional em Agronegócio – PPAGRO (Consórcio entre a Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Universidade de Brasília), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Agronegócio.

Área de Concentração: Desenvolvimento Sustentável e Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. David José Caume

Goiânia, 2007

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(GPT/BC/UFG)

S729c Souza, Cleonice Borges de.
Conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS): campo de poder e de conflito social / Cleonice Borges de Souza. – Goiânia, 2007. 221f. : il., mapas, graf..

Orientador: David José Caume.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos, 2007.

Bibliografia: f. 190-205.

Inclui apêndices

1. Agricultura – Conselho municipal – Conflitos sociais 2. Desenvolvimento rural – Aspectos sociais 3. Conselho municipal – Poder 4. Conselho municipal – Conflitos sociais 5. Agricultura familiar I. Caume, David José II. Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos. III. Título

CDU: 631:316.285

Dedico esse trabalho à memória do meu avô João Borges (Vô Borges), homem simples e justo que, tendo trabalhado a maior parte de sua vida no “cabo da enxada” e sentido no corpo as rudezas da vida e o valor que tem um pedaço de terra para um agricultor, jamais mostrou desalento frente às dificuldades que se impuseram à sua frente e mesmo antes de sua morte já havia se transformado num modelo de homem a ser seguido e, de cuja honestidade, sinceridade e hombridade, aqueles que com ele conviveram, jamais hão de se esquecer.

AGRADECIMENTOS

Durante a realização dessa pesquisa conheci inúmeras pessoas e procurei tantas outras já conhecidas que, de forma direta ou indireta e, mesmo sem ter a percepção, muito me auxiliaram e contribuíram para a concretização desse trabalho.

Temendo esquecer-me de alguém, mas sabendo que é apenas um esquecimento momentâneo, quero aqui agradecer

Ao Prof. Dr. David José Caume, meu orientador, que tantas vezes me “desorientou”, mas que me trouxe novamente pro prumo e me ensinou a buscar na superação dos meus limites a vontade para continuar lutando e estudando para alcançar este objetivo;

Ao Prof. Dr. Joel Orlando Bevilaqua Marin e Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges, pela gentileza com que me apoiaram e pelas orientações que tanto vieram a somar;

Ao Prof. PhD José Ferreira de Noronha, pela gentileza e nobreza com que sempre me atendeu e aos bons préstimos no auxílio com a tradução do resumo;

Ao colega André Coutinho pela paciência e gentileza com que me orientou ao uso do software para a tabulação dos dados e com material bibliográfico de apoio;

De forma indistinta, agradeço a todos os conselheiros membros dos Conselhos do Território Estrada de Ferro pela cordialidade e atenção com me receberam e pela disposição em me auxiliar, que sem suas contribuições provavelmente este trabalho não estaria sendo concluído;

Aos Técnicos da AGENCIARURAL; da Secretaria Estadual do PRONAF, especialmente na pessoa do Sr. Glênio Napoleão; aos Secretários Executivos dos CMDRS de Bela Vista de Goiás e de Silvânia e a Joseane Dantas que tantas vezes me socorreu com informações sobre os CMDRS.

Ao meu esposo Erinaldo e aos meus filhos Bruno, Carolina e Natália, esta que nasceu durante o curso e desde já teve que se acostumar, juntamente com os demais, a conviver com meus livros, minhas pesquisas e, principalmente com a minha ausência física durante as viagens, que espero a partir de agora voltar ao nosso convívio habitual;

Mas, principalmente quero fazer um agradecimento, mais que especial, e a todos os demais que me perdoem, mas é a você Eriene, sempre nossa Lena, que tantas vezes teve que se tornar mãe dos meus filhos e dona da minha casa, muitas vezes se anulando e deixando seu descanso de lado para que eu pudesse ter condições de me dedicar a esse trabalho, o meu agradecimento especial.

**“Representar, trazer à luz, produzir, isso não é pouca coisa.
E então é possível, nesse sentido, falar de criação”.**

Pierre Bourdieu

RESUMO

O trabalho analisa as relações de poder que se estabelecem nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), instituídos com o objetivo de incentivar a participação sociopolítica de agricultores familiares e de suas entidades de representação na definição e operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Infra-estrutura e Serviços. O método de investigação utilizado é o estudo de caso dos CMDRS dos municípios goianos de Bela Vista de Goiás e Silvânia, pertencentes ao “Território Estrada de Ferro”. A autora investiga a rede discursiva e as práticas sociais, buscando dar visibilidade e compreensão sociológica às relações de conflito e disputa social tecidas pela multiplicidade de agentes (poder público municipal, técnicos de assistência técnica e extensão rural, sindicatos, associações, cooperativas e outros) que compõem esses espaços sociais. O trabalho termina por confirmar a existência de relações de poder e de dominação presentes nesses espaços sociais.

Palavras-chave: Conselhos municipais, desenvolvimento rural, PRONAF, agricultura familiar, participação, relações de poder, conflito social.

ABSTRACT

This research analyzes power relations in the Sustainable Rural Development City Councils (SRDCC) which have as the main objective to stimulate the sociopolitical participation of family farmers and their representative entities in the definition and implementation of the National Agricultural Family Farmers Empowerment Program - PRONAF Infrastructure and Services. The research method used was the study of Bela Vista of Goiás and Silvânia cities SRDCC, in the State of Goiás, Brazil. The author surveyed the discursive net and the social practices, searching for visibility and understanding of sociological conflict and social dispute relations weaved by local agents such as county public administrators, agricultural extension service, cooperatives, labor union, family farmers associations and so on. The results showed that these social power relations do in fact exist in these counties.

Key-words: City councils, rural development, PRONAF, family farmers, participation, power relations, social conflict.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO	Pág. 101
FIGURA 2 – MAPA DA POPULAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO	Pág. 103

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS PATRONAL E FAMILIAR DE AGRICULTURA	Pág. 53
QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS FAMILIARES POR ESTRATO E PELO NÍVEL DE RENDA MONETÁRIA BRUTA	Pág. 78
QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONIBILIZADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (EM BILHÕES DE R\$) – 1997/1998 A 2006/2007	Pág. 85
QUADRO 4 – MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DO PRONAF	Pág. 86
QUADRO 5 – LEIS E DATAS DE CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO TEF	Pág. 120
QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO	Pág. 123
QUADRO 7 – ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS CONSELHEIROS DO TEF	Pág. 128
QUADRO 8 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO TEF EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	Pág. 128
QUADRO 9 – FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS CONSELHEIROS DO TEF	Pág. 129
QUADRO 10 – GÊNERO DOS CONSELHEIROS DO TEF	Pág. 130
QUADRO 11 – FAIXA ETÁRIA DOS CONSELHEIROS DO TEF	Pág. 132
QUADRO 12 – NÍVEL DE INSTRUÇÃO DOS CONSELHEIROS DO TEF	Pág. 135
QUADRO 13 – ORIGEM SOCIAL DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS DO TEF	Pág. 138
QUADRO 14 – FORMA DE ESCOLHA DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS DO TEF	Pág. 138
QUADRO 15 – ORIGEM SOCIAL DOS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DOS CONSELHOS DO TEF	Pág. 139
QUADRO 16 – CARÁTER DOS CONSELHOS DO TEF	Pág. 141
QUADRO 17 – AGENTES QUE CONVOCAM AS REUNIÕES	Pág. 143
QUADRO 18 – RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DAS PAUTAS DE REUNIÕES DOS CMDRS DO TEF	Pág. 145
QUADRO 19 – TIPO DE ASSUNTO ABORDADO NAS REUNIÕES DOS CMDRS DO TEF	Pág. 146
QUADRO 20 – PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS DO TEF	Pág. 147
QUADRO 21 – PENALIDADES PREVISTAS PARA OS CONSELHEIROS QUE FALTAM ÀS REUNIÕES – CMDRS/TEF	Pág. 150
QUADRO 22 – REGIMENTO INTERNO: PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE A EXISTÊNCIA DESSE INSTRUMENTO – CMDRS/TEF	Pág. 155
QUADRO 23 – PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS DOS TEF A RESPEITO DESSE INSTRUMENTO – CMDRS/TEF	Pág. 158

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Conselheiros dos CMDRS – TEF/2006, segundo a Faixa Etária	Pág. 132
Gráfico 2 – Forma de escolha dos Secretários Executivos dos CMDRS – TEF/2006	Pág. 140
Gráfico 3 – Caráter dos CMDRS – TEF/2006	Pág. 141
Gráfico 4 – Forma de Convocação para Reuniões CMDRS – TEF/2006	Pág. 144

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – BRASIL: CRÉDITO RURAL CONCEDIDO SEGUNDO A MODALIDADE, 1970-1997 (EM MILHÕES DE US\$)	Pág. 46
TABELA 2 – BRASIL: CONSUMO APARENTE DE INSUMOS AGRÍCOLAS, 1975-1986 (EM NÚMEROS-ÍNDICES)	Pág. 49
TABELA 3 – BRASIL: ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP) E PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO TOTAL (FT)	Pág. 54
TABELA 4 – RENDA TOTAL (RT) E RENDA MONETÁRIA (RM) POR ESTABELECIMENTO (EM R\$)	Pág. 55
TABELA 5 – AGRICULTORES FAMILIARES: PESSOAL OCUPADO SEGUNDO AS DIFERENTES FORMAS	Pág. 56
TABELA 6 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, ÁREA MÉDIA EM HECTARES, RENDA MONETÁRIA BRUTA (RMB), EM SALÁRIOS MÍNIMOS POR ANO (SM/A) E PESSOAL OCUPADO (PO) POR ESTABELECIMENTO, SEGUNDO A CATEGORIA FAMILIAR	Pág. 79
TABELA 7 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: INFORMAÇÕES SOBRE A POPULAÇÃO – 2000	Pág. 102
TABELA 8 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – 2000	Pág. 104
TABELA 9 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE POBREZA – 2004	Pág. 105
TABELA 10 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: INDICADORES ECONÔMICOS – 2004	Pág. 107
TABELA 11 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: EFETIVO DA PECUÁRIA – 2004	Pág. 108
TABELA 12 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: PRODUÇÃO AGRÍCOLA – 2004	Pág. 110
TABELA 13 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: UTILIZAÇÃO DAS TERRAS – 1996	Pág. 111
TABELA 14 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: ESTABELECIMENTOS RURAIS, CONFORME A CONDIÇÃO DO PRODUTOR – 1996	Pág. 112
TABELA 15 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO, SEGUNDO AS CATEGORIAS FAMILIAR E PATRONAL	Pág. 114
TABELA 16 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO – AGRICULTORES FAMILIARES: PESSOAL OCUPADO SEGUNDO AS DIFERENTES FORMAS	Pág. 115
TABELA 17 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO – RENDA TOTAL, MONETÁRIA E NÃO MONETÁRIA, SEGUNDO AS CATEGORIAS FAMILIAR E PATRONAL	Pág. 116

LISTA DE SIGLAS

ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR – Associação de Crédito e Assistência Rural
AGENCIARURAL - Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CENTAF – Centro de Formação da Agricultura Familiar
CIAT – Comissão de Implantação de Ações Territoriais
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPERBELGO – Cooperativa Agropecuária Mista de Bela Vista de Goiás
COOPERSIL – Cooperativa Agropecuária dos Produtores Rurais de Silvânia
CRO – Crédito Rural Orientado
CRS – Crédito Rural Supervisionado
CTDRS - Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAP – Declaração de Aptidão do PRONAF
DNTR/CUT - Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEG – Federação da Agricultura do Estado de Goiás
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação
FCO – Fundo Constitucional do centro-Oeste
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAARA - Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MCR - Manual de Crédito Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PEDRS – Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNDRS – Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPIN - Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação
SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Goiás
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SR – Sindicato Rural
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TEF – Território Estrada de Ferro
UBEC – União Brasiliense de Educação e Cultura
VBP – Valor Bruto da Produção

NOTA EXPLICATIVA

- 1) Convenção utilizada neste trabalho
– : quando, pela natureza do fenômeno, não puder existir o dado

SUMÁRIO

Introdução	14
1 Apresentação.....	14
2 Construção do Objeto Sociológico.....	17
3 Operacionalização do Objeto Sociológico.....	23
4 Plano da Obra.....	29
Capítulo I – Crédito Rural e Agricultura Familiar no Brasil	30
1 A busca pelo melhoramento da agricultura brasileira: a união entre a extensão rural e o crédito rural.....	30
2 Do apogeu à crise do Sistema de Crédito Rural: os limites da “modernização conservadora” da agricultura brasileira.....	37
2.1 O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR): a priorização da agricultura patronal e a marginalização da agricultura patronal.....	38
2.2 A crise do Estado interventor e da política de financiamento estatal subsidiado.....	44
2.3 O esgotamento do projeto modernizante e a gênese de novas formas de financiamento no agronegócio brasileiro.....	48
3 O primeiro Programa de crédito específico à agricultura familiar: a criação do PRONAF.....	52
3.1 Caracterização da Agricultura Familiar.....	54
Capítulo II – A construção do PRONAF: legitimação sociopolítica da agricultura familiar e transformações da racionalidade da política pública	59
1 Do autoritarismo modernizante ao discurso da participação: transformações na racionalidade da políticas públicas para a agricultura.....	60
1.1 Movimentos sociais e a construção de políticas para a agricultura: solução “por baixo” ou “revolução passiva”?.....	64
1.2 A reforma do Estado e a democracia participativa.....	68
2 A emergência da agricultura familiar como sujeito sociopolítico e como categoria de análise.....	71
2.1 A agricultura familiar no Brasil: a construção de uma categoria social.....	72
2.2 O Projeto FAO/INCRA e sua contribuição para a construção de uma categoria social: a agricultura familiar.....	78
3 PRONAF: objetivos, diretrizes e instrumentos.....	81
3.1 Objetivos e linhas de atuação do PRONAF.....	82
3.2 Beneficiários e modalidades de financiamento do PRONAF	83
3.3 Arquitetura do PRONAF.....	88
Capítulo III – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) em Goiás: espaço de participação e de conflito social	93
1 Os “territórios rurais goianos” construídos pelo PRONAF	94
2 Território Estrada de Ferro.....	97
2.1 Histórico: a ferrovia como emuladora do desenvolvimento regional.....	97
2.2 Descrição e localização.....	100
2.3 Indicadores socioeconômicos.....	101

3 Perfil da Agricultura Familiar no Território Estrada de Ferro.....	113
3.1 Número de Estabelecimento, Área e Valor Bruto da Produção.....	113
3.2 Pessoal Ocupado.....	115
3.3 Renda total, monetária e não monetária.....	116
4 Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Estrada de Ferro.....	117
4.1 Regulamentação dos Conselhos.....	118
4.2 Composição e organização dos Conselhos.....	123
4.3 Funcionamento dos Conselhos.....	142
5 Cartografia dos sujeitos sociais instituintes dos Conselhos: tessitura de dissensos e consensos.....	163
5.1 A participação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais nos Conselhos: um grito que mais parece um sussurro.....	163
5.2 Sindicatos Rurais: a luta pelo monopólio da representação da agricultura familiar.....	168
5.3 Cooperativismo: parceria com a agricultura familiar ou lucratividade?.....	173
5.4 A representatividade das associações de produtores rurais.....	176
5.5 O poder do discurso da competência técnica dos agentes da AGENCIARURAL.....	179
5.6 O poder simbólico do executivo municipal.....	182
Conclusão.....	186
Referências.....	190
Apêndices.....	206

INTRODUÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

“Temos uma tendência para nos satisfazer muito facilmente com as evidências que nos oferece nossa experiência de senso comum...”

Pierre Bourdieu (1990, p.168).

O processo de modernização da agricultura brasileira, iniciado na década de 1940, intensificou-se a partir de 1965 com a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). A política de crédito rural transformou-se no principal veículo do projeto modernizador para a agricultura, principalmente através da integração de capitais, foi altamente seletiva e discriminatória, direcionou todos os privilégios à agricultura patronal em detrimento da agricultura familiar. As políticas agrícolas beneficiaram basicamente os grandes produtores e as grandes propriedades, localizadas principalmente nas regiões mais desenvolvidas (centro-sul do país) e as culturas direcionadas à exportação ou à substituição de importações. As políticas agrárias, por sua vez, mantiveram praticamente inalterada a estrutura de propriedade da terra, configurando o que foi denominado de “modernização conservadora” da agricultura, com elevada concentração de terras e de riquezas.¹

Alguns programas foram implementados na tentativa de resolver ou ao menos minimizar os problemas socioeconômicos enfrentados pelos agricultores familiares. Entretanto, esses programas representaram apenas precárias políticas de crédito rural (as

¹ Para uma melhor contextualização desse assunto, consultar entre outros: DELGADO, G. (1985) e SILVA, J. (1998).

condições oferecidas aos agricultores familiares, idênticas às concedidas aos grandes produtores, em nenhum momento favoreceu seu acesso ao crédito oficial), sem nenhum caráter de inserção desses agricultores ao mercado, fazendo com que a agricultura familiar se mantivesse alijada do processo de modernização proposto.

O crédito rural, que teve seu momento áureo no final da década de 1970, com mais de um milhão de contratos, foi reduzido paulatinamente até configurar uma situação de crise na oferta de recursos oficiais no início da década de 1990. Nesse contexto, tornou-se ainda mais crítico o acesso da agricultura familiar ao crédito rural, o que deu origem a mobilizações e pressões dos agricultores familiares, coordenados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), reivindicando um tratamento diferenciado dentro da política de financiamento para o setor agropecuário. Ou seja, de forma inovadora, as entidades de representação sindical da agricultura familiar passavam a demandar do Estado brasileiro uma política específica de crédito para essa categoria social.

Para Martins (2001), é por meio dos movimentos sociais e de suas diferentes formas de organização que os trabalhadores rurais, vítimas desse desenvolvimento econômico excludente, têm procurado seu próprio rumo, se alçado acima da indignidade que as vitima, proclamado seus direitos e questionado os responsáveis por sua situação.

Assim, num contexto de pressões dos movimentos sociais rurais e do reconhecimento por parte de setores governamentais de que o fortalecimento da agricultura familiar é estratégico para a criação de novas atividades econômicas geradoras de empregos e renda, o Governo Federal instituiu, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) como a principal política pública destinada a apoiar os agricultores familiares. Em seus primórdios, o Programa disponibilizava por meio da linha de crédito para custeio e investimento uma quantia em torno de R\$ 1,3 bilhões (MDA/Plano Safra 1997/98). Nesses últimos doze anos, foram registrados avanços significativos na oferta de crédito rural, no incremento da modalidade Infra-estrutura e Serviços Municipais, nas atividades de capacitação e, de pesquisa para os agricultores familiares, graças aos contínuos ajustes que foram sendo introduzidos no Programa, fruto de negociações geradas a partir de proposições e reivindicações dos movimentos sociais, em especial da CONTAG.

Segundo Ricardo Abramovay (apud SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004), o surgimento do PRONAF representou, por parte do Estado, o reconhecimento de que os agricultores familiares são também protagonistas das políticas públicas, instituindo um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o Governo. Outro aspecto inovador dessa política pública, foi o estabelecimento de um enfoque territorial, ressaltando-

se o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), criados por demanda do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais.

Os CMDRS, constituídos por agricultores familiares, representantes do poder público e de entidades parceiras, tornaram-se espaços institucionalizados de discussões e decisões de políticas públicas e, sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural. Além do mais é, também, o espaço privilegiado de elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS's), emulando a participação da comunidade e o fortalecimento da cidadania.

A temática da participação popular em instâncias de poder e de definição e operacionalização de políticas públicas – em especial os conselhos gestores – vem adquirindo crescente relevância, despertando o interesse de pesquisadores para a análise dessas múltiplas experiências institucionalizadas de “democracia participativa”. A pesquisa social tem procurado investigar tanto a evolução dessas experiências quanto a complexidade que as envolve, abarcando desde aspectos como a articulação e constituição dos conselhos, as formas de funcionamento, os condicionantes da participação social, as relações de poder, a legitimidade e diversidade dos atores participantes à atuação do poder público e os seus limites e contribuições desses conselhos para a gestão, controle e avaliação das políticas públicas.²

Por entender a relevância da temática da participação social na gestão das políticas públicas e considerando ser imprescindível a realização de estudos que tenham por mérito abordar a gestão social das políticas públicas e a participação social – com o levantamento de dados empíricos, do resgate da fala e da percepção dos diferentes agentes sociais, por exemplo –, principalmente aqueles ligados ao desenvolvimento rural, alguns, inclusive, excluídos até bem pouco tempo destas políticas e, que possam contribuir para a compreensão das relações sociais no espaço rural brasileiro, decidi, a partir de uma perspectiva sociológica, realizar este estudo, o qual tem por premissa analisar as relações sociais que se estabelecem entre os diversos agentes sociais que participam do espaço social específico: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Na presente investigação, construí sociologicamente meu objeto de pesquisa utilizando-me particularmente das contribuições de Pierre Bourdieu, concebendo o “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável” como um espaço social específico,

² Dentre os inúmeros estudos realizados sobre a temática da participação popular e avaliação de políticas públicas, ver entre outros: AVRITZER (2003), SANTOS (2003), SOMARRIBA e DULCI (1997), MORUZZI MARQUES (2004), FAVARETO e DEMARCO (2004), bem como os demais artigos que compõem o livro organizado por SCHNEIDER et al. (2004).

caracterizado pela presença de uma rede de relações de poder, envolvendo agricultores familiares e os diversos agentes sociais que participam dessas instâncias: representantes do poder público, de sindicatos, de associações, de cooperativas, de câmaras de vereadores, de técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública e privada, e vários outros. O foco da minha pesquisa centrou-se na análise dos Conselhos enquanto um campo social configurado por relações de força, de disputas e de conflitos entre os diversos agentes que empregam de forma material e simbólica esforços no sentido de fazer existir esse espaço.

2 CONSTRUÇÃO DO OBJETO SOCIOLÓGICO

“Construir um objecto científico é, antes de mais nada e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos”

Pierre Bourdieu (2001, p.34).

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CMDRS): ESPAÇO SOCIAL DE CONFLITO E DE PODER

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), na qualidade de espaços colegiados, são sistematicamente direcionados a manter sua objetividade na busca efetiva e legítima da gestão social, através de uma ampla representatividade, diversidade e pluralidade dos diversos agentes sociais envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento rural (social, econômica, cultural, política e ambiental), cujo fundamento reside nos pressupostos da participação democrática.

Diversos estudos evidenciam que,³ do ponto de vista formal, tem de fato ocorrido a presença majoritária dos agricultores familiares e/ou de seus representantes no interior dos Conselhos.⁴ Contudo, a mera paridade numérica não tem significado ou garantido a suposta simetria entre os atores integrantes dos Conselhos. Na arquitetura de relações de poder, a questão da paridade é, sem dúvida, relevante; todavia, a mera distribuição equitativa dos assentos entre os diferentes segmentos torna-se uma variável limitada para a compreensão de como essa configuração realmente está sendo operacionalizada. Isto é, a igualdade numérica por si só não garante e nem tem condições de garantir a equidade de capacidades e competências na definição e operacionalização das políticas públicas.

Alguns elementos apresentam-se como fatores que distinguem e hierarquizam a participação nos Conselhos, geralmente privilegiando os representantes do poder público, tanto do executivo municipal quanto das instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural. Dentre os quais, temos:

a) custos de participação – estadia, transporte, alimentação e o próprio valor do dia de trabalho, dentre outros – diretamente relacionados às disponibilidades financeiras e de tempo, tornam-se fatores determinantes, em muitos casos, da participação dos membros do Conselho. Isto quer dizer que os representantes governamentais, para exercerem a atividade de conselheiro, têm remuneração garantida, visto que essa atividade faz parte de sua jornada de trabalho. No caso dos agricultores familiares, os custos são arcados por eles próprios, situação que torna precária sua participação, os quais além de participarem dos Conselhos exercem militância e muitas outras atividades, inclusive seus trabalhos propriamente ditos. A distorção acentua-se mediante a observância das condições de miséria em que vivem muitos representantes da agricultura familiar, os quais muitas vezes não conseguem ganhar o suficiente para sua manutenção tampouco para investirem em sua formação e qualificação, para garantir uma participação competente nos conselhos e ter condições de “exercitar uma cidadania ativa, não-regulada, outorgada, passiva” (GHON, 2001);

b) diferencial de recursos – os agricultores familiares em relação aos representantes governamentais são os que apresentam as menores possibilidades de acesso aos recursos – conhecimentos, informações, de comunicação e relacionais – e os maiores custos no processo de participação. O protagonismo dos agricultores familiares, visando o atendimento de suas demandas nos Conselhos, pressupõe o seu envolvimento nos diversos

³ Para um melhor entendimento dessa questão, consultar, entre outros: MORUZZI MARQUES (2004).

⁴ Utilizo a denominação “Conselho”, neste trabalho, para representar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Quando houver necessidade de fazer referência à outra instância, indicarei.

campos – econômico, social, político e cultural –, passando a assumir a forma de um fenômeno social. A participação é o ponto simbólico de articulação da dominação e da resistência em relação às práticas de poder, quer dizer, à medida que determinados agentes sociais sejam possuidores de fatores que possam distingui-los frente aos demais, estes poderão efetivar suas participações e criar condições de imposição de seus pontos de vista, estabelecendo a dominação. Da mesma forma, estes não aceitarão que práticas de poder sejam compiladas contra si;

c) a posse de determinados conhecimentos técnicos, a compreensão do funcionamento da máquina administrativa, o domínio da capacidade argumentativa e a habilidade no seu uso, dentre outros, são instrumentos que favorecem a negociação num mesmo patamar de paridade (MORUZZI MARQUES, 2004; TOMMASI, 1997).

Esse processo representa bem o que Bourdieu delinea como “formas específicas de trabalho orientadas para a conservação ou para o aumento de formas específicas de capital” (BOURDIEU, 1990, p. 127). Particularmente em relação aos Conselhos, a estratégia dos sujeitos dominantes nesse espaço social é utilizar os capitais econômico, cultural e simbólico de que dispõem para impor suas categorias de percepção e apreensão do mundo social, atuando assim para reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social, objetivando a perpetuação de sua posição dominante nesse espaço.

Nessa perspectiva, os Conselhos emergem como espaços sociais específicos perpassados por conflitos e, por relações de poder entre os diferentes agentes sociais que deles participam. Esses espaços são marcados por intensa luta simbólica e pela afirmação de distintas estratégias de poder pelos agentes sociais.⁵ A igualdade não passa de um fetiche, de algo inalcançável.

Uma destas estratégias de poder, (re)produtora de desigualdades, de hierarquias é a profusão de uma discursividade que nega a própria existência da diferença, da assimetria. É o que Bourdieu chama de

⁵ Segundo Bourdieu, “as lutas simbólicas a propósito da percepção do mundo social podem adquirir duas formas diferentes. Do lado objetivo, pode-se agir através de ações de representação individuais ou coletivas, destinadas a mostrar e a fazer valerem determinadas realidades: as manifestações que têm como objetivo tornar manifesto um grupo, seu número, sua força, sua coesão, fazê-lo existir visivelmente; e, ao nível individual, em todas as estratégias de apresentação de si, de sua posição no espaço social. Do lado subjetivo, pode-se agir tentando mudar as categorias de percepção e apreciação do mundo social, as estruturas cognitivas e avaliatórias: as categorias de percepção, os sistemas de classificação, isto é, em essência as palavras, os nomes que constroem a realidade social tanto quanto a exprimem, constituem o alvo por excelência da luta política, luta pela imposição do princípio de visão e divisão legítimo, ou seja, pelo exercício legítimo do efeito de teoria” (BOURDIEU, 1990, p. 161-162).

estratégias de condescendência, através das quais agentes que ocupam uma posição superior em uma das hierarquias do espaço objetivo negam simbolicamente a distância social, que nem por isso deixa de existir, garantindo assim as vantagens do reconhecimento concedido a uma denegação puramente simbólica da distância (“ele é uma pessoa simples”, “ele não é orgulhoso”) que implica o reconhecimento da distância. Em suma, pode-se usar as distâncias objetivas de maneira a obter as vantagens de proximidade e as vantagens da distância, isto é, a distância e o reconhecimento da distância assegurados pela denegação simbólica da distância (BOURDIEU, 1990, p. 154).

Para desvelar as representações e práticas dos múltiplos agentes sociais que compõem os conselhos, torna-se necessário conhecer a “realidade social” do grupo em questão, ou seja, buscar apreender o conjunto de relações sociais visíveis e, até, invisíveis, que constituem o espaço de posições, não só pela proximidade, pela vizinhança ou pela distância, mas também pela posição relativa que ocupam no espaço social.

Contudo, não é tarefa fácil construir o espaço social, tampouco torná-lo manifesto. Segundo Bourdieu, essa dificuldade se dá porque os grupos que se procura construir para objetivar as posições que eles ocupam, geralmente buscam esconder essas hierarquizações de poder, em função de sua posição no espaço social (BOURDIEU, 1990, p. 153). A sociedade, nessa compreensão, não é um corpo integrado a uma lógica única, mas uma totalidade resultante de um conjunto de espaços relativamente autônomos que não podem ser remetidos a uma lógica social única. Cada um desses espaços constitui um campo, ou seja, um sistema estruturado de forças objetivas, uma configuração relacional que, à maneira de um campo magnético, é dotado de uma gravidade específica, capaz de impor sua lógica a todos os agentes que nele penetram.⁶

Os Conselhos podem ser analisados por esta lógica de funcionamento, como campo de poder, como espaço onde relações de força se estabelecem e se desdobram, num jogo dinâmico de forças. Um espaço de lutas que visam sua transformação ou conservação. Lutas que têm por princípio uma espécie muito particular de capital, que é ao mesmo tempo “o instrumento e o alvo das lutas de concorrência no interior do campo, a saber, o capital simbólico como capital de reconhecimento ou consagração, institucionalizada ou não, que os diferentes agentes e instituições conseguiram acumular ao preço de um trabalho e de estratégias específicas” (BOURDIEU, 1990, p. 170).

De acordo com Bourdieu (1997), o investigador deve apreender estruturas e mecanismos que escapam ao olhar de “senso comum”, buscando evidenciar os princípios e mecanismos de construção e reprodução do espaço social. Assim, os Conselhos são

⁶ “Com a noção de campo obtém-se o meio de apreender a particularidade na generalidade, a generalidade na particularidade” (BOURDIEU, 1990, p. 171). Ou seja, não há uma oposição sumária entre o indivíduo e a sociedade. Pelo *habitus*, não somente o indivíduo está situado num universo social particular, mas o universo está inscrito nele.

percebidos como campos atravessados por redes de relações, onde diferentes agentes interagem e disputam o controle das intervenções propostas, reelaborando-as de acordo com a posse de capital que detêm e em consonância com as posições que ocupam na estrutura social e no interior do “campo de poder”, que são os próprios Conselhos.

Minha análise sobre os Conselhos teve por fundamento buscar dar visibilidade e inteligibilidade sociológica às relações de poder que se estabelecem neste espaço social através das ações, comportamentos e situações vivenciados por seus agentes. No entanto, “é necessário saber descobri-lo onde ele (o poder) se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2001, p. 7-8).

Poder que é capaz de

constituir o dado pela enunciação, de fazer crer e fazer ver, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo: poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer ignorado como arbitrário (BOURDIEU, 2001, p. 14).

Poder que significa dominação. Não uma dominação que se estabelece através da coação direta aos agentes, mas uma dominação que se dá pelo efeito indireto de um conjunto complexo de ações que se engendram no espaço social através das relações de força entre os agentes. Através de uma discursividade – que, na maioria dos casos, lhe é imanente –, conseguem viabilizar a dissimulação e transfiguração da violência simbólica que elas (as relações de força) encerram objetivamente e transforma-as “em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia” (BOURDIEU, 2001, p. 15).

Os Conselhos são espaços de conflitos, de lutas e de disputas constituídos por uma multiplicidade de agentes sociais: representantes do poder público (executivo, legislativo e judiciário) e representantes da sociedade civil organizada diretamente ligados à agricultura familiar (movimentos sociais, entidades sindicais, cooperativas e/ou associações produtivas, comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, dentre outros) que, concorrentes entre si, lutam para estabelecer o monopólio sobre o capital simbólico capaz de lhes garantir um lugar de destaque no espaço social, visto que, os agentes não agem apenas por interesse – econômico ou qualquer outro tipo utilitário –, mas também pela vontade de obter prestígio e reconhecimento dos outros; pela vontade de se distinguir e de se situar numa escala de poder.

Apreender a rede de relações sociais e de conflitos mergulhando na espessura do real, captando a lógica dinâmica e contraditória do discurso de cada agente social e de seu relacionamento com os demais agentes constitui o eixo de condução de minha investigação, visto que, a realidade vivenciada no espaço social, o *habitus*⁷ tanto quanto a estrutura e sua interseção como história residem nas relações, que se constituem no verdadeiro foco da análise sociológica.

O pressuposto que orienta esta reflexão admite que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, espaços privilegiados para um novo padrão de gestão e discussão das políticas públicas, são estruturados a partir de relações de poder, as quais tanto podem contribuir para favorecer a cooperação quanto os conflitos, fazendo com que a fragilidade e, em muitos casos, a dependência dos atores sociais, possam minar a democracia das estruturas institucionais e políticas, reproduzindo e legitimando, com o critério da participação, as relações de dominação pré-existentes.

Nosso objetivo primeiro, contudo, é compreender a trama das relações de poder, de dominação e de conflitos sociais existentes no funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), no Estado de Goiás, considerados como específicos espaços sociais voltados à participação democrática dos diversos agentes sociais, e onde, supostamente, deve prevalecer o protagonismo dos agricultores familiares. Os objetivos específicos são os seguintes: a) cartografar o mapa de diferentes sujeitos sociais que compõem esses espaços sociais; b) analisar as diferentes racionalidades que orientam as intervenções dos diversos agentes partícipes dos CMDRS; c) avaliar as múltiplas capacidades de intervenção dos diferentes sujeitos na definição de diretrizes e prioridades nos CMDRS; d) analisar as práticas sociais internas aos conselhos, procurando deslindar os jogos de força, os conflitos, as formas de imposição de concepções e interesses; e) analisar os impasses, as dificuldades, as desigualdades que se impõem à plena participação nos conselhos, em especial os custos de participação: custos materiais (tempo livre, estadia, transporte, alimentação...) e custos simbólicos (competências, saberes, etc.).

⁷ “O *habitus* constitui um sistema de esquemas de percepção, de apreciação e de ação, quer dizer, um conjunto de conhecimentos práticos adquiridos ao longo do tempo que nos permitem perceber e agir e evoluir com naturalidade num universo social dado. O *habitus* é um operador de racionalidade, mas de uma racionalidade prática, inerente a um sistema histórico e relações sociais, assim, transcende o indivíduo. O *habitus* é criador, inventivo, mas nos limites de suas estruturas” (BOURDIEU, 2002a).

3 OPERACIONALIZAÇÃO DO OBJETO SOCIOLOGICO

“... como a moral, o método só funciona se conseguir inscrever-se nos mecanismos de um universo social”

Pierre Bourdieu (2001, p. 33).

Para construir uma leitura científica do real – as práticas sociais vivenciadas pelos agentes sociais no interior dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – objetivando analisar a trama de estratégias produtoras de relações de poder e de conflitos, “é preciso saber converter problemas muito abstractos em operações científicas inteiramente práticas” (BOURDIEU, 2001, p. 20), através de uma necessária articulação entre a teoria e a empiria.

Nesse sentido, é preciso, antes, acreditar na exigência de um rigor metodológico desde o processo de preparação dos questionários, dos roteiros de entrevista, na captação dos dados, na leitura dos quadros estatísticos ou na interpretação dos documentos; acreditar que os dados não possuem evidência intrínseca devendo ser interpretados à luz de uma teoria e, crer na função coletiva da ciência, no seu valor para a humanidade e, socializar os seus resultados (BOURDIEU, 2001, p. 15; HAGUETE, 2000).

Em acordo com os referenciais teóricos assumidos e tendo o propósito de compreender a trama das relações de poder, de dominação e os conflitos que perpassam o funcionamento dos CMDRS, buscou-se conhecer a realidade empírica de dois municípios, tomados como amostra em uma totalidade de quatorze municípios que compõem o Território Estrada de Ferro (TEF),⁸ Estado de Goiás. Saliento, entretanto, que esta amostra não esteve isolada do conjunto de relações do qual retirou-se o essencial das suas propriedades, por entendermos que “ela nada é fora das suas relações com o todo” (BOURDIEU, 2001, p. 31).

Os dois municípios – Bela Vista de Goiás e Silvânia – foram selecionados tendo por base os seguintes critérios, considerados relevantes para os objetivos da pesquisa: a) presença de uma rede de agentes sociais, bem consolidada e articulada, visto que, quanto maior a multiplicidade de agentes sociais que constituem o município maior a possibilidade

⁸ A divisão territorial a que foi submetido o Estado de Goiás será objeto de análise no Capítulo III deste trabalho.

de observações, de levantamento de dados e de realizar o objetivo proposto; b) a existência de Conselhos instituídos e em funcionamento, realizando suas atividades, facilitando contextualizar os níveis de participação. Como critério adicional, considerei a facilidade operacional para a realização da pesquisa: são municípios relativamente próximos a Goiânia, cidade onde resido e desenvolvo minhas atividades, fato que favoreceu o acesso aos dados e às informações sobre o objeto de pesquisa e, não menos relevante, na redução dos custos de operacionalização da pesquisa, visto não ter tido apoio financeiro para a realização da mesma.

Dos quatorze municípios que compõem o Território Estrada de Ferro,⁹ até o mês de setembro de 2006, quando do início da pesquisa de campo, somente onze já haviam instituído seus conselhos e destes apenas sete (Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Gameleira de Goiás, Orizona, Palmelo, Silvânia e Vianópolis) estavam realizando suas atividades, nos quais foi possível realizar uma caracterização e o nível de participação sociopolítica desses agentes.

Contudo, no decorrer da realização da pesquisa de campo, entre setembro de 2006 e fevereiro de 2007, foram instituídos os três Conselhos que estavam pendentes de instituição (Bonfinópolis, Cristianópolis e Urutaí), bem como, retomaram suas atividades os Conselhos que estavam desativados (Leopoldo de Bulhões, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás e São Miguel do Passa Quatro), possibilitando, assim, que fosse realizada a cartografia de todos os agentes sociais partícipes dos Conselhos do TEF.¹⁰

Para a delimitação do campo de investigação, teve influência, também, informações colhidas em entrevista exploratória realizada com um técnico extensionista da AGENCIARURAL,¹¹ em Goiânia, em 18/06/2006, o qual, ao ser questionado sobre quais seriam os conselhos municipais com melhor capacidade de fomentar o desenvolvimento rural sustentável, no Estado, respondeu-me que “são os conselhos mais engajados”, aqueles que estão em pleno desempenho de suas atividades, que têm capacidade de responder aos propósitos a que foram criados e, principalmente, por apresentarem organizações de produtores bastante articuladas e fortes. Dessa forma, pude principiar um delineamento dos

⁹ Os municípios que compõem o Território Estrada de Ferro são: Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Bonfinópolis, Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Urutaí e Vianópolis.

¹⁰ As informações pertinentes ao funcionamento dos Conselhos do TEF foram previamente obtidas em entrevista exploratória com a Articuladora Territorial, pessoa responsável pelas atividades de articulação do Território, em 15/08/2006.

¹¹ A AGENCIARURAL – Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário, ex-EMATER-GO, é a instituição oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural no Estado de Goiás e com assento garantido junto aos Conselhos Estadual, Territoriais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e às Comissões de Implantação de Ação Territorial (CIAT's), em Goiás.

conselhos que se aproximavam da construção típico-ideal.¹² Tais informações foram consideradas e analisadas para a delimitação das cidades de Bela Vista de Goiás e Silvânia como campos de investigação do objeto proposto.

Para a coleta de dados foram utilizadas as seguintes técnicas de investigação: qualitativas (realização de entrevistas, pesquisa documental e observação assistemática) e quantitativas (aplicação de questionários e análise de relatórios estatísticos).¹³

a) Os questionários (APÊNDICE A), preenchidos pelos conselheiros titulares e suplentes nomeados para compor os CMDRS que haviam sido instituídos e que estavam em atividade até setembro de 2006, tiveram como objetivo levantar a composição dos Conselhos; quem esses conselheiros representam; porque estão participando dos Conselhos; como atuam; conhecimentos que dispõem sobre os Conselhos; etc.

Uma limitação metodológica deve-se ao fato do não preenchimento, pelos conselheiros, da totalidade dos questionários entregues aos representantes dos CMDRS,¹⁴ bem como a sua devolução, dependeu em grande parte da pessoa responsável, em cada Conselho Municipal, por representá-lo na CIAT. Dos 7 municípios que estavam com os Conselhos instituídos e para os quais foram entregues os questionários, 1 deles preencheu 100% dos questionários (09 unidades), 1 preencheu mais de 85% dos questionários (12 unidades), 2 preencheram de 61% a 65% dos questionários (11 e 13 unidades, respectivamente), 1 preencheu 30% dos questionários (03 unidades) e 2 não os preencheram, sem, no entanto, justificar a não devolução dos mesmos.¹⁵

b) A análise documental foi utilizada na obtenção de dados e informações que revelassem ou que fizessem revelar os elementos regulamentadores que dão orientação ao funcionamento dos CMDRS. Assim, relatórios estatísticos, decretos, leis, atas de reuniões, jornais, etc., aportaram informações de forma direta: os dados estavam lá, restava-me fazer sua triagem, julgar sua qualidade em função das necessidades de minha pesquisa.

A análise documental realizou-se por meio da consulta aos seguintes documentos de cada Conselho: Lei de instituição do CMDRS, decreto ou portaria de nomeação dos

¹² “Na medida em que não é possível a explicação de uma realidade social particular, única e infinita, por meio de uma análise exaustiva das relações causais que a constituem, escolhem-se algumas dessas por meio da avaliação das influências ou efeitos que delas se pode esperar” (BARBOSA e QUINTANEIRO, 2002, p. 112).

¹³ Adotamos, aqui, os mesmos preceitos utilizados por Bourdieu, para quem é preciso “mobilizar todas as técnicas que, dada a definição do objecto, possam parecer pertinentes e que, dadas as condições práticas de recolha dos dados, são praticamente utilizáveis” (BOURDIEU, 2001, p. 26).

¹⁴ Os questionários foram entregues, para preenchimento, aos representantes dos CMDRS presentes à reunião da Comissão de Instalação das Ações do Território (CIAT), em 05 de setembro de 2006, na cidade de Palmelo-GO.

¹⁵ Para a tabulação dos questionários foi utilizado o *software* SPSS 10.0, for Windows, que gerou um banco de dados.

conselheiros, ata de reuniões e regimento interno, que revelaram aspectos intrínsecos às relações estabelecidas nos Conselhos. Cabe registrar que houve facilidade para a obtenção desse material, tanto nas instâncias públicas e privadas, ligadas ao PRONAF, quanto diretamente nos Conselhos. No entanto, uma situação corriqueira é a dificuldade enfrentada pelos Conselhos em fornecer a documentação completa, quer por desconhecimento da sua existência, quer pela inexistência de alguns deles.

As solicitações, feitas diretamente aos Secretários Executivos dos CMDRS, à Articuladora Territorial, à AGENCIARURAL e à Secretaria Executiva do PRONAF em Goiás, foram prontamente atendidas com muita cordialidade, aspectos que não posso desconsiderar como tendo sido imprescindíveis ao bom encaminhamento do meu trabalho de campo, pois me propiciaram uma significativa base documental.

c) As observações foram realizadas em todos os momentos de contato com o objeto de pesquisa, levando-se em conta os debates, as expressões, as opiniões e as intervenções feitas pelos conselheiros. Observei e apreendi elementos que pudessem expressar atitudes de insegurança, incertezas, ansiedade, excesso de segurança, certezas e contradições os quais, considero que poderão contribuir para configurar minha hipótese de pesquisa.¹⁶

Segundo Laville & Dionne (1999), a observação revela-se certamente um privilegiado modo de contato com o real. Entretanto, ao ser utilizada como técnica de pesquisa, não é contemplação beata e passiva. É essencialmente um olhar ativo sustentado por uma questão e por uma hipótese cujo papel é possibilitar analisar as condições sociais em que os discursos se produzem e identificar como as relações de poder se estabelecem entre os agentes sociais, no âmbito dos Conselhos.

Participei de reuniões, seminários, inaugurações e comemorações, buscando incessantemente captar as ambigüidades e contradições entre o pensar e o agir dos agentes sociais, a maneira de dizer, as inflexões, as hesitações, as pausas e os silêncios, que em alguns casos, disseram muito. Busquei dar visibilidade e dizibilidade a fragmentos de discursos, ao ‘não dito’ e ao ‘mal dito’ – muitas vezes por medo, por pudor, por desconfiança ou porque dizê-lo seria doloroso demais – os quais podem ser tão importantes quanto os discursos elaborados. Analisei ainda, de forma bem específica, a participação dos membros dos conselhos nas reuniões: quem comparece às reuniões, quem participa, quem usa a palavra,

¹⁶ “Embora não existam regras fixas acerca do que observar, há itens que, em virtude de serem significativos, costumam ser considerados pelos pesquisadores: a) os sujeitos: quem são os participantes? Quantos são? Qual o sexo? Quais as suas idades? Como se vestem? O que os movimentos de seu corpo expressam?; b) O cenário: Onde as pessoas se situam? Quais as características desse local? Com que sistema social pode ser identificado?; c) o comportamento social: o que realmente ocorre em termos sociais? Como as pessoas se relacionam? De que modo o fazer? Que linguagem utilizam?” (GIL, 1999, p. 112).

quem não se manifesta, os assuntos abordados, o tempo de duração das reuniões etc., ou seja, elementos que pudessem fornecer subsídios a uma análise mais aprofundada da “participação”.

c) Utilizei-me igualmente de entrevistas parcialmente estruturadas, por entender que sua flexibilidade e adaptabilidade possibilitam um contato mais direto entre o entrevistador e o entrevistado, favorecendo assim a exploração em profundidade de seus saberes, bem como de suas representações, de suas crenças e valores, em suma, tudo o que possa ser reconhecido, como o objeto das investigações baseadas no testemunho (LAVILLE & DIONNE, 1999).

O discurso passa a ser utilizado como estratégia de manutenção do poder, através do domínio da capacidade argumentativa e da habilidade no seu uso e, isto pode ser apreendido através da compreensão de que, por trás do discurso, há uma intencionalidade que pode conter significados que não são imediatamente inteligíveis. Torna-se um desafio produzir as fontes orais e através destas investigar os discursos produzidos pelos agentes sociais evidenciando as situações, as estratégias, os fatos e os juízos vivenciados no campo em questão.

Através das entrevistas realizadas com agricultores familiares representantes de associações, representantes sindicais, de cooperativas e do poder público municipal, técnicos de ATER e, representante do Banco do Brasil, procurei dar condições de produção da percepção desses agentes sociais sobre a experiência participativa nos Conselhos, o que permitiria dar significado sociológico às práticas discursivas utilizadas que, objetiva¹⁷ ou subjetivamente, poderiam revelar as relações de poder que atravessam os Conselhos: as estratégias, as intenções, os projetos e as idéias.

Elaborei, primeiramente, os “Roteiros de entrevistas” que foram aplicados aos diversos agentes sociais objetivando auferir o máximo de elementos que pudessem permitir uma análise aprofundada da “participação” nos Conselhos.

Nas entrevistas com os Agricultores Familiares, representante de associações (APÊNDICE B), procurei levantar elementos que falassem ou que fizessem falar sobre “o porquê” de participar ou “não” das reuniões do Conselho: recursos, informações, conhecimentos, custos, etc. Oportunizei o uso de relatos de “história de vida”¹⁸, ou seja, a narração da experiência vivida pelos agentes sociais, compreendidos ao período de existência

¹⁷ “Objetivar significa também produzir às claras, tornar visível, público, conhecido de todos, publicado” (BOURDIEU, 1990, p. 102).

¹⁸ Sobre a técnica de “história de vida”, ver Laville & Dionne, 1999, p. 158-163.

do conselho, para que pudessem relatar suas experiências de inserção no campo pesquisado, permitindo a análise da auto-imagem, dos objetivos e das estratégias de atuação junto ao Conselho.

Nas entrevistas com os Representantes do Poder Público Municipal (APÊNDICE C), procurei averiguar o nível de participação, de interferência e de arbitragem destes, dentro do Conselho: cooperação, parceria, participação, manipulação de informações, ajuda de custos para favorecer a participação no Conselho, etc. Procurei tornar explícita a visão que tem do Conselho (a engenharia participativa) e de seus membros (agentes sociais com direito à participação ou agentes passíveis de controle e de dominação).

Nas entrevistas com os Técnicos de ATER (APÊNDICE D), busquei levantar o nível de autoridade e dependência destes para com os demais membros do Conselho e o trabalho desempenhado por estes para fortalecer e incentivar a participação dos agentes sociais. Identificar, sob sua ótica, os principais problemas do Conselho e de seus membros e as intervenções necessárias para saná-las.

Na entrevista com o Representante do Banco do Brasil (APÊNDICE E), busquei averiguar nível de conhecimento e de interesse deste para com o conselho, a possibilidade de uso da funcionalidade administrativa como forma de manipulação, controle, gerenciamento e liderança frente às atividades do Conselho e o reflexo dessas ações junto aos demais agentes sociais.

Nas entrevistas com os Representantes Sindicais e de Cooperativas (APÊNDICE F), me interessei em analisar o nível de envolvimento político destas instâncias dentro do Conselho e a visão que têm sobre a participação neste espaço social, bem como, a importância que a agricultura familiar tem para o segmento que representa.

Do conjunto das 5 categorias de atores locais, dezenove agentes sociais participaram das entrevistas em Bela Vista de Goiás e Silvânia. Foram entrevistados dois representantes do Sindicato de Trabalhadores Rurais; um representante do Sindicato Rural; três técnicos da AGENCIARURAL; quatro agricultores familiares dirigentes de associações de produtores rurais (representantes de localidades rurais onde predominam agricultores familiares); dois Secretários Municipais de Agricultura (representantes do Executivo Municipal); três representantes de Central de Associações; um representante do Banco do Brasil; dois representantes de cooperativas e um Articulador Territorial. O tempo médio de duração de cada entrevista foi de uma hora e trinta minutos, perfazendo um tempo aproximado de vinte e três horas e meia de entrevistas gravadas.

4 PLANO DA OBRA

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

No capítulo I, analiso da trajetória do crédito rural no Brasil e o seu específico direcionamento para a agricultura familiar. Faço a reconstrução histórica de como o processo de modernização da agricultura brasileira, amplamente amparado por uma política de crédito rural, menosprezou a capacidade socioeconômica da agricultura familiar, dificultando seu alcance aos benefícios do projeto modernizante implementado no país. Analiso também o decréscimo da intervenção estatal no meio rural, sobretudo a partir de meados da década de 1980, e de como as inúmeras pressões encabeçadas pela CONTAG induziram o governo federal a instituir o PRONAF como política de financiamento e de desenvolvimento para o meio rural, específico para atender à agricultura familiar.

No Capítulo II, é realizada a análise da gênese do PRONAF, a partir da pressão das forças sociais organizadas em torno da defesa da agricultura familiar e do jogo de forças políticas internas ao Estado: de um lado, as forças defensoras da necessidade do Estado regular a produção e comercialização de produtos agropecuários e, de outro, as defensoras da agricultura familiar exigindo a instituição de políticas diferenciadas, são aspectos essenciais para se compreender a emergência da instituição e da operacionalização do PRONAF.

No Capítulo III, procedi à construção e análise cartográfica dos agentes sociais que compõem os Conselhos, buscando avaliar as múltiplas capacidades de intervenção dos sujeitos, a análise das práticas sociais internas aos Conselhos, além das desigualdades que se impõem à plena participação dos agentes sociais.

Na Conclusão, apresento os resultados levantados por meio das técnicas de pesquisa, como entrevistas, questionários e documentos, com os quais espero validar ou, em última instância, negar a hipótese de pesquisa, bem como as contribuições que este trabalho poderá apresentar ao meio acadêmico, à sociedade e, principalmente, à ampliação da promoção do desenvolvimento rural.

CAPÍTULO I

CRÉDITO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Neste capítulo, analiso a trajetória do crédito rural no Brasil e o seu específico direcionamento para a agricultura familiar. Minha análise contempla desde as propostas iniciais que delinearam o projeto de extensão rural implementado no país e sua articulação às várias modalidades de crédito rural, analisando o processo da “modernização conservadora” da agricultura, claramente vinculado à instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (1965), e chegando até a década de 1990, com o surgimento de novas formas de financiamento da agropecuária brasileira, onde se destaca a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Esse trabalho de reconstrução histórica torna-se relevante na medida em que se propõe a analisar a lógica subjacente às políticas de financiamento do setor agropecuário brasileiro e suas implicações para a agricultura familiar, até a instituição do PRONAF.

1 A BUSCA PELO MELHORAMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA: A UNIÃO ENTRE A EXTENSÃO RURAL E O CRÉDITO RURAL

Até a década de 1930, a produção agrícola brasileira esteve assentada na produção de café direcionada à exportação, ficando as demandas do mercado interno dependente das flutuações do mercado externo. Como consequência da Grande Depressão Econômica dos anos 1929-33 e a Revolução de 1930, constatou-se uma queda acentuada nas exportações de café e um movimento de diversificação produtiva, com crescimento da produção interna de alimentos e matérias-primas. Ocorreu, assim, uma mudança nos determinantes da economia nacional, que passaram a residir na capacidade produtiva e de consumo internas. Gradativamente, o processo de urbanização aliado à industrialização, ao criar um mercado interno, passou a delinear alterações no padrão de oferta de alimentos que até então estava exclusivamente dependente dos excedentes da pequena produção camponesa.

A crise da cafeicultura fez com que se ampliassem as atividades urbanas ao mesmo tempo em que deu condições à aceleração de um incipiente processo de “industrialização”, com a produção artesanal de máquinas e equipamentos agrícolas (secadores, despoldadores, enxadas, arados, etc.); manufaturas de bens de consumo não-durável e a substituição de importações de vários bens de consumo “leves”. Neste período, foram criadas as primeiras agroindústrias de óleos vegetais, açúcar, álcool e algodão (SILVA, J., 1998).

Com a urbanização, a migração rural-urbana passa a ser vista com ressalvas pelas elites dominantes, tanto como fator de redução da produtividade do campo quanto como desencadeadora da expansão desordenada das cidades e do desemprego. A temática da educação rural,¹ que na década de 1920 já estivera no centro das discussões, foi restituída unindo grupos dominantes rivais, agrário e industrial, em torno de um objetivo comum: fixar o homem ao campo. Partiram do pressuposto que a educação seria o instrumento mais eficaz para conter a migração e, assim, converteram-no “em justificativas para todas as iniciativas a favor da educação rural” (FONSECA, 1985, p. 55). Contudo, a instrução a ser aplicada deveria ter o intuito de apenas aperfeiçoar o povo, sem deixar que se despertasse uma consciência crítica a respeito de sua condição de trabalhador rural e nem de “criar nele a veleidade de querer sair de sua classe. [...] Para as elites era fundamental a manutenção do ‘*status quo*’ (principalmente da estrutura agrária), desde que também não faltassem braços para a lavoura e nem reduzisse a produtividade dos campos” (FONSECA, 1985, p. 56).

Em 1945, foi criada a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR) que, com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), estabeleceu as condições para a Campanha Nacional de Educação Rural, cujo fundamento era a idéia de que o atraso das zonas rurais decorreria da falta de preparo do homem do campo. Havia que preparar melhor o rurícola, levando-o a ter uma vida mais digna, processo que se daria pela difusão do valor moral da auto-ajuda, com métodos e técnicas aperfeiçoadas à educação comunitária. Dessa forma, implanta-se no Brasil um projeto de extensão rural de acordo com o modelo americano.

Segundo Queda e Szmrecsányi,

¹ “Pensava-se num determinado tipo de escola que atendesse às orientações do ‘ruralismo pedagógico’. Propunha-se uma escola integrada às condições locais, regionalista, cujo objetivo escolanovista reforçava essa posição ‘da escola colada à realidade’, baseada no princípio de ‘adequação’ e assim colocava-se ao lado das forças conservadoras. Isto porque a ‘fixação do homem ao campo’, a ‘exaltação da natureza agrária do brasileiro’ faziam parte do mesmo quadro discursivo com que a oligarquia rural defendia seus interesses. Por outro lado, o grupo industrial, também ameaçado pelo ‘inchaço’ das cidades e pela impossibilidade de absorver a mão-de-obra, engrossava a corrente dos ruralistas” (MAIA apud FONSECA, 1985, p. 55).

o movimento extensionista surgiu no Brasil como uma reação ao malogro da educação rural, tendo sido definido pelos seus idealizadores como um processo de educação extra-escolar. Seu ponto de partida é a noção de *comunidade rural*, vista como uma organização social homogênea e não estratificada, sem conflitos internos de interesses. Sob esse rótulo são agrupados os grandes fazendeiros, os minifundiários e os trabalhadores agrícolas, incluídos todos no chamado *público de assistência técnica*. Para esse público são elaborados *programas* que visam a melhoria do seu padrão de vida, de saúde e de educação. Este objetivo deve ser atingido através da elevação do nível de renda da comunidade rural, mediante o aumento da produção e da produtividade agropecuária (QUEDA & SZMRE CZÁNYI, 1979, p. 219).

Ou seja, nas orientações dos primeiros programas de extensão rural em território brasileiro, a ênfase recaía na modificação de mentalidades, relegando quaisquer referências às reformas econômicas (redistribuição da renda agrícola) e político-sociais (alterações da estrutura de poder). Buscava-se modernizar formas de pensar e de comportamento do “homem do campo” brasileiro, consideradas atrasadas e anacrônicas.

No ensejo de superar o atraso na agricultura, diversas conseqüências sociais foram sentidas, principalmente pelo conjunto dos trabalhadores rurais, os quais amargaram os maiores ônus no esforço do desenvolvimento. E foi para este público-alvo que a extensão rural desenvolveu ações destinadas à promoção e à assistência social com vistas ao controle político, econômico, social e cultural desses trabalhadores rurais. Buscava-se, por intermédio da dinâmica das relações sociais entre os extensionistas e os trabalhadores, eliminar possíveis conflitos com as elites, que buscavam impor seus interesses e reterem para si a maior parcela da riqueza disponível. Deste modo, coube tanto aos ideólogos extensionistas quanto à classe dominante no campo ressaltarem a noção de “comunidade rural”, entendida como uma organização social homogênea e sem conflitos internos de interesses.

Houve uma bem engendrada articulação entre os setores industriais e os proprietários de terra. Se por parte dos industriais as alianças eram necessárias à implementação do projeto de desenvolvimento capitalista, por parte dos proprietários de terra esse pacto poderia preservar a estrutura fundiária, e as formas de dominação e controle social no campo. Por outro lado, para os trabalhadores, essa conjugação de interesses entre os grupos dominantes urbanos e rurais representava a sua exclusão da propriedade e da participação política, visto que os trabalhadores não tinham direito à sindicalização para expressar seus interesses e, também, não tinham direito à participação política através do voto, em função de a grande maioria ser analfabeta.

Uma conseqüência importante dessa aliança, ligada às questões tanto da exclusão como da manipulação dos trabalhadores, é que a participação destes na defesa dos seus interesses é substituída pelas decisões emanadas dos grupos políticos dominantes que reivindicavam para si, como legítimas, a interpretação e a defesa dos interesses dos trabalhadores (QUEDA, 1987, p. 79).

Portanto, nesse contexto de busca por desenvolver a economia brasileira (o projeto nacional de industrialização), pode-se entender a gênese do projeto extensionista rural no país. A extensão rural pretendia como objetivo um “melhoramento da agricultura” e, seu principal instrumento de ação foi o “crédito rural supervisionado” (FONSECA, 1985, p. 98; QUEDA & SZMRE CZÁNYI, 1979, p. 219-220).

O Crédito Rural Supervisionado (CRS) foi instituído em 1948, para atender a uma grande massa de proprietários marginalizados (minifundiários, arrendatários, parceiros e ocupantes) que, em função de não auferirem rendas suficientes para colocarem em prática aquilo que aprendiam, não podiam se beneficiar plenamente de um trabalho educacional como era o serviço de extensão. Essa modalidade de crédito, destinada fundamentalmente ao “pequeno produtor”, procurou conjugar os serviços de crédito e de educação rural (MACHADO & RIBEIRO, 1960).

Naquele momento, o CRS foi considerado uma modalidade inédita em função de identificar-se com ações de bem-estar social às “famílias mutuárias”². Em suas formulações originais destinava-se prioritariamente a atender pequenos agricultores, com o objetivo de cobrir despesas de investimento e custeio, não só de atividades agrícolas como também de economia doméstica, para a melhoria das condições de habitação, nutrição, saúde, educação, vestuário e lazer. O CRS atendia a um número reduzido de famílias mutuárias de uma determinada região, escolhidas entre aquelas mais representativas dos problemas sociais e econômicos, proprietárias de suas terras e que apresentassem melhores condições de receptividade e liderança, para efeito demonstrativo do trabalho de extensão rural (RODRIGUES, 1997).

A experiência pioneira da associação das ações de extensão rural com o CRS é representada pela fundação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), em 6 de dezembro de 1948, através de convênio firmado entre o governo do Estado de Minas Gerais e a American International Association (AIA),³ com a finalidade de desenvolver no Estado uma nova modalidade de assistência ao produtor rural mineiro. A característica mais marcante desse projeto era a presença de uma equipe local de trabalho, paritária, formada por um extensionista agrícola e por uma extensionista doméstica, e o uso do crédito rural supervisionado para dar suporte à administração da propriedade e do lar (SILVA, S., 1969).

² “Famílias mutuárias” eram as famílias de produtores rurais selecionadas para receber empréstimos do Crédito Rural para custeio da produção, combinado com planejamento agrícola e doméstico, e que receberiam a supervisão de suas operações agrícolas, que se baseariam na adoção de novas práticas na propriedade e no lar (RIBEIRO, J.P. & WHARTON JÚNIOR apud LEAL & BRAGA, 1997, p. 272).

³ “Por iniciativa do Sr. Nelson A. Rockefeller foi criada em 1948, nos Estados Unidos, a “American International Association for Economic and Social Development” (AIA), entidade filantrópica e de caráter particular que, como o nome indica destina-se ao desenvolvimento econômico e social dos países menos desenvolvidos” (MACHADO & RIBEIRO, 1960, p. 35).

Segundo Oliveira (1984), a extensão rural encontrou grandes dificuldades para sensibilizar os agentes financeiros para operarem com o CRS junto ao público-alvo, visto que os pequenos agricultores eram considerados quase marginais, o que tornava, do ponto de vista bancário, as operações muito arriscadas. Outras dificuldades foram, a fraca capilaridade da rede bancária, a falta de estrutura administrativa para operar, a baixa qualificação profissional dos bancários, a insuficiência de recursos, a falta de documentação por parte dos produtores e a excessiva burocracia para registro dos contratos nos cartórios.

Inicialmente, os empréstimos, concedidos pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Estadual de Minas Gerais, eram de pequeno vulto e havia muitas exigências. Contudo, à medida que esses estabelecimentos reconheceram a segurança da recuperação do dinheiro, foram eliminando paulatinamente as exigências mais difíceis de serem atendidas. De 1949 até 1968, foram realizados 35.670 contratos de crédito supervisionado, no valor global de 35,5 milhões de cruzeiros novos, sendo que, até 1968, 97,81% já haviam sido quitados; e nos 2,91% restantes ainda havia muitas possibilidades de recuperação dos valores emprestados. Os bancos perderam somente 0,03% do que emprestaram aos pequenos e médios agricultores (SILVA, S., 1969).

Em 21 de junho de 1956, foi fundada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), com a finalidade de coordenar os serviços estaduais de extensão e crédito rural supervisionado que dela faziam parte,⁴ bem como estimular a criação de novos serviços com a mesma filosofia de trabalho. A entidade desenvolvia seus trabalhos tendo como lema “ajudar o homem do campo a ajudar-se a si mesmo”, por meio de ações cooperativas, baseadas em princípios educacionais, na busca do aprendizado da agricultura, da pecuária e da economia doméstica, envolvendo lideranças, grupos de produtores e jovens rurais, através dos Clubes “4-S” (saber, sentir, saúde e servir) e da prestação de serviços de saúde através de mini-postos de atendimento (IATER-RN, 2006).

Ao longo da ação da ABCAR, as famílias rurais foram classificadas em três grupos, para fins de provável qualificação para o crédito supervisionado: a) agricultores grandes: administrativamente sofisticados, tecnologicamente modernos e geralmente com acesso ao crédito; b) agricultores médios: intermediários entre agricultores grandes e pequenos; c)

⁴ Em decorrência dos resultados dos trabalhos iniciais desenvolvidos pela ACAR-MG, que conjugavam os serviços de extensão e de crédito rural supervisionado começaram a surgir no Brasil organizações similares à mesma. Em fevereiro de 1954, foi criada a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR) para exercer atividades de crédito supervisionado no polígono das Secas, no Nordeste brasileiro. No ano de 1955, foi criada a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) para aplicar a extensão conjugada ao crédito rural supervisionado no Estado do Rio Grande do Sul. Em 1957, surgiram a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC) para atuar no Estado de Santa Catarina e a Associação de Crédito e Assistência Rural do Espírito Santo (ACARES) para desenvolver no Espírito Santo um serviço semelhante (MACHADO & RIBEIRO, 1960).

agricultores pequenos: propriedades demasiadamente pequenas para oferecer condições mínimas de subsistência ou proporcionar uma base modesta para a formação de capital, que faziam uso de técnicas tradicionais, além do que, apresentavam deficiências em todos os aspectos, o que dificultava conseguirem tirar proveito do Programa de Extensão Rural (OLIVEIRA, M., 1984).

Essa classificação, além de negar a noção anterior de “comunidade rural” começa a delinear a clientela que passará a ser atingida pela assistência técnica, visto que a ênfase do CRS passou a recair no grupo de agricultores médios. A ação extensionista e o programa de crédito passam a adquirir um caráter de seleção/exclusão, privilegiando determinados segmentos de produtores rurais em detrimento de outros. Os “pequenos”, a grande maioria, começa a ser marginalizada.

Até 1959, a rede ABCAR manteve seu funcionamento exclusivamente com recursos próprios provenientes de receita decorrente da prestação de serviços e de ajuda financeira de entidades internacionais. A partir daí a rede passou a contar com o amparo legal e financeiro do Governo Federal (LOPES, 2002).

No início da estruturação da extensão rural no Brasil suas atividades estiveram voltadas para a mudança de comportamento dos agricultores de menor nível de educação formal, caracterizando-se como um processo de educação informal. A partir de meados da década de 1960, passou a predominar uma assistência técnica direcionada à resolução dos problemas identificados pelos próprios agricultores. Assim, julgou-se que seria mais adequado dar prioridade aos produtores com maior capacidade de resposta às inovações tecnológicas. A ABCAR desvinculou sua ação do programa de crédito rural supervisionado e atrelou-se à política produtivista do governo, privilegiando a transferência de conhecimentos tecnológicos na busca do aumento da produção e da produtividade, com o propósito de substituir importações e alcançar o equilíbrio da balança comercial (LOPES, 2002).

Na medida em que o Estado encara a necessidade de intervir mais diretamente para modernizar a base técnica produtiva do setor agrícola, através de instrumentos de planejamento mais sistematizados, a extensão rural é instada a se pautar pelas diretrizes das prioridades estabelecidas pelos planos governamentais. Suas orientações filosófica e operacional se tornam mais flexíveis e a difusão de tecnologias, atrelada ao Crédito Rural Orientado (CRO), se torna a estratégia central da extensão rural, configurando um modelo que se convencionou chamar de “difusionismo produtivista” (RODRIGUES, 1997).

O CRO direcionava-se às culturas agrícolas baseadas no uso intensivo de capital, visto que havia a necessidade de modernizar o processo produtivo para aumentar a produção e a produtividade da terra e do trabalho, cobrindo despesas de custeio e investimento. Tinha como

beneficiários, preferencialmente, médios e grandes empresários rurais possuidores de um patrimônio que garantisse a obtenção do crédito e a necessária capacidade de pagamento. Pequenos produtores também teriam acesso ao mesmo, desde que produzissem uma renda razoável e apresentassem capacidade potencial de pagamento e disposição de aceitar e receber orientação para incremento da produtividade de seu empreendimento agrícola.

Assim, à medida que os objetivos produtivistas se tornam a prioridade da extensão rural, em detrimento de metas assistenciais e educacionais, a pequena produção camponesa vai sendo deixada, crescentemente à margem tanto das políticas de financiamento quanto extensionista. Ia-se, gradativamente, construindo o paradigma de que esse segmento social seria potencialmente incapaz de atender, com eficiência, as novas demandas de uma economia em processo de industrialização e urbanização.

De acordo com Oliveira (1984), no contexto do CRO, um crédito à produção, o subsídio ocupou lugar de destaque. No caso dos pequenos produtores, a taxa de juros subsidiada foi considerada um fator de redução da sensibilidade ao risco, em função de estarem próximos dos níveis de subsistência. O empréstimo deveria possibilitar ao agricultor adotar uma nova prática ou tecnologia, a qual envolveria um custo adicional; o subsídio deveria encorajá-lo a tentar e a assistência técnica fornecida seria o suporte técnico.

Dessa forma, “o desenvolvimento social em nenhum momento apresenta uma autonomia relativa de fins: a finalidade dos planos é o desenvolvimento econômico, e toda e qualquer estratégia que se procura levar a cabo no campo social é instrumentalizada apenas em termos de sua eficácia econômica” (KOWARICK apud QUEDA, 1987, p. 77-78).

A inadequação entre os pressupostos teóricos e a prática só foi reconhecida formalmente quando a ACAR-MG, através do seu Plano Diretor para o quadriênio 1968/72, estabeleceu um novo estilo de trabalho, inspirado no slogan “Integrar para Desenvolver”. A partir de então, suas ações foram definidas para “assistir o agricultor que explora comercialmente sua propriedade, ao invés de pequenos e médios produtores, cuja evolução é demorada e retarda o avanço econômico do Estado” (SILVA, S., 1969, p. 17). Segundo este autor, após serem definidas as características e a maneira como está seria assistida, a população rural foi dividida em três categorias: a) os grandes empresários, que deveriam receber orientação específica, em termos de assistência técnica, para que fizessem melhor uso dos fatores de produção; b) os pequenos e médios proprietários, que deveriam ser estimulados a um conjunto de maiores necessidades e na maneira de satisfazê-las produtivamente; e, c) os meeiros e assalariados (cerca de 80% da população do campo), que deveriam ser conduzidos à sindicalização rural, aos quais estaria afeita sua assistência, promovendo sua capacitação para direcionarem-se às cidades.

Contudo, esta classificação em nenhum momento define de forma explícita o que vinha a ser esses “grandes empresários” e em que se diferenciavam dos “pequenos e médios proprietários”; se por capacidade de produção, se pelo tamanho da propriedade, pela renda auferida, pelo sistema produtivo ou pelas técnicas de produção adotadas. Estas definições de cunho ideológico e superficial não definem sociologicamente o que se dá no interior das unidades produtivas, ou seja, como se efetivam as relações sociais de produção.

O movimento extensionista modificou sua forma de atendimento e a clientela visada devido às impropriedades do diagnóstico inicial. A extensão rural começava a perceber a inexistência da “comunidade rural” idealizada nos seus primórdios.

Ao definir a clientela que seria atingida pela assistência técnica e extensão rural, o projeto extensionista alijou do processo as categorias que realmente demandavam suas ações: os pequenos e médios agricultores familiares.

2 DO APOGEU À CRISE DO SISTEMA DE CRÉDITO RURAL: OS LIMITES DA “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA” DA AGRICULTURA BRASILEIRA

O modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro que tinha como objetivo modernizar a agricultura através da transformação de sua base técnica com vistas ao aumento da produtividade esteve atrelado à orientação econômica de um processo de industrialização, o qual se consolidou nos anos 1950 com a internalização do setor industrial de bens de capital. Segundo Kageyama (1990), com a introdução de máquinas e de elementos químicos na agricultura, de mudanças de ferramentas e de culturas e o uso de novas variedades, houve a transformação da agricultura de bases rudimentares numa agricultura moderna e intensiva.

A partir da década de 1960, o processo de modernização entrava numa nova fase, mais avançada, denominada “industrialização da agricultura”. Esta industrialização não é compreendida apenas pela utilização de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos, sementes melhoradas, combustíveis líquidos, etc.) e máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação e outros) na agricultura, mas também pela comercialização de alimentos e matérias-primas para outros ramos industriais (oleaginosas, moinhos, indústria do açúcar e do álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas, etc.). Começava a se delinear a formação dos complexos agroindustriais e o que viria a ser definido, mais contemporaneamente, como agronegócio.

A dinâmica da agricultura passava a ser compreendida pela dinâmica conjunta da indústria para a agricultura e da agricultura para a agroindústria: constituem e se consolidam os

Complexos Agroindustriais (CAIs). A agricultura deixa de ser o “grande setor” na economia e passa a integrar-se em vários complexos, os quais adquirem dinâmicas próprias que alteram as relações intersetoriais, as relações de trabalho e contribuem para a integração de capitais (KAGEYAMA, 1990). Convencionou-se chamar de integração de capitais à centralização de capitais múltiplos (agrários, industriais, comerciais, bancários e de serviços) e à sua conglomeração – organização de *holdings*, cartéis, *trusts* e inúmeros processos de fusão e cruzamento de grandes grupos econômicos em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais, empresas agroindustriais e agrocomerciais integradas verticalmente –, com investimentos em distintos mercados, cujo objetivo seria a valorização do capital do conglomerado (DELGADO, G., 1985).

Todo esse processo foi amplamente amparado pelo Estado, que estimulou a expansão das indústrias por meio de vários incentivos e assegurou-lhes mercado por meio da política de financiamento rural, em função da instituição, em 1965, do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR.

No entanto, Delgado (1985, p. 12) salienta que, “a modernização conservadora avançou como um caudal, erodindo barreiras, destruindo estruturas produtivas primitivas, concentrando os frutos do processo técnico, num movimento de profunda e historicamente acelerada rejeição do contingente primitivo de população rural”. Promoveu o êxodo rural “como resultado trágico do controle do poder por elites para as quais a terra representava uma importante reserva de valor e fonte de prestígio” e, também, para liberar mão-de-obra para a indústria que acabara de se instalar, ampliando mercado para seus produtos (GUANZIROLI, 2001).

A dominação do grande capital no meio rural aprofundou a concentração da propriedade da terra e da renda, dificultando a reprodução socioeconômica dos pequenos produtores familiares e criando uma massa de desempregados e subempregados no campo. As alternativas de sobrevivência disponíveis para os pequenos produtores familiares que não se integraram com as agroindústrias e decidiram permanecer no campo se restringiam a tentar a sorte na fronteira agrícola ou procurar se manter na área de origem, intensificando a produção no espaço disponível ou, ainda, buscar complementar a renda em ocupações agrícolas e não-agrícolas fora da unidade familiar (DELGADO, N., 2001).

2.1 O SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (SNCR): A PRIORIZAÇÃO DA AGRICULTURA PATRONAL E A MARGINALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Segundo Delgado, a política macroeconômica, composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial, e a política setorial são os dois

tipos de política econômica que o Estado utiliza para intervir na agricultura. A política setorial subdivide-se em três modalidades principais: a agrícola, a agrária e a política diferenciada de desenvolvimento rural:

a *política agrícola* condiciona e regulariza as relações de preços de produtos e de fatores (terra/recursos naturais, mão-de-obra, meios técnicos e financeiros de produção etc.), as condições de comercialização e de financiamento, os incentivos e subsídios fiscais concedidos, o padrão tecnológico adotado, influencia decisivamente o próprio grau de integração intersetorial (com a indústria e o setor de serviços, por exemplo) e de internacionalização da agricultura. Por sua vez, a *política agrária*, tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (política de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização). As *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento* são usualmente dirigidos a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento regional (DELGADO, N., 2001, p. 23-24, 26-27).

Tradicionalmente, contrapõem-se as políticas agrícolas às agrárias. Os progressistas valoram e reivindicam uma política pública que tenha por prioridade a reforma agrária, enquanto os conservadores postulam apenas que se implemente uma política agrícola que impulse a modernização produtiva, se opondo ostensivamente às proposições de alteração da estrutura agrária.

Para implementar a política agrícola e articular os interesses rurais e urbano-industriais, em torno do projeto de desenvolvimento de cunho modernizador, o principal veículo utilizado pelo Estado foi a política de crédito rural. O SNCR, instituído em 1965, através da Lei 4.829, de 05/11/1965, e regulamentado pelo Decreto 58.380, de 10/05/1966, “tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas” (LEITE, 2001, p. 61).

Antes da instituição do SNCR, havia liberação de financiamentos em condições bastante privilegiadas, através de Institutos organizados por produtos, como por exemplo, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Contudo, “mudanças na política cambial a partir da Instrução nº 204, de março de 1961, [...] viriam reduzir sensivelmente os recursos, em 1962, não mais compatibilizando suprimentos e aplicações” (MUNHOZ apud KAGEYAMA, 1981, p. 159). A partir de então, estabeleceu-se uma crise no modelo de financiamento, a qual só foi resolvida com a criação do SNCR.

O Estado acabou tornando-se o principal agente promotor da modernização agrícola ao mesmo tempo em que, consolidou um padrão de desenvolvimento calcado na agricultura patronal, por meio da modernização tecnológica do processo produtivo *vis a vis* à existência de um grande contingente de pequenos agricultores (des) qualificados como ineficientes do ponto de vista produtivo e, portanto, considerados desmerecedores de qualquer tipo de proteção e/ou

incentivo. O problema do Brasil era incrementar e diversificar a produção e a produtividade agrícola como forma de atender às demandas das necessidades criadas pelo mercado interno: a industrialização e a urbanização. Apenas grandes e médios agricultores, nesse ideário, estariam aptos a dar contribuição.

A política de crédito, através do SNCR, fomentou as condições para que os agricultores adquirissem os meios necessários para dinamizar a produção (insumos, máquinas e equipamentos, etc.). Esse instrumento foi altamente seletivo, na medida em que acabou por induzir um processo de modernização desigual, com privilégios diferenciados a produtores, a produtos e a regiões. O crédito rural e os subsídios a ele vinculado privilegiaram, sobretudo, os grandes proprietários de terras e as empresas rurais, em detrimento dos pequenos produtores, que permaneceram à margem das vantagens (em 1976, os grandes produtores foram responsáveis por 3% dos contratos firmados e 53% dos recursos captados no Sistema, enquanto os pequenos produtores foram responsáveis por 73% dos contratos firmados e absorveram apenas 11% dos recursos ofertados). As culturas destinadas à exportação ou substitutivas de importações, como o café, a cana, a soja, o algodão e o trigo, receberam um volume de crédito superior à sua participação no valor da produção nacional; em oposição às culturas ligadas ao mercado e às necessidades internas (feijão, mandioca e milho), cujas margens de participação no crédito foi muito inferior à sua importância na produção. Do mesmo modo, o SNCR, ao favorecer os produtores das regiões mais desenvolvidas (Centro-Sul), em detrimento das mais atrasadas (Norte e Nordeste), intensificou as desigualdades regionais (GUEDES PINTO, 1978).

Para cumprir os objetivos estabelecidos, a política agrícola teve que se ampliar para outros setores para dar conta da complexidade da produção rural. A partir da necessidade de se criar um setor que trabalhasse na adaptação e na produção inovações que viessem atender às necessidades específicas do Brasil, “em 1972, através da Lei nº 5.851, de 7 de dezembro, o governo criou a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, para estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, produzir conhecimentos e tecnologias agrícolas, e dar apoio técnico e administrativo a órgãos do poder executivo” (GONÇALVES NETO, 1997, p. 196). Contudo, ressalte-se que todo esse processo foi marcado pela ação de grupos de interesse que tinham por objetivo canalizar recursos e ganhos para setores específicos das elites do meio rural, fazendo com que a pesquisa agropecuária desenvolvida no país acompanhasse a mesma concessão de privilégios delineados na análise do crédito rural, ou seja, favoreceu os grandes produtores; os produtos destinados à exportação em detrimento dos produtos da dieta alimentar do país, atingindo especialmente os setores de menor renda; as regiões mais avançadas, etc. (GONÇALVES NETO, 1997).

O governo brasileiro atuou, também, na esfera das inovações físico-químicas, produzindo e induzindo o consumo de fertilizantes ao fomentar um mercado consumidor, a partir da aprovação, em novembro de 1974, do Plano Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola – PNFA. Da mesma forma, criou, em 1975, o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas – PNDA, possibilitando às indústrias de defensivos agrícolas acelerarem seu crescimento, onde o crédito para custeio teve papel relevante, em que pese a falta de uma legislação e de fiscalização que controlasse o uso de agroquímicos. A indústria de tratores firmou-se no mercado nacional a partir de 1960 e, já no final desta mesma década, em função da intervenção do Estado concedendo crédito subsidiado e proibindo a importação de máquinas, começava a fabricar colheitadeiras (KAGEYAMA, 1987). No entanto, este segmento foi majoritariamente dominado por grandes empresas multinacionais, através da obtenção de amplo apoio do governo brasileiro.

Do mesmo modo, frente à necessidade de acompanhar e disseminar a modernização agrícola, em 1974, por meio da Lei nº 6.126, de 6 de novembro, o Governo extinguiu o sistema ABCAR e criou a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), ao mesmo tempo substituiu as ACARS pelas EMATER's estaduais, formando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). Os programas de assistência técnica acabaram se unindo ao crédito rural, de forma direta, através de convênios firmados entre as instituições financeiras e aquelas de assistência técnica à agricultura; e, de forma indireta, na medida em que apresentavam como um dos fundamentos de sua ação, a modernização da agricultura por meio da utilização de insumos modernos, máquinas e equipamentos. Daí, concluir-se que esta política ao ligar-se ao crédito rural tenha beneficiado principalmente os médios e grandes proprietários em detrimento dos pequenos agricultores (GUEDES PINTO, 1978).

Estruturou-se a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) a partir dos mecanismos de Aquisição do Governo Federal – AGF e de Empréstimo do Governo Federal – EGF. De acordo com Luís Carlos Guedes Pinto (1978), em tese, o Governo Federal se comprometia a adquirir toda a produção (dos produtos incluídos na pauta dos preços mínimos), a um preço que remunerasse satisfatoriamente o produtor. Entretanto, o que se verificou na prática, foi que os pré-requisitos que deveriam ser atendidos para ter direito ao recebimento dos benefícios da política de preços mínimos, tais como transporte, classificação e armazenagem da produção nos pontos designados pelo Banco do Brasil, funcionaram como entraves ao pequeno produtor, principalmente levando-se em conta que este detinha um pequeno lote, encontrava-se disperso e freqüentemente distante das agências do Banco do Brasil. Além do que, os pequenos agricultores ficaram à mercê dos intermediários que monopolizaram o processo de comercialização. Esta política beneficiou basicamente o setor agroindustrial, em função de ter se

transformado no “principal instrumento de financiamento do capital de giro das empresas” (KAGEYAMA, 1987, p. 164).

Em 1973, foi criado o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária – PROAGRO, com a função de assegurar o pagamento dos financiamentos realizados pelos agricultores, quando da quebra de safras por intempéries climáticas. Era um seguro destinado a cobrir apenas 80% do valor financiado e, por isso não era considerado um seguro agrícola, na medida em que não cobria a totalidade dos investimentos realizados pelo agricultor, que freqüentemente iam além do financiado, tornando-se apenas um instrumento de defesa dos banqueiros nas suas operações de crédito com o setor agrícola (GUEDES PINTO, 1978).

Para Gonçalves Neto (1997, p. 142), “a maciça presença do Estado na economia brasileira, com o desenvolvimento de uma máquina que perpassa todas as etapas da atividade produtiva: planejamento, produção, fiscalização, determinação de preços, estocagem, circulação e comercialização dos produtos, exportação etc.”, inscreve-o como agente ativo de todo o conjunto de realizações da economia. No entanto, “as decisões de política tendem a beneficiar os setores com mais poder, que dão suporte ao regime. Os recursos de tais setores freqüentemente são básicos para que o regime permaneça no poder” (CHARLES C. MUELLER apud GONÇALVES NETO, 1997, p. 144).

Dessa forma, Delgado contextualiza a situação de poder na própria base de relações entre o grande capital e as agências estatais:

é da essência dessas relações a arbitragem pela tecnoburocracia estatal – ou, mais especificamente, por sua alta direção – das condições pelas quais determinadas empresas ou determinados grupos terão acessos a benefícios especiais. Por sua vez, essas mesmas condições credenciadoras elege “a priori”, um grupo determinado de empresas “hábeis” a receber determinados favores (áreas públicas a colonizar, infra-estruturas públicas em novas áreas, etc.), tornando-as beneficiárias exclusivas de uma renda da terra capitalizada. Isto tudo implica, na prática, em patrocinar ganhos monopólicos àqueles capitais mais ágeis em se integrar aos requisitos e exigências institucionais. Esse processo, que em última instância corresponde à transferência crescente de funções de direito público para o domínio privado, engendra formas de uma virtual privatização do Estado (DELGADO, G., 1985, p. 214-215).

A sistemática engendradora não procurou facilitar a reprodução dos pequenos produtores. Na busca pelo aumento da produtividade, o uso de tecnologia moderna tornava-se condição fundamental. O emprego de técnicas modernas na produção estaria atrelado à disponibilidade de capital, o qual não se encontrava acessível aos pequenos produtores, pois a grande maioria permanecia em um círculo de reprodução estruturado na lógica colheita-sobrevivência, não possuindo economias próprias para investir na melhoria da produção. O governo não se preocupou com a implementação de políticas agrícolas direcionadas a esses produtores, pela relevância dada aos produtos destinados, principalmente, ao mercado externo, os quais contavam com crédito fácil, garantia de preços mínimos, assistência técnica,

comercialização organizada etc., enquanto as culturas destinadas ao mercado interno foram, em grande parte, abandonadas ao crédito fornecido por agiotas, às tremendas oscilações de preço entre safra e a entressafra e à ganância dos intermediários (ANTONELLO, 1996).

A partir da instituição do SNCR e da Reforma do Sistema Financeiro, iniciou-se um fluxo de dinheiro entre os produtores e os bancos cuja garantia de pagamento seria respaldada através de títulos hipotecários e/ou penhor sobre a produção. Essa conexão entre o mercado de crédito e a garantia oferecida, título de propriedade rural, começava a delinear o princípio de um mercado de terras, visto que “o preço que se atribui a esses títulos será tão importante como fonte de antecipação do crédito à produção, como ainda terá influência sobre a demanda monetária para fins especulativos” (DELGADO, G., 1985, p. 121).

O processo de captação de crédito rural, baseado em grande parte na garantia hipotecária, associado ao crédito favorecido, via subsídios, gerou uma desorganização no mercado de capitais do meio rural, principalmente pela dissociação que fez do valor intrínseco do solo em relação ao seu valor de mercado – artificialmente alto. Neste contexto, os mais penalizados e excluídos do sistema foram os produtores rurais que viviam exclusivamente da sua atividade no campo, os pequenos proprietários, além de arrendatários e parceiros, pela pressão artificial sobre o preço da terra (RIBEIRO, 1979).

Segundo Sayad (1984), a concessão de crédito, com juros subsidiados, provocou sérias conseqüências em relação à distribuição de riquezas. Em função da taxa de juros ser limitada, uma parcela maior do crédito subsidiado foi distribuída em função da concentração de riqueza prevalecente na economia e das áreas de terras dos tomadores, privilegiando os grandes proprietários que obtiveram uma parcela de crédito maior e, portanto, um montante de crédito maior. O programa de crédito acentuou as desigualdades socioeconômicas existentes ao distribuir crédito para aqueles que já detinham um maior volume de riqueza (neste caso, terra).

Os recursos alocados por meio da política oficial de crédito rural, representada pelo SNCR, ao se concentrarem nas mãos de poucos agricultores, neste caso os mais poderosos ou os que já estavam inseridos no processo de modernização, contribuíram para aumentar a transferência de renda intersetorial e o quadro de pauperização dos pequenos produtores. Conforme salientado por Ribeiro (1979), cerca de 80% dos proprietários rurais brasileiros não tiveram acesso ao crédito rural e à assistência técnica oferecida pelo governo. Além do mais, os pequenos agricultores acabaram arcando com a maior parte dos impostos relativos à agricultura. As taxações e os benefícios, aqui entendidos como os subsídios aplicados às taxas de juros, provocaram uma redistribuição negativa da renda no setor agrícola, visto que os impostos eram

exigidos de todos os agricultores e os benefícios apenas a uma minoria, tendo se restringido à parcela que foi capaz de absorver o crédito – médios e grandes proprietários de terras.

Pode-se afirmar, ainda, que o pequeno produtor “ficou relegado à própria sorte”. Em princípio, os pequenos produtores poderiam ter utilizado o crédito através das agências bancárias; no entanto, a própria condição de pequenos proprietários, que têm apenas a terra como garantia frente às exigências requeridas pelo banco, dificultou a obtenção do financiamento. Então, diante da opção de colocar em risco o meio de produção (a terra) e alterar a sua lógica pautada no equilíbrio entre a produção e o consumo, o pequeno produtor não procurou o crédito agrícola, em função de poder estar contido aí a gênese de seu esfacelamento como produtor rural, devido aos juros embutidos no financiamento, pois, “... o crédito cria obrigações que são vistas como situações incontroláveis e cerceadoras da liberdade de ação cotidiana do pequeno produtor” (HEREDIA apud ANTONELLO, 1996, p. 51).

Essa política de crédito, como ação estatal altamente interventora, desencadeou várias contradições: elevada concentração de renda e de terras, favorecendo os grandes agricultores; aumento da inflação de custos, que estimulou a demanda de fatores escassos; elevação do preço de terras; inadequação tecnológica, em função do mau uso de insumos e equipamentos; surgimento de inadequações na relação capital-trabalho em função das disponibilidades de mão-de-obra; propiciou o vazamento de recursos subsidiados, através do uso de adubo-papel, de calcário-papel; favoreceu o desvio de recursos para outras atividades, através de especulação no mercado financeiro, compra de imóveis nos centros urbanos; o endividamento crescente do setor rural, em função de que, o crédito chegou a representar praticamente 100% do valor da produção, uma total dependência do setor (GUEDES PINTO, 1978).

Contudo, a partir de 1978, o Estado começou a mudar a política monetária praticada até então e isso afetou enormemente o SNCR. Houve a elevação das taxas de juros, a redução dos subsídios financeiros, a redução do volume de crédito ofertado e a sinalização crescente em direção ao sistema de crédito privado como alternativa de captação de capital pelos agropecuaristas (DELGADO, G., 1985).

2.2 A CRISE DO ESTADO INTERVENTOR E DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO ESTATAL SUBSIDIADO

Uma profunda crise macroeconômica, ocasionada pelo segundo choque do petróleo ocorrido em 1979 e pela alta dos juros internacionais em 1980 e a política expansionista de crédito praticada pelo Brasil em anos anteriores, terminaram por ocasionar a deterioração das

contas externas (REZENDE, 1988). Nesse contexto, o governo brasileiro se viu na contingência de gastar ostensivamente com o pagamento dos juros da dívida externa, restando à política econômica elevar a taxa de juros interna, ajustar a política fiscal e contrair os salários, com um único objetivo: minimizar as insatisfações dos credores internacionais. Em consequência dessa situação, a política de financiamento agrícola foi seriamente desestruturada. Houve uma forte retração na oferta de crédito rural, majoraram-se as taxas de juros internos, ocorreu a introdução da correção monetária para os empréstimos e a ampliação das exigibilidades pelo BACEN – Banco Central do Brasil, através das resoluções 671, de Dezembro de 1980 e 698, de junho de 1981 (LEITE, 2001).

Em 1979, o governo baixou um “pacote agrícola” onde foram fixados os limites de crédito para custeio, cujo objetivo era constranger a política de preços mínimos às possibilidades de expansão do crédito rural. “Houve um aumento médio dos preços mínimos de 60% em relação àqueles fixados para a safra 1978/79, para uma inflação no período de apenas 45%” (BARROS & FONSECA apud REZENDE, 1988, p. 58). Dessa forma, a política de preços mínimos, na década de 1980, além de servir de estímulo à produção de alimentos básicos e como compensação às restrições na concessão de crédito rural, favoreceu sobremaneira os setores capitalistas integrados, ou seja, as agroindústrias e as cooperativas, para onde os créditos de comercialização foram direcionados (DELGADO, G., 1985).

A política agrícola deslocou a ênfase do crédito rural para a garantia de preços mínimos objetivando atender às necessidades restritivas da política monetária e estabilizar os mercados agrícolas, interno e externo. Ao manipular os preços mínimos, o Governo assegurou a rentabilidade de certas culturas, estimulando a produção de produtos considerados rentáveis, sendo que o preço mínimo chegou a se tornar o principal formador do mercado e da alocação de recursos. O crédito rural, antes central, passou a ser complementar à política de garantia de preços mínimos (KAGEYAMA, 1990).

Desde a instituição do SNCR, em 1965, até final da década de 1970, período que pode ser identificado como o movimento de implantação e consolidação do padrão integrado de crescimento da agricultura, a disponibilidade de crédito cresceu de forma vertiginosa; entre 1970 e 1979, o volume cresceu 329% em termos reais. A partir daí, as mesmas variáveis que impulsionaram sua expansão, condicionaram sua retração. A contração no volume de depósitos à vista, além das altas taxas de inflação e de juros, afetou diretamente a oferta de crédito por parte do sistema bancário (KAGEYAMA, 1990).

A reforma do crédito rural foi decorrente do agravamento do desequilíbrio financeiro do setor público nos anos 1980. A obrigatoriedade do pagamento dos juros da dívida externa

acabou forçando a emissão de moeda e/ou aumento da dívida pública interna. Assim, os empréstimos realizados pelo sistema de crédito rural, que também provinham dos cofres públicos, com a interrupção dos empréstimos externos ficaram inviabilizados.

Como pode ser observado na Tabela 1, de 1979 até 1984 houve uma drástica redução na disponibilidade total de crédito – em 1984, o volume de crédito representou 37% da disponibilidade de 1979 –, voltando a crescer novamente em 1985.

TABELA 1 – BRASIL: CRÉDITO RURAL CONCEDIDO SEGUNDO A MODALIDADE, 1970-1997
(EM MILHÕES DE US\$)

Período	Custeio (a)	a/d (%)	Investi- Mento (b)	b/d (%)	Comer- cialização (c)	c/d (%)	Total (d)	Varição Anual Cred. Total (%)
1970	3,709.19	44.93	2,270.26	27.50	2,2270.26	27.50	8,255.46	-
1971	4,226.17	44.30	2,776.11	29.10	2,537.61	26.60	9,539.88	15.56
1972	4,926.46	41.74	3,894.90	33.00	2,974.29	25.20	11,802.74	23.72
1973	7,088.09	42.45	5,526.87	33.10	4,090.89	24.50	16,697.50	41.47
1974	9,307.92	45.09	6,213.54	30.10	5,140.10	24.90	20,642.98	23.63
1975	13,137.80	43.65	9,420.69	31.30	7,524.51	25.00	30,098.05	45.80
1976	13,029.31	42.25	10,053.39	32.60	7,771.33	25.20	30,838.61	2.46
1977	13,048.23	47.39	6,690.69	24.30	7,792.04	28.30	27,533.71	(10.72)
1978	13,319.86	47.58	7,026.66	25.10	7,642.54	27.30	27,994.66	1.67
1979	17,562.62	50.34	8,722.00	25.00	8,617.34	27.40	34,888.00	24.62
1980	18,894.40	56.63	6,205.82	18.60	8,241.07	24.70	33,364.64	(4.37)
1981	16,981.52	58.68	4,427.70	15.30	7,524.19	26.00	28,939.20	(13.26)
1982	18,008.15	64.26	3,699.15	13.20	6,333.40	22.60	28,023.88	(3.16)
1983	13,147.47	62.15	3,575.10	16.90	4,421.27	20.90	21,154.41	(24.51)
1984	9,092.73	70.37	1,550.56	12.00	2,274.15	17.60	12,921.32	(38.92)
1985	13,100.86	71.10	2,388.00	12.96	2,935.26	15.93	18,425.96	42.90
1986	15,370.28	55.94	8,806.17	32.05	3,299.91	12.01	27,476.36	49.12
1987	15,196.42	70.16	3,703.80	17.10	2,761.61	12.75	21,659.67	(21.17)
1988	10,396.31	68.02	2,448.53	16.02	2,439.36	15.96	15,284.20	(29.43)
1989	11,161.74	79.98	1,466.74	10.51	1,325.79	9.50	13,955.66	(8.69)
1990	5,969.12	74.86	873.92	10.96	1,130.67	14.18	7,973.71	(42.86)
1991	6,763.92	82.22	699.26	8.50	764.25	9.29	8,226.61	3.17
1992	5,746.56	63.00	1,090.02	11.95	2,284.03	25.04	9,121.52	10.88
1993	4,355.35	55.60	1,610.54	20.56	1,868.26	23.85	7,833.37	(14.12)
1994	5,933.67	52.43	2,072.20	18.31	3,311.45	29.26	11,317.32	44.48
1995	4,438.73	61.96	1,553.13	21.68	1,172.01	16.36	7,163.87	(36.70)
1996	4,374.12	69.86	1,500.83	23.97	386.32	6.17	6,261.27	(12.60)
1997	6,402.22	70.58	1,848.98	20.38	819.96	9.04	9,071.16	44.88

Fonte: BACEN/DECAD/DIREC/RECOR. Os valores correntes foram reajustados para R\$, a preços de 1996, com base na média anual do IGP/DI e convertido para US\$, pela taxa de câmbio comercial média de 1996. Citado em LEITE, 2001, p. 57-58, Tabela 1

Com relação à taxa de subsídio, esta caiu de forma violenta entre 1980 e 1985, passando de 38% em 1980 para 2,3% em 1985. Sendo que, a maior redução ocorreu entre 1983 e 1984, devido à introdução da correção monetária plena nos empréstimos contraídos. Essa taxa de subsídio despencou de 23,4% para 5,1%, voltando a subir em 1986, em decorrência do Plano

Cruzado, ocasião em que o governo fixou a taxa de juro nominal em 10% a.a. no crédito de custeio. E, novamente em 1987, com a reinstituição da correção monetária no crédito rural, houve a supressão do subsídio, para os empréstimos contraídos no segundo semestre (REZENDE, 1988, p. 83).

O período compreendido entre 1965 e 1980, pode claramente ser identificado como o período áureo de desenvolvimento de uma agricultura capitalista, integrada com a economia industrial e urbana e com o setor externo e, fortemente mediado, financeiramente, pelo setor público. Neste período, ocorreu aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária; aumento e diversificação da produção; além de significativa alteração no padrão técnico do setor rural. Contudo, foi uma modernização conservadora, com intensa concentração de terra e renda, por parte das oligarquias rurais ligadas à grande prioridade territorial e ao capital comercial (DELGADO, G., 2001).

O Estado ao mesmo tempo, que viabilizou o projeto modernizante não foi capaz de prover mecanismos de compensação aos efeitos sociais na estrutura agrária, nos recursos naturais, nos desequilíbrios do abastecimento alimentar, na concentração de renda, nas disparidades regionais, no êxodo rural. Permitindo, dessa forma, que os resultados perversos da inserção da agricultura no novo padrão de acumulação se manifestassem com velocidade e intensidade alarmantes, agravando a crise agrária e rebatendo-a perversamente na crise urbana (SILVA, J., 1998, p. 35).

Ou seja, a questão agrária brasileira, que até 1964, havia sido discutida e construída em torno da idéia de desenvolvimento – através da busca de uma autonomia econômica, da produção de divisas, do financiamento à industrialização e da superação de uma condição de atraso e, na necessidade de uma reforma agrária apenas como imperativo ao desenvolvimento –, após o golpe de 1964, o que se viu foi a dificuldade de realizar uma reforma agrária baseada na desapropriação de terras, visto que, como já vimos anteriormente, o modelo implementado previa a modernização tecnológica das grandes propriedades, através da concessão de incentivos fiscais e crédito farto e barato. Além do que, para o governo militar, o interesse no campo esteve restrito apenas às questões de segurança nacional (LINHARES & SILVA, 1999).

Devido à alta concentração da propriedade privada da terra, induzida pela modernização, o espaço de reprodução da pequena produção familiar foi reduzido e seu contingente lançado à fronteira agrícola, concomitante ao intenso processo de mecanização das empresas agrícolas que atingiu, também, os trabalhadores assalariados no interior dessas empresas. E, é no bojo da transição política – início da década de 1980, com o fim do período de repressão militar e retorno à redemocratização brasileira – que a questão agrária volta à tona

como item fundamental do desemprego no campo. “As visões conservadoras, com sua crença otimista no progresso automático das forças econômicas, resultavam, ao se iniciar a Nova República, num fantástico processo de exclusão social” (LINHARES & SILVA, 1999, p. 195).

2.3 O ESGOTAMENTO DO PROJETO MODERNIZANTE E A GÊNESE DE NOVAS FORMAS DE FINANCIAMENTO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

A política de crédito rural que teve seu auge no final da década de 70, com mais de um milhão de contratos, a partir da década de 1980, passou a restringir a oferta de crédito, em função dos corte orçamentários a que foi submetida. Assim, a partir da década de 1990, houve nítida redução da presença do Estado no padrão de financiamento das atividades produtivas e na política de crédito rural, bem como a emergência de novas modalidades de financiamento e liberação de crédito rural, via iniciativa privada.

Com a inflexão negativa do crescimento do crédito rural, principalmente no período 1980-1984, começava a se delinear um processo gradativo de perda de regulação da agricultura por parte do estado brasileiro. A partir de meados dos anos 1980, a política agrícola pautou-se pela realização de ações compensatórias e pontuais para segmentos específicos do agronegócio. O arcabouço de políticas agrícolas edificadas ao longo das décadas de 1960-70 começava a ser desmontado.

A reforma da política de crédito rural reduziu de forma contínua a disponibilidade total de crédito, entre 1979 e 1984. No entanto, o crédito de custeio que só foi cortado após 1983, colocou em questão o uso dessa modalidade. Como pode ser observado na Tabela 2, entre 1980 e 1983, houve expressivas reduções no consumo aparente de defensivos, fertilizantes e tratores agrícolas: a queda foi de 48% para a compra de defensivos agrícolas, 42% para fertilizantes e 44% para tratores agrícolas. Assim, essa redução das compras de insumos correntes em 1981 e em 1982, concomitante à manutenção do volume do crédito de custeio em níveis bastante elevados, permite uma inferência com relação ao uso dessa modalidade de crédito: há a indicação de um possível desvio desses recursos para o mercado financeiro, com significativos ganhos por parte dos produtores, pela diferença entre a taxa de juro paga como mutuário do crédito rural e a taxa de juro recebida como aplicador no mercado financeiro (REZENDE, 1988, p. 84).

TABELA 2 – BRASIL: CONSUMO APARENTE DE INSUMOS AGRÍCOLAS, 1975-1986 (EM NÚMEROS-ÍNDICES)

Ano	Defensivos	Fertilizantes	Tratores
1975	100	100	100
1976	90	128	110
1977	113	162	84
1978	121	163	72
1979	127	180	85
1980	143	212	88
1981	111	139	49
1982	84	137	43
1983	74	122	39
1984	103	175	72
1985	93	162	71
1986	n.d.	192	82

Fonte: BARROS & MANOEL (1988), para os dados básicos. Citado em REZENDE, Gervásio Castro de, 1988, p. 89, Tabela 17.

Entretanto, ao analisar os dados de produção agrícola do mesmo período, constata-se a presença de acréscimos na produção de grãos, carnes de aves, cana-de-açúcar, suco de laranja e outros, em oposição à inflexão na oferta de crédito rural (BELIK & PAULILLO, 2001). Uma possibilidade explicativa estaria tanto numa provável maturidade e estabilidade desses setores produtivos, quanto na existência de formas próprias de financiamento e sustentação paralelas.

Nos anos 1990, intensificou-se o movimento de perda deliberada do poder de regulação por parte do Estado. “A abertura da economia e a queda de barreiras à importação transformaram a agricultura e o agronegócio em segmentos afastados de qualquer política preferencial, em uma situação muito diferente daquela do período de modernização compulsória da agricultura” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 99).

As cadeias produtivas que, no início dos anos 1980, haviam perdido a capacidade de regulação com relação à organização e aos incentivos setoriais, reaparecem fortalecidas, principalmente nos segmentos com maior expressão como a soja, o algodão, o milho, o suco de laranja, dentre outros. Novos mecanismos de financiamento foram criados e assumiram papéis até então desempenhados pelo Estado (crédito, assistência técnica, pesquisa, etc.). A emergência das várias formas de captação de recursos surgiu a partir de grupos com interesses não agrários vinculados aos segmentos financeiro e industrial. Ocorre, porém, que neste movimento complexo, a agricultura passou a subordinar-se cada vez mais ao sistema econômico, com a imposição dos interesses financeiros aos agricultores e a “perda de rumo das associações de interesses e sindicatos agrários” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 101).

As negociações efetivadas em função de integração agroindustrial são significativas para ilustrar esse movimento, no qual os agricultores ao se integrarem às indústrias processadoras, terminam por ceder grande parte de seu poder de negociação e de sua capacidade de iniciativa às condições geralmente impostas pela própria pragmática da integração (BELIK & PAULILLO, 2001). São as novas formas privadas de financiamento para agricultura.

Nesse contexto, é que surgem os bancos dos fabricantes de máquinas agrícolas como fonte de crédito aos produtores rurais, os quais justificam sua inserção nesse mercado à própria necessidade de atender a demanda por insumos mecânicos, além de facilitar os processos de aquisição pelos próprios produtores rurais. “Tanto que a liderança do desembolso de recursos do FINAME Agrícola, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vem pertencendo aos bancos New Holland e John Deere” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 103).

Outra modalidade de estruturação desde fora da agropecuária é o complexo soja brasileiro. Nesse caso, a indústria termina por implementar uma forma de negociação que impõe uma nova estrutura de oportunidades para os agricultores: o sistema “soja verde” ou compra antecipada, no qual a indústria antecipa o pagamento da produção contra a entrega posterior da soja. Nesse processo, a particularidade é que seu funcionamento se dá com maior frequência quando os preços do produto estão elevados, visto que o custo da operação acaba sendo muito alto, da mesma forma como o custo de oportunidade dos recursos que seriam imobilizados se a aquisição da matéria-prima fosse imediata. “Nesse cenário, a rotina agroindustrial da soja verde impõe uma estreita relação entre processadores e agricultores na qual os grupos de pressão e as organizações de interesses agrários não estão envolvidos” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 104).

A Cédula do Produto Rural (CPR), criada em 1994, é outro mecanismo que permite, ao produtor ou cooperativas, realizar a venda antecipada de parte ou da totalidade da produção, em qualquer de suas fases, como forma de garantir recursos antecipados para o custeio. Na atualidade, tem sido bastante utilizada por agroindústrias e a *trading*, sendo que, frente à possibilidade de liquidação financeira haja um aumento da participação de fundos de pensão e investimento. É emitida pelo Banco do Brasil e pela Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (CETIP), tem sido utilizada principalmente, para a venda do café e da cana-de-açúcar. Para tanto, deve atender e obedecer às especificações no tocante à quantidade e qualidade solicitada, ou seja, “a padronização é uma garantia da qualidade do produto e o aval da instituição financeira que garante a entrega do produto propriamente dito” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 110).

Com relação ao crédito de investimento, observa-se uma substituição dos recursos tradicionais do crédito rural (MCR 6.2) pelos recursos que transitam com destino certo. “Esse é o

caso dos repasses de financiamentos do BNDES através do FINAME para máquinas e tratores agrícolas e para a agroindústria através das linhas de crédito regulares” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 113). Esses financiamentos são repassados através de instituições financeiras credenciadas e são destinados à produção e à comercialização de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional.

Tem destaque uma nova modalidade de financiamento privado que é uma espécie mix entre crédito de investimento e comercialização, o Contrato de Investimento Coletivo (CIC). Essa modalidade, que é um aperfeiçoamento dos antigos contratos de engorda comercializados por corretoras inescrupulosas que buscavam poupanças do público urbano para realizar supostos investimentos em gado, realiza a captação de recursos junto a investidores que participam dos lucros advindos de eventuais valorizações ou desvalorizações das cotações do produto. Desde de 1998, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) vem fiscalizando essas aplicações, fazendo com que esses papéis se tornem registros financeiros, com possibilidades de comercialização e “as companhias interessadas em captar dinheiro junto ao público tiveram que se tornar sociedades anônimas, publicar balanços patrimoniais e apresentar prospectos aos investidores” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 115). Assim, busca-se moralizar os contratos de engorda e evitar que se repita, como já acontecera em outras épocas, que esses contratos de engorda lesem investidores através da realização de operações inescrupulosas.

Tem-se, ainda, a troca de produtos por insumos, os quais têm sido utilizados por indústrias, com maior avanço nos segmentos de soja e café. Neste sistema, a indústria antecipa o fornecimento dos insumos necessários à viabilização da produção e, em contrapartida, quando da colheita, o produtor faz o ressarcimento, à indústria, utilizando parte de sua produção.

Pelo exposto, constata-se que frente à perda de regulação por parte do Estado, dada a escassez de recursos e à retirada dos benefícios do crédito rural, paulatinamente está havendo a substituição de fontes de financiamento público por fontes privadas na agricultura comercial. Os juros executados pelas agroindústrias praticamente não divergem dos praticados pelo sistema de crédito tradicional, situação que condiz com “uma política pública deliberada de eliminar o eventual subsídio existente na agricultura e de aproximar essa atividade da dinâmica estabelecida pelo mercado financeiro” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 116).

Pode-se afirmar que essa política apresenta uma dupla estratégia. Por um lado, compele a que, a agricultura moderna já integrada aos mercados e com elevados índices de produção e produtividade mantenha a seqüência de suas atividades sendo viabilizada pelo crédito privado proveniente das indústrias, de *trading companies* e de diversos agentes, dentro de um renovado ambiente institucional de gestão privada. Por outro, passa a apoiar através de créditos

favorecidos, exclusivamente agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária ou atividades não empresariais, que se mantiveram alijados do processo de modernização, com acesso diferenciado, seja às inovações tecnológicas seja aos circuitos mercantis.

O aumento crescente do volume de recursos liberados anualmente para financiamento rural de agricultores familiares sinaliza para uma mudança de prática por parte do Estado. Em 1997, quando do início de suas atividades, o orçamento disponibilizado para o PRONAF foi de R\$ 1,3 bilhões, para o próximo Plano Safra 2007/2008, o Governo Federal está sinalizando com a liberação de R\$ 12 bilhões para financiamento da agricultura familiar. Além do aumento de 20% em relação aos valores liberados no último Plano Safra, deve acontecer, ainda, uma redução nas taxas de juros para os financiamentos e mais recursos para assistência técnica e comercialização, dois pontos considerados obstaculizadores para a consolidação dos agricultores familiares.

3 O PRIMEIRO PROGRAMA DE CRÉDITO ESPECÍFICO À AGRICULTURA FAMILIAR: A CRIAÇÃO DO PRONAF

Até meados da década 1990, o financiamento do pequeno produtor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), cujo alcance era específico e limitado, em função de atender somente aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Segundo as normas do MCR, do Ministério da Agricultura, os pequenos agricultores eram enquadrados como mini-produtores, o que os colocava em situação de desvantagem, visto que, tinham que disputar recursos com os grandes proprietários, que historicamente foram os principais tomadores de crédito agrícola.

Numa iniciativa pioneira, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), celebraram, em janeiro de 1994, o Convênio FAO/INCRA para a realização do Projeto UTF/BRA/036/BRA, cujo objetivo principal apresentado foi o de “contribuir na elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil” (FAO/INCRA, 1994, p. 1).

Utilizaram os dados do Censo Agropecuário, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1985, para traçar o perfil socioeconômico da agricultura familiar brasileira. A partir de então, os agricultores familiares passaram a ser caracterizados segundo as relações sociais de produção que desenvolvem, ou seja, buscou-se “superar a propensão freqüente nas análises sobre o tema – de atribuir um limite máximo de área ou de valor de produção à unidade familiar, associando-a sempre, equivocadamente, à pequena produção” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 46). Assim, a agricultura familiar foi definida com base em três características centrais: a) a

gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantém entre si laços consanguíneos ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (FAO/INCRA, 1996, p. 4).

Concomitante, procedeu-se também à distinção entre as duas categorias de agricultura existentes, a familiar e a patronal, cujas características básicas são apresentadas no quadro 1:

QUADRO 1 - QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS PATRONAL E FAMILIAR DE AGRICULTURA

Modelo Patronal	Modelo Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase nas práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade de recursos e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas, eliminação de decisões de “terreno” e de “momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo

Fonte: FAO/INCRA, 1994, p. 2.

Além de operacionalizar o conceito de agricultura familiar, a conclusão geral desse estudo foi que o fortalecimento da agricultura familiar iria trazer impactos positivos sobre a geração de emprego e renda, contribuindo, dessa forma, para a redução da pobreza no campo, visto que, “a imagem estereotipada da agricultura familiar como um setor atrasado do ponto de vista econômico, tecnológico e social, voltado fundamentalmente para a produção de produtos alimentares básicos e com uma lógica de produção de subsistência, está longe de responder à realidade” (BUAINAIN et al., 2002, p. 49). Com base no Censo Agropecuário de 1995/1996 do IBGE, o convênio FAO/INCRA, em seqüência ao trabalho anterior, realizou novo estudo, no qual avaliou-se a importância da agricultura familiar no Brasil, cujo resultado apresenta um perfil revelador, e até certo ponto surpreendente, frente às dificuldades e bloqueios enfrentados por essa categoria social.

Para exemplificar minimamente o que de fato representa a agricultura familiar no e para o Brasil, passo a demonstrar alguns dados do referido estudo.⁵

⁵ A seqüência dessas informações, que caracterizam a agricultura familiar no Brasil, está inteiramente baseada em *Perfil da agricultura familiar no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário de 1995/1996 do IBGE*. In: GUANZIROLI, Carlos et al., 2001, p. 46-112.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

De acordo com o Censo Agropecuário 1995-1996, existiam no Brasil 4.859.732 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares, e sendo responsáveis pela geração de R\$ 47,8 bilhões auferidos pelo Valor Bruto da Produção (VBP). Do total de estabelecimentos, 85,2% (4.139.369) foram classificados como familiares; ocupantes de uma área de 107,8 milhões de ha, o que corresponde a 30,5% da área total; sendo responsáveis por R\$ 18,1 bilhões, equivalente a 37,9% do VBP total; apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas liberados pelo Governo Federal. Num contraponto, têm-se os agricultores patronais representados por 554.501 estabelecimentos, ocupando 240 milhões de ha, 67,9% da área total ocupada, tendo recebido praticamente 74% dos financiamentos, produziram 61% do VBP. Os demais 165.862 estabelecimentos são constituídos por aqueles cuja condição do proprietário enquadra-se como Governo (federal, estadual ou municipal) ou Instituições Pias/Religiosas, conforme consta na Tabela 3.

TABELA 3 – BRASIL: ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP) E PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO TOTAL (FT)

Categorias	Estab. Total	% Estab. s/ Total	Área Total (ha)	% Área s/ Total	VBP (R\$ mil)	% VBP s/ Total	% FT s/ Total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0	73,8
Inst. Pia/Religiosa	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2	0,1
Entidade Pública	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0	0,8
Total	4.859.732	100,0	353.602.963	100,0	47.795.510	100,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE. Elaboração: Convênio FAO/INCRA. Citado em Guanzioli et al., 2001, p. 55, Tabela 1.

Segundo Guanzioli et al. (2001, p. 54-55), quando se considera o valor da renda total agropecuária (RT) de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões. A participação dos familiares na renda total agropecuária (RT) é maior do que no VBP, o que pode ser explicado pelo fato de a contabilização da renda desprezar os gastos de produção incorridos pelos agricultores. Conforme os dados contidos na Tabela 4, a renda total (RT) por estabelecimento expõe a grande diferença entre os agricultores familiares e os patronais, bem como entre os agricultores de um mesmo grupo de regiões diferentes. Mas em todas as regiões a renda total média dos agricultores patronais é muito superior à dos familiares. Diferença que se mantém quando se analisa a renda monetária por estabelecimento – neste

cálculo não se considerou o autoconsumo da família e o consumo intermediário para alimentação dos animais.

A renda total por estabelecimento familiar para todo o Brasil foi de R\$ 2.717,00, o que dá uma média de R\$ 104,00 por ha de área total. Por outro lado, os estabelecimentos patronais que apresentaram uma renda total de R\$ 19.085,00 ao ano, auferiram somente R\$ 44,00 por ha.

Dentre os agricultores familiares, a renda total varia de R\$ 1.159,00/ano no Nordeste a R\$ 5.152,00 no Sul. Já os patronais, apresentaram uma variação, na renda total, compreendida entre R\$ 9.891,00 no Nordeste e R\$ 33.164,00 no Centro-Oeste.

TABELA 4 - RENDA TOTAL (RT) E RENDA MONETÁRIA (RM)
POR ESTABELECIMENTO (EM R\$)

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab	RM/Estab	RT/Estab	RM/Estab
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE. Elaboração: Convênio FAO/INCRA. Citado em Guanziroli et al., 2001, p. 59, Tabela 3

Um dos fatores que explicam a renda total estar mais elevada, e concentrada, entre os agricultores patronais é o tamanho da área de que dispõem para suas atividades agrícolas. Essa variação fica mais nítida quando se analisa a diversidade existente entre os agricultores familiares.

Porém, quando se considera a renda total por unidade de área, os resultados para a agricultura familiar são muito superiores aos apresentados pela agricultura patronal em todas as regiões brasileiras. No Nordeste, a renda total é de R\$ 70,00/ha entre os estabelecimentos familiares contra R\$ 37,00/ha dos patronais, na região Centro-Oeste, e de R\$ 48,00/ha contra R\$ 25,00 dos patronais, e na região Sul, é de R\$ 241,00/ha para os agricultores familiares enquanto que os patronais não conseguem superar R\$ 99,00/ha.

Conforme análise aos dados contidos na Tabela 5, conclui-se que a agricultura familiar é a principal fonte de ocupação da força de trabalho no meio rural brasileiro. Dos 17,3 milhões de pessoas ocupadas na agricultura brasileira, 13.780.201 estão empregadas na agricultura familiar. Mesmo dispondo de apenas 30% da área total ocupada, responde por 76,9% do pessoal ocupado. É na região Sul que a agricultura familiar apresenta o maior índice de

ocupação de mão-de-obra utilizada na agricultura, 83%, enquanto que no Centro-Oeste este percentual decai para 54%.

TABELA 5 - AGRICULTORES FAMILIARES: PESSOAL OCUPADO
SEGUNDO AS DIFERENTES FORMAS

Região	Pessoal Ocupado		Empregados		Parceiros (empr.)	Outra Condição
	Total	% s/ Total	Permanentes	Temporários		
Nordeste	6.809.420	82,9	81.379	588.810	34.081	62.212
Centro-Oeste	551.242	54,1	42.040	39.824	2.793	15.418
Norte	1.542.577	82,2	25.697	68.636	6.880	29.772
Sudeste	2.036.990	59,2	98.146	160.453	58.146	58.294
Sul	2.839.972	83,9	60.835	128.955	20.548	26.207
Brasil	13.780.201	76,9	308.097	986.678	122.448	191.903

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE. Elaboração: Convênio FAO/INCRA. Citado em Guanziroli et al., 2001, p. 63, Tabela 8

Os agricultores familiares respondem por 16,8% (308.097) do total de empregados permanentes no setor rural brasileiro, enquanto os estabelecimentos patronais contratam 81,7% (1.502.529) do total. Também são os patronais os que mais utilizam trabalho de parceiros. Enquanto os estabelecimentos familiares ocupam o trabalho de 122.448 parceiros os patronais utilizam 163.530.

Com relação à utilização de mão-de-obra temporária, o levantamento realizado em 31/12/1995 apontou que, do total de empregados temporários ocupados na agricultura brasileira, 986.678 estavam empregados entre os familiares e 800.235 entre os patronais. Ainda que nesta data os agricultores familiares apresentassem um número superior aos agricultores patronais, “isto não significa que, ao longo do ano, os familiares utilizem o emprego temporário com maior frequência e intensidade que os patronais. A comparação entre o percentual de trabalho dos membros da família e do trabalho contratado demonstra que os patronais utilizam-se, com muita intensidade, deste tipo de trabalho” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 64).

Dentre os agricultores familiares, é na região Nordeste que encontramos a maior concentração de pessoas ocupadas, respondendo por 49% (6.809.420) dos indivíduos ocupados na agricultura familiar brasileira. Em seguida, tem-se a região Sul com 21% (2.839.972) do pessoal ocupado e, em último lugar, a região Centro-Oeste com apenas 4% (551.242) de todo o pessoal ocupado na agricultura familiar brasileira.

Esse conjunto de informações revela a capacidade de resposta dos agricultores familiares, que conseguem utilizar os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais. Assim, mesmo detendo menor proporção de terra e do financiamento disponível, são

os agricultores familiares que conseguem produzir e empregar mais do que os agricultores patronais.

Já incorporada neste Capítulo, a discussão sobre o contexto de crise que levou à redução da presença do Estado no padrão de financiamento das atividades produtivas e na política de crédito rural, ressalto, porém, que todo esse contexto contribuiu para que se tornasse mais crítica a dificuldade de acesso dos agricultores familiares aos financiamentos disponibilizados pelo governo federal, o que deu origem a mobilizações e pressões das forças sociais organizadas em torno do movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à CONTAG, ao Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) e ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outros, reivindicando um tratamento diferenciado para a agricultura familiar. Situação esta, que vem ao encontro com a visão de Martins, para quem “é através dos movimentos sociais que as próprias populações rurais vítimas de um desenvolvimento econômico excludente, têm procurado seu próprio rumo, têm se alçado acima da indignidade que as têm vitimado, têm proclamado seus direitos e têm questionado os responsáveis por sua situação” (MARTINS, 2001, p. 35).

Em junho de 1996, num contexto de pressões dos movimentos sociais rurais, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse Programa resulta, ainda, do reconhecimento por parte de setores governamentais de que o fortalecimento da agricultura familiar é estratégico para a criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda; e, da constatação de que nada adiantaria o esforço do governo para assentar trabalhadores sem terra, que viriam aumentar o contingente de produtores familiares, se uma massa enorme dos já existentes encontrava-se na iminência de perder suas terras e, até mesmo, a sua própria condição de vida. (ROSA, 1995).

Na situação atual do Brasil, apesar de todas as mudanças ocorridas e das oportunidades perdidas, uma grande massa de produtores familiares depende de atividades agrícolas e derivadas para sobreviver. As oportunidades de emprego rurais não-agrícolas, que não são induzidas pela expansão agropecuária, que devem certamente ser estimuladas, estão limitadas pela elevada concentração de renda e riqueza que caracteriza o país. Portanto, para a eliminação da pobreza no campo e da redução da pressão migratória sobre as cidades, faz-se necessário um projeto de desenvolvimento rural apoiado na produção familiar. Produção familiar que se encontra hoje em grande medida descapitalizada ou pouco capitalizada, mas que, repetindo, nenhum óbice tecnológico impede que inicie um processo de modernização e se torne progressivamente média e grande à medida que se eleva o custo de oportunidade (GUANZIROLI et al., 2001, p. 42).

O PRONAF passou a ser a principal política pública do governo federal de apoio ao desenvolvimento rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, em função de sua importância para a produção de alimentos para o mercado interno, para as agroindústrias e para as exportações brasileiras e, principalmente como geradora de postos de trabalho e renda.

Segundo orientações institucionais, o PRONAF busca construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, através do incremento e da diversificação da capacidade produtiva, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida. Além do que, tem como ponto forte o gerenciamento das ações através da gestão social, cujo objetivo é a promoção de uma melhor gestão do orçamento público, da democratização do crédito, dos serviços de apoio e da infraestrutura necessária à consolidação e à estabilização socioeconômica dos agricultores familiares. Perscrutar melhor os meandros da inserção do PRONAF no centro das políticas públicas para o meio rural brasileiro é o foco de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO II

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF: LEGITIMAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DA AGRICULTURA FAMILIAR E TRANSFORMAÇÕES NA RACIONALIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem como objetivo principal analisar a gênese do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), bem como sua arquitetura e evolução, a partir de uma dupla perspectiva: a) da pressão das forças sociais organizadas em torno da defesa da agricultura familiar; e, b) do jogo de forças políticas internas ao Estado – forças defensoras da necessidade do Estado regular a produção e comercialização de produtos agropecuários e, defensoras da agricultura familiar – alojadas, sobretudo, nos ministérios da área social, na Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Abastecimento, mas principalmente, através do Programa Comunidade Solidária. Faz-se pertinente e relevante proceder a uma análise das condicionantes histórico-sociais que possibilitaram a formulação do PRONAF, quais sejam a pressão dos movimentos sociais e sindicais rurais e as forças internas ao Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Como salientado anteriormente, o processo de modernização agrícola implementado no Brasil decorreu do acordo estabelecido entre frações das classes economicamente dominantes e da exclusão dos movimentos sociais rurais e “à utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado” (COUTINHO, 1988, p. 106). Da mesma forma, as demais opções enfrentadas pelo Brasil, de forma direta ou indireta, relacionadas à transição para o capitalismo – a independência política, a Proclamação da República, a Revolução de 1930 e o Golpe de 1964 – a solução encontrada foi “pelo alto”, ou seja, de uma forma elitista e antipopular (COUTINHO, 1988).

Há que se buscar entender como em meio a uma reforma administrativa um governo intitulado como “neoliberal” tenha, optado por implementar um programa de desenvolvimento rural, cujo objetivo é fortalecer a agricultura familiar e cujos protagonistas

os próprios agricultores familiares, historicamente relegados das políticas públicas direcionadas ao meio rural.

Esse contexto remete à busca de uma possível compreensão de como o Estado operacionaliza a governabilidade e de como esta pode ser afetada ou não pelas forças sociais e pelo jogo de forças políticas que compõem o próprio Estado no atendimento às diferentes demandas sociais.

1 DO AUTORITARISMO MODERNIZANTE AO DISCURSO DA PARTICIPAÇÃO: TRANSFORMAÇÕES NA RACIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA

A compreensão das diferentes estratégias político-econômicas de mudança e de controle social utilizadas pelos governos passa necessariamente pela compreensão das concepções das teorias de Estado. Contudo, não é pretensão aqui analisar o complexo de significados e percepções que giram em torno das concepções de Estado principalmente, por se tratar de uma realidade nas sociedades contemporâneas, cuja conceituação normalmente localiza-se no cerne de diferentes correntes da teoria política, o que torna tal empreendimento prodigioso para os fins aqui pretendidos.

Para o caso brasileiro, as contribuições do pensador marxista Antonio Gramsci revelam-se de “inestimável utilidade para contribuir à especificação e à análise do caminho brasileiro para o capitalismo, um caminho no qual o Estado desempenhou freqüentemente o papel de principal protagonista” (COUTINHO, 1988, p. 107). Dentre as várias concepções elaboradas por Gramsci, a de Estado “ampliado” e a de “revolução passiva”, acredito, sejam as mais úteis ao objetivo proposto.

De acordo com Gramsci, o Estado é composto por duas esferas: “sociedade civil” e “sociedade política”. A sociedade política designa o complexo aparelhamento através do qual “a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis” (COUTINHO, 1996, p. 53), enquanto que a sociedade civil representa “o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses e diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias – o sistema escolar, as igrejas, os partidos

políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, etc.” (COUTINHO, 1996, p. 54). Ao unir essas duas esferas, Gramsci “ampliou” o conceito de Estado.

Em sua formulação ampliada de Estado, Gramsci coloca que o centro da luta de classes situa-se na “guerra de posição”, ou seja, numa conquista progressiva de espaços *no seio e através* da sociedade civil. Segundo ele, torna-se necessário “que uma classe ainda não dominante no plano do poder político já seja dirigente no plano ideológico [...] ou, na terminologia gramsciana, já detenha a ‘direção intelectual e moral’ da sociedade” (COUTINHO, 1996, p. 59).

O Estado não é um ente autônomo, apartado dos conflitos que constituem a vida em sociedade, como também não é a expressão do monopólio do exercício do poder por uma única classe social; o Estado é uma composição de forças heterogêneas. Assim, o Estado e suas ações e relações sociais, historicamente construídas, são parte de um processo social. As relações sociais de produção, bem como, as classes e grupos sociais, elementos culturais, etc., que constituem a estrutura social, tem no Estado um de seus elementos formadores. O político-institucional articula-se diretamente “com a estrutura social, sua conjuntura, sua conservação ou mudança. Os ‘interesses’ presentes na arena política, ao sentirem-se ameaçados, cobram por solução, a qual, normalmente, aparece através de mecanismos de pressões, artimanhas políticas, alianças provisórias, alterações institucionais” (ROSA, 1995, p. 186).

Deste modo, tanto o processo histórico de relativa exclusão das políticas públicas, pelo qual passou a agricultura familiar ao longo da história do Brasil, que a colocou à margem do desenvolvimento, quanto o agravamento das dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares, levaram os movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais – CONTAG, DNTR/CUT, MST, Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) assessoras, dentre outras – a travarem uma seqüência de embates com o governo federal exigindo a execução de políticas de apoio à agricultura familiar, em função das sérias dificuldades para manterem-se no campo. Dentre as demandas sociopolíticas, a que mais unificava o grupo de atores sociais era a Reforma Agrária, diversificando, contudo, a amplitude e incidência social, as formas de organização e de luta que cada ator defendia como estrategicamente relevante (DELGADO, G., 1994)¹. Contudo, busca-se como prioridade a

¹ Cabe destacar, de forma concisa, o caráter variado da inserção social de cada agente. O MST adotou como estratégia de ação a ocupação de imóveis vagos, assim acreditava poder pressionar o governo por soluções mais urgentes. Sobre a CONTAG, por representar os agricultores familiares e os trabalhadores rurais, pesam as ponderações sobre as prioridades, ora à Reforma Agrária, ora à política agrícola diferenciada para pequenos produtores, ou mesmo às demandas dos trabalhadores rurais (salário, emprego, condições de trabalho, etc.). A

política agrícola diferenciada para a agricultura familiar. Para eles, a Lei Agrícola (8.171/91), ao sancionar o princípio da política agrícola diferenciada, remetia o pequeno produtor como destinatário dessa diferenciação, o que pressupunha tratamento político diferenciado às categorias de agricultores familiares e reconhecimento, mesmo que implícito, da desigualdade dessa categoria social em relação aos agricultores patronais.

A CONTAG, que em 1991, já havia formulado demandas por diferenciação, em maio de 1994, encaminhou proposta detalhada de reivindicação aos Ministérios da área econômica, com o que se pretendia conseguir inserir no planejamento da safra agrícola 1994/95 as demandas específicas dos pequenos produtores. Apresentaram ao governo uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, em que se destacava a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade rural (DELGADO, G., 1994). As reivindicações e lutas passaram a ser direcionadas para o que denominaram de “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que estavam na iminência de serem afetados pela abertura comercial da economia. As mobilizações foram intensificadas, ganhando destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta”, até 1995 e, a partir daí com os “Gritos da Terra Brasil”. Organizadas em torno da CONTAG, DNTR/CUT e MST, essas mobilizações envolviam a participação de todos os demais movimentos sociais rurais (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004, p. 22).

Concomitantemente, têm-se os estudos realizados pelo Convênio FAO/INCRA, que além de definirem, como já salientado, uma conceituação precisa da agricultura familiar, estabeleceram um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diversos agricultores familiares. No meio acadêmico, estabeleceu-se uma confluência de forças buscando, em seus discursos, legitimar a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, afirmar a necessidade de se construir um novo modelo agrícola – menos predatório, com mais produção e de melhor qualidade, com o uso de técnicas propícias à preservação e conservação do meio ambiente e, que fosse socialmente mais justo com uma melhor distribuição de renda. Argumentos, estes, tecidos na base da intelectualidade com o objetivo específico de afirmar e legitimar uma categoria social e a necessidade de políticas públicas específicas para essa categoria.

CPT, enquanto reflexo da prioridade da Igreja Católica em prol da Reforma Agrária, representava um peso político de muita importância no Congresso Nacional e, principalmente, nas denúncias contra violação de direitos humanos no meio rural. O Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), mesmo competindo em algumas regiões com as FETAEGs pela representação dos trabalhadores e pequenos produtores, em nível nacional realizava um trabalho de parceria junto à CONTAG. As estratégias agrárias do DNTR/CUT representavam um reflexo das propostas do PT, que propunha uma Reforma Agrária ampla e uma proposta de política agrícola que buscasse estabelecer um consenso entre modernização e apoio aos pequenos produtores (DELGADO, G., 1994, p. 10-11).

Assim, as inúmeras ações em curso por parte do movimento sindical dos trabalhadores rurais e do governo federal, além da evolução do pensamento acadêmico crescente e a participação no meio político de defensores da agricultura familiar, são os fatores determinantes para a criação do PRONAF.

Vale destacar que a idéia-força que sustentou a criação do PRONAF na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural (SILVA, E., 1999, p. 8).

Não fossem as pressões dos movimentos sociais em torno de melhorias para a agricultura familiar, provavelmente o PRONAF não teria sido instituído, frente à grande complexidade das relações que envolvem o Estado e a estrutura agrária e produtiva brasileira. “Na relação entre Estado e agricultura brasileira, há um estilo de ações, que se move contraditoriamente, mas que espelha um jogo entre forças sociais. A depuração deste estilo pode levar à identificação de uma ‘continuidade’ nas formas de ações, continuidade esta que pode ter uma base estrutural” (ROSA, 1995, p. 186), dada pelas estruturas de propriedade da terra que garantem e reforçam as estruturas de poder.

O PRONAF foi instituído dentro dessa perspectiva, de um jogo de forças sociais, a partir da alteração, do padrão até então vigente, na política pública para a agricultura brasileira, tradicionalmente marcada por uma “continuidade” de privilegiamento dos interesses dos grandes produtores, que passam a gerir o financiamento de suas atividades produtivas condicionados ao jogo de forças do mercado.

Gramsci utiliza a noção de “revolução passiva” ou “revolução restauração”. Segundo ele, a “revolução passiva” implicaria em dois momentos: o da “restauração”, na medida em que é uma reação à possibilidade de uma efetiva e radical transformação “de baixo para cima” e o da “renovação”, na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas camadas dominantes.

A concepção de “revolução passiva” além de constituir-se num importante critério de interpretação para a compreensão de dois importantes marcos da história brasileira: a Revolução de 1930 e o Golpe Militar de 1964, também, mesmo que de modo geral, indica o “processo de transição à modernidade capitalista e, mais recentemente, ao capitalismo monopolista de Estado” (COUTINHO, 1988, p. 112).

O colapso do “milagre econômico”, a partir de 1974, aliado à seqüência de derrotas sofridas nas eleições parlamentares de 1974, 1978 e 1982 e à perda de legitimidade

junto às classes dominantes, caracterizam acontecimentos que simultaneamente às transformações ocorridas no seio da sociedade civil, condicionaram o fim do regime militar no Brasil, em 1984.²

Apesar de todos os óbices que a centralização autoritária do poder pode produzir, a sociedade civil brasileira, apesar de fortemente reprimida, conseguiu conservar uma margem de autonomia real e ir além do que as circunstâncias permitiam.

Depois de afirmar sua força nas greves de 1978-80, o movimento sindical conseguiu se constituir nacionalmente através da formação de centrais dos trabalhadores, pela primeira vez consideradas legais no Brasil. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), uma vez hegemônica pelo PT, foi seguida por outras, de tendências mais moderadas, como a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical. Os movimentos reivindicatórios da sociedade, entre eles os movimentos das mulheres, dos negros, dos índios, dos sem-casa, dos sem-terra, se afirmaram, especialmente na primeira metade da década, apoiados pela Igreja, pelo PT e por outros partidos de esquerda, assim como por entidades da sociedade civil (SADER, 1995, p. 151).

“O movimento de massa em favor da eleição direta para a presidência da República, [...] foi a culminação desse processo de fortalecimento da sociedade civil” (COUTINHO, 1988, p. 123), caracterizando-se como o exemplo mais contundente do processo de “ampliação” do Estado brasileiro, na concepção gramsciana.

1.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA: SOLUÇÃO “POR BAIXO” OU “REVOLUÇÃO PASSIVA”?

Os movimentos sociais rurais surgiram no Brasil, a partir da década de 1950, como reação dos trabalhadores ao processo de exclusão e de marginalização a que eram submetidos pela completa ausência de direitos trabalhistas e de normas que regulassem as relações de trabalho no campo.³

A opção desenvolvimentista, implementada no Brasil, entre 1946 e 1964, gerou profundas mudanças, as quais foram sentidas nas condições sociais no País, nas relações entre as classes sociais, nas relações políticas e, até mesmo, nas dinâmicas dos conflitos sociais. O

² A partir de meados da década de 1970, em função da carência de auto-organização, a sociedade civil conseguiu crescer e diversificar-se através da participação dos operários, dos camponeses, das mulheres, dos jovens, de membros da classe média, dos intelectuais e, até de setores da classe dominantes (COUTINHO, 1988).

³ A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), proposta e viabilizada por Getúlio Vargas, em 1942, não estendeu aos trabalhadores rurais os direitos trabalhistas que, a partir de então, passaram a regular as relações de trabalho nas fábricas e nas cidades (MARTINS, 1994).

desencadeamento dos movimentos sociais no campo;⁴ o envolvimento da Igreja Católica com as populações rurais, através de programas de alfabetização, conscientização e organização sindical; além da presença, em várias partes do País, da militância do Partido Comunista, são fatores que, em seu conjunto, enfraqueceram as oligarquias e propiciaram a alteração na composição do Congresso, inserindo na cena política uma representação que se mostrou mais sensível às necessidades de reformas sociais, sendo a reforma agrária o eixo dessas reformas.

Contudo, como “não havia, na elite, uma classe antagônica suficientemente forte e consciente de seus interesses e de suas posições [...], oposta aos interesses do latifúndio, que pudesse levar adiante reformas sociais que não afetassem opções políticas e ideológicas fundamentais” (MARTINS, 1994, p. 74), as tensões no campo acabaram viabilizando e fortalecendo ações de diferentes grupos de esquerda, que passaram a propugnar mudanças sociais e políticas radicais (revolucionárias). Mediante a possibilidade de alteração da base material das classes, a questão da propriedade da terra, e no fundamento das relações políticas, os militares, apoiados ideologicamente pelas elites oligárquicas, realizaram, em 1964, o golpe de Estado.

Durante o regime militar (1964-1984), “a luta pelos direitos foi a principal tônica da ação dos trabalhadores rurais organizados em sindicatos ou orientados pela Igreja” (MARTINS, 1994, p. 62); os movimentos sociais foram fortemente reprimidos e as ações do governo para resolver a questão do acesso à terra restringiram-se aos programas de colonização e de regularização fundiária. Além de manter inalterada a estrutura fundiária, o processo de modernização implementado no período gerou resultados perversos – a formação de uma classe de assalariados rurais com baixíssimo poder de compra; a redução relativa das ocupações agrícolas; o desemprego, principalmente o desemprego sazonal, em função das precárias condições de trabalho e a exclusão social –, “que levou mais de 28 milhões de pessoas a deixarem o campo em direção às cidades, entre 1960 e 1980. Esta precarização das condições de vida e de trabalho de milhões de pessoas resultou no fortalecimento da organização política dos trabalhadores” (BERGAMASCO, 1997, p. 37).

⁴ Dentre os vários movimentos sociais rurais surgidos no Brasil, o das Ligas Camponesas, no Nordeste, foi um dos que ganhou notoriedade na literatura e na imprensa. “As Ligas camponesas foram a expressão política de conflitos que se expandiram na Zona da Mata nordestina, em especial nas áreas próximas ao Agreste, no momento em que as mudanças nas relações tradicionais começaram a se evidenciar com os aumentos considerados abusivos no foro (aluguel que os trabalhadores pagavam ao proprietário pelo uso da terra) e o cada vez mais comum corte do ‘sítio’ (área de terra a que os trabalhadores dos engenhos podiam ter acesso para plantio de alimentos). O primeiro desses conflitos ocorreu no engenho Galiléia, em Vitória de Santo Antão (Pernambuco), com a organização, em 1955, de uma associação com fins assistenciais, mas que também visava a proteção de alguns foreiros ameaçados de despejo. A sua defesa foi assumida pelo advogado e recém-eleito deputado estadual Francisco Julião, logo depois constituiu-se um comitê suprapartidário de apoio às famílias. A partir daí a luta dos foreiros se expandiu, ganhou novos adeptos e estadualizou-se” (MEDEIROS, 2003, p. 17).

O processo de transição política para a Nova República foi marcado por grandes mobilizações populares, que propiciaram um clima favorável ao ressurgimento dos movimentos sociais tanto urbanos como rurais e das reivindicações em torno da reforma agrária. A CONTAG, em função do amplo apoio dado ao processo de transição política, conquistou espaço de participação apresentando as demandas dos trabalhadores rurais, especialmente com relação à reforma agrária, através da possibilidade de implementação das propostas do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) elaborado logo no início da Nova República.⁵ Além da CONTAG, o MST, criado em 1984, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), a CUT, dentre outros, buscavam aumentar sua representatividade no meio político, visando o atendimento às demandas de seus representados (MEDEIROS, 2003).

Ressaltamos, entretanto, que inicialmente “a aproximação do Estado com os movimentos sociais se fez pela tutela ou controle, nunca pela abertura à participação efetiva do aparelho estatal” (RICCI, 2002, p.100). Havia um estranhamento em relação à ação dos movimentos sociais em função da leitura política que os pactos políticos governantes faziam da sociedade civil, segundo a qual, a prática política seria de domínio do espaço institucionalizado – partidos, legislativo e executivo, organizações gerais de representação social.

As estratégias e ações a serem desenvolvidas pelos movimentos sociais, na busca do atendimento às demandas dos trabalhadores rurais, necessariamente devem contemplar a possibilidade de inserção dos interesses dos demandantes na agenda política do poder público. “É nesse sentido que se explicita a importância do papel dos mediadores no processo de organização e representação política dos trabalhadores rurais”, cuja mediação pode ser conduzida pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR's), Federações e CONTAG, tradicionalmente associados a uma perspectiva em que a luta dos trabalhadores rurais deve se dar através da “ocupação sistemática dos espaços disponíveis nas esferas institucional e jurídica do aparelho do Estado”, ou, ainda, através de movimentos sociais cuja emergência se dá à revelia do Estado, “num processo explícito de enfrentamento e de oposição, como é o caso das ações do MST” (FERREIRA NETO, 2002, p. 41).

⁵ Apesar do que estava proposto, Martins salienta que, “a aliança estruturalmente básica entre capital e terra, promovida pelos militares, debilitou a eficácia dos movimentos sociais que poderiam reivindicar reconhecimento e ampliação de direitos sociais em favor das populações pobres, especialmente no campo”, cujo óbice foi acentuado em função do novo regime ter sido estabelecido em cima de acordos e composições partidários determinados pela revivescência da oligarquia rural, detentora de um poder político forjado na manutenção da propriedade fundiária (MARTINS, 1994, p. 92).

Assim, é que o debate sobre participação social passa a articular-se diretamente com as discussões sobre os movimentos sociais e as potencialidades democratizantes desses atores constituídos em nível da sociedade civil. Questionados, os agentes políticos tradicionais, os partidos políticos, identificados menos como representantes de interesses sociais e mais como instrumentos de reprodução das formas de autoritarismo e dominação política predominantes no país, por parte de diversos agentes sociais e políticos, inclusive por cientistas sociais que passam a enfatizar a importância da criação de novos canais e mecanismos institucionais que possibilitem a expressão, direta ou mediada por novas formas de representação, dos interesses sociais até então excluídos da arena política brasileira.

Havia a necessidade de se reinventar novas formas de participação política democráticas, que conseguissem ir além dos instrumentos da política partidária. Neste sentido, é que passam a ser formuladas diversas propostas de estruturas que buscavam a participação dos setores historicamente distanciados dos processos de formulação e decisão sobre as políticas públicas (usuários, profissionais, a sociedade civil em geral). O debate sobre participação, até meados da década de 1980, apresentava-se fortemente delineado pelo contexto político-ideológico da época. Face à experiência da ditadura militar, o Estado e, de forma mais geral, o campo político institucional é assimilado “como o espaço do autoritarismo, sendo os seus agentes identificados como responsáveis pela opressão e repressão aos interesses sociais excluídos do bloco no poder” (SILVA & SCHNEIDER, 2004, p. 150).

A sociedade civil, por seu turno, transforma-se no campo da resistência ao poder autoritário, homogeneizando seus agentes, então percebidos como democráticos, autônomos e portadores de uma dinâmica de transformação social e política do país. Tendo por referência esta imagem dicotômica e antagônica, passa a predominar um discurso que, num primeiro momento, colocou-se na postura de rejeição do campo político institucional, percebido como sendo intrinsecamente opressivo, e a expectativa de que através da e na própria sociedade civil se constituíssem novas práticas e formas que fossem capazes de organizar e de orientar o processo de democratização do país (SILVA & SCHNEIDER, 2004).

Um expressivo exemplo desta perspectiva é o intenso debate, travado entre setores políticos de esquerda ao longo dos anos 80, sobre a implantação dos então chamados “Conselhos Populares”, enquanto formas autônomas de organização popular que deveriam constituir-se como um contrapoder em relação às estruturas políticas institucionais (SILVA & SCHNEIDER, 2004, p. 150).

Contudo, progressivamente esta visão mais fundamentalista é abandonada, passando-se à discussão sobre novas alternativas de interação entre a sociedade civil e o campo político institucional, que fossem capazes de democratizar as instituições através da sua abertura para os interesses e a fiscalização de segmentos sociais até então afastados dos espaços de decisão sobre a ação do Estado. Mesmo que se perceba uma crescente rejeição da visão dicotômica anterior, conserva-se a avaliação negativa sobre a capacidade dos partidos políticos exercerem o papel de mediadores entre a sociedade e o Estado. “Neste sentido, tornam-se necessários novos mecanismos de representação dos interesses sociais, os quais passam a ser defendidos sob o lema da ‘participação popular’” (SILVA & SCHNEIDER, 2004, p. 151).

Dessa forma, as propostas de participação encontram-se diretamente associadas às noções de democratização e de aumento da eficiência/eficácia, numa visão universalista e redistributiva, das políticas públicas.

1.2 A REFORMA DO ESTADO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A derrocada do regime autoritário concomitante ao esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação ocasionaram uma crise de múltiplas dimensões, cuja complexidade tornou-se ainda maior frente ao quadro mais geral de reestruturação da ordem política – a consolidação da democracia.

Ao ser instalada a Nova República, em 1985, a prioridade do governo restringiu-se à tentativa de conter a inflação com abandono a qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais e, conseqüentemente, à produção de políticas públicas. Tal contexto favoreceu o descompasso Estado-sociedade com “a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional” (DINIZ, 1997a, p. 21).

A sucessão de fracassos com os programas de estabilização econômica, executados pelos três primeiros governos da Nova República, entre 1985 e 1994, aliada à crise de Estado, trouxe o tema da governabilidade e da reforma do Estado para a cena do debate nacional.⁶ “A

⁶ “Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por

percepção da intratabilidade de problemas como a inflação, o déficit público, a desigualdade e a exclusão social, entre outros, gerou uma crescente perda de credibilidade do governo e das instituições políticas em geral, corroendo os fatores capazes de garantir a legitimidade do sistema político” (DINIZ, 1997a, p. 45).

Nesse contexto,

observa-se um virtual consenso entre os analistas sobre a necessidade da reforma do Estado em direção a um novo modelo. [...] Segundo a ótica oficial, impasses conjunturais como pressões de demanda, desajustes cambiais, desequilíbrio na balança de pagamentos, dificuldades de rolagem da dívida interna, dinamização do programa de privatizações, juros altos e dificuldades de equilíbrio fiscal somente poderão ser equacionados de forma estável e duradoura após as reformas ora colocadas na agenda pública. [...] Neste sentido, tanto o governo como parcela considerável da oposição parlamentar concordam com a necessidade de uma reforma institucional do Estado, que inclua maior participação do capital privado em serviços públicos, maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e controle das políticas públicas, bem como terceirização, descentralização e privatização de certas atividades hoje sob a responsabilidade de órgãos e empresas estatais (DINIZ & AZEVEDO, 1997, p. 13-14).

Esta visão em consonância com a ideologia do modelo de capitalismo global, fundado na liberalização dos mercados, na desregulamentação da economia e na privatização, foi o norte para a realização da reforma do Estado no Brasil.

A reforma empreendida pelo governo Collor (1990-1992), como parte de um amplo programa de ajuste fiscal e de corte de gastos, em nome do aumento da eficiência e da modernização, realizou um processo de desestruturação e de esfacelamento da máquina estatal,⁷ cujo resultado foi “um Estado enfraquecido, sem instrumentos para fazer política e, sobretudo, sem as condições necessárias para implementar suas decisões” (DINIZ, 2000, p. 87).

Especificamente com relação à política agrícola, as políticas de cunho “neoliberal” propostas por Collor, restringiram a presença do Estado e ratificaram o modelo de desenvolvimento estruturado em grandes escalas produtivas, mantendo a pequena produção excluída de suas prioridades.

Em 1º de fevereiro de 1991, o presidente Collor sancionou a Lei Agrícola como resultante de uma acirrada disputa, que durou quase dois anos e meio, entre as forças

exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras” (DINIZ, 1997b, p. 196).

⁷ “Fernando Collor empreendeu a primeira experiência claramente neoliberal de reforma do Estado, baseada no enxugamento da máquina estatal, no corte de gastos, na demissão de funcionários e na eliminação de diversos órgãos, dentro de um movimento mais geral de centralização administrativa e alta concentração do poder decisório na cúpula tecnocrática enclausurada no super Ministério da Economia e no Banco Central. [...] Esse experimento de reforma não produziu os resultados almejados pelo governo, levando, ao contrário, à mutilação do aparato administrativo, à degradação do serviço público e ao agravamento de suas deficiências” (DINIZ, 2000, p. 90).

progressistas – representadas pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR) que, apesar das diferenças que contém dentro de si conseguiu agregar em um mesmo bloco a CONTAG, a CUT, o MST, dentre outras – e conservadoras da sociedade – lideradas pela Frente Ampla da Agricultura e por setores ligados à comercialização agrícola e à produção e distribuição de máquinas agrícolas. Contudo, a lei originalmente aprovada pelo Congresso Nacional sofreu um grande número de vetos por parte do presidente Collor.

Entre os artigos que eram do interesse dos trabalhadores rurais e que foram vetados vale destacar a definição de pequeno produtor e pequena propriedade rural; a priorização do crédito rural para os pequenos produtores; a “equivalência dos produtos” para os financiamentos rurais de pequenos produtores; o impedimento de beneficiar com crédito rural aqueles proprietários devedores do ITR; a preferência aos pequenos e médios produtores e aos assentados pela reforma agrária quando da aplicação dos recursos financeiros da habitação; a proibição de penhora da pequena propriedade rural para fins de obtenção de crédito e a prioridade do abastecimento alimentar para o consumo interno (MENEZES,1991, p.83).

Logo que foi sancionada, a Lei Agrícola criou o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPAs), responsável por “orientar a elaboração do Plano Safra, propor alterações na política agrícola e manter a análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade” (MENEZES,1991, p.75-76), que tinha em sua composição nove membros do governo, seis membros da iniciativa privada e apenas dois membros representantes dos trabalhadores rurais.

Em função da resistência em abrir espaço para a participação dos representantes dos trabalhadores rurais nas instâncias de elaboração e deliberação de políticas, estas foram delineadas segundo o interesse dos grandes proprietários rurais, das empresas agroindustriais e das redes de comércio dos gêneros alimentícios. Dessa forma, os pequenos produtores foram mantidos à margem das prioridades do desenvolvimento agrícola.

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) foi marcado pelo êxito alcançado com a estabilização da economia, através da implementação do Plano Real, o qual além de conter a inflação, serviu para represar as resistências em torno dos custos de estabilização e favorecer a unidade em torno da complexa e heterogênea coalizão governamental formatada.

Para garantir a execução do projeto de governo – estabilidade econômica e a reforma do Estado – o governo FHC, assim como o governo Collor, “reforçou o insulamento burocrático, atribuindo papel primordial ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central, ao Tesouro Nacional e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)” (DINIZ, 2000, p. 90), na tomada de decisões referentes à condução da política econômico-financeira. Ademais, contou com a formação de uma ampla base parlamentar que, “embora de

difícil administração, garantiu-lhe a aprovação das medidas integrantes de sua agenda que necessitavam passar pelo Congresso” (DINIZ, 2000, p. 102).

A reforma do Estado ao guiar-se por um enfoque tecnocrático, sem fazer referência à ordem democrática, deixou de lado a natureza política do Estado como comunidade de cidadãos. “O Estado não é neutro: como ‘síntese da sociedade’ representa, garante e reproduz os padrões de convivência social” (LECHNER, 1996, p. 43). Contudo, ao deixar de lado acordos políticos que possam dar respaldo social às novas estratégias de desenvolvimento, “ele perde o monopólio da representação dos interesses coletivos, da força e da violência sistêmica e da iniciativa de políticas de interesse universal” (SCHMIDT, 2000, p. 29). Presenciamos a transição de um modelo de administração pública centralizada, burocrática e com forte intervenção do Estado, para novas formas de administração pública com uma reduzida intervenção estatal, descentralizada, pretensamente mais “democrática” e mais participativa.

2 A EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO SUJEITO SOCIOPOLÍTICO E COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

Como entender por que em meio à reforma do Estado, “cujas diretrizes centrais eram a descentralização de ações, o enxugamento da máquina administrativa e a privatização” (MEDEIROS, 2003, p. 50), o governo FHC decidiu instituir a principal política social de apoio à agricultura familiar – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, em termos de números, realizar a maior reforma agrária já vista no país, até então?

Para tanto, há que considerar quais foram os determinantes político-institucionais, suas características conjunturais e estruturais, enquanto reflexo dos diferentes interesses e agentes envolvidos, além das condições do público-alvo.

Primeiramente, temos o fato de que, com essas medidas o governo pretendia retomar a iniciativa política, absorvendo as demandas, redefinindo-as e dando-lhes nova direção. Na realidade, essas ações foram empregadas mais para atender às pressões sociais e políticas do que visando obter um desenvolvimento rural duradouro.

Em segundo lugar, à inserção, no seio do governo, de intelectuais, cujas produções acadêmicas passaram a influenciar o conteúdo das estratégias de política agrícola, em especial para a agricultura familiar; constituindo-se no que poderíamos chamar de “matriz discursiva”

legitimadora das iniciativas governamentais direcionadas à agricultura familiar, com destaque para o PRONAF.

2.1 AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DE UMA CATEGORIA SOCIAL

Ao analisar as questões referentes à reforma agrária e à agricultura, entre 1995 e 2001, Mauro Malin observa que, “entre a habilidade para encaminhar um certo tipo de reforma agrária e a marcha retumbante da agroindústria, o governo Fernando Henrique Cardoso pode reivindicar méritos adicionais: ter trazido à cena política a questão da agricultura familiar, ilustre desconhecida que lentamente parece ganhar *status* de ator importante” (MALIN, 2002, p. 179-180).

Nos países capitalistas avançados, a agricultura familiar, como uma categoria social, não é recente. Contudo, no Brasil, sua utilização foi dotada de um significado e de uma abrangência tal, que assumiu ares de novidade.⁸

Fala-se de uma agricultura familiar como um novo personagem, diferente do camponês tradicional, que teria assumido sua condição de produtor moderno; propõem-se políticas para estimulá-los fundadas em tipologias que se baseiam em uma viabilidade econômica e social diferenciada (WANDERLEY, 2001, p. 22).

Então, se coloca a pergunta: o que vem a ser uma agricultura familiar?

Como já salientado, as designações agricultura e agricultor familiar fazem parte de novas categorias de reconhecimento criadas coletivamente através de “diversos agentes que se integraram ao campo de construção de problemas atribuídos à condição de pequeno produtor ou camponês”. Instituiu-se um “processo político de construção da categoria socioprofissional agricultor familiar e de respectivos quadros institucionais, cujos agentes foram dotados de legitimidade para redefinir significados, assim marcadores dos sinais positivos que passaram a ser associados ao termo agricultura familiar” (NEVES, 2007, p. 1-2).

⁸ “No início da década de 1980, Maria Helena Rocha Antuniassi e Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco, professoras vinculadas ao Departamento de Economia Rural da FCA/UNESP, Campus de Botucatu, realizaram um amplo levantamento dos títulos constitutivos da bibliografia sobre produção familiar na agricultura brasileira. O levantamento abarcou 1.132 títulos. A recorrência dos termos agricultor de subsistência ou baixa renda, camponeses, sitiantes, pequeno produtor e pequeno proprietário, ao lado dos termos de qualificação da dependência – colono, meeiro, parceiro, arrendatário – ou de apropriação provisória e informal da terra – posseiro – demonstra a preocupação com a diversidade de modos de existência e o irreconhecimento de uma categoria genérica de designação. Por conseguinte, nesse contexto nacional de produção acadêmica em torno das atividades agropecuárias e seus respectivos agentes, não há referência ao uso do termo agricultura familiar. Os princípios de classificação recaem sobre a renda, sobre as condições de vinculação ao mercado, sobre modos de apropriação da terra e de produzir, bem como de apropriação do produto do trabalho” (NEVES, 2007, p. 7-8).

Contudo, torna-se necessário entender o contexto intelectual em que foi gestada a temática agricultura familiar, particularmente a partir da década de 1990 e, que, a partir de então, passou a dominar a temática no estudo do desenvolvimento rural sustentável.

Neste contexto torna-se perceptível uma “virada da interconexão entre autores, mediante afiliação de alguns deles ao campo das ciências sociais no Brasil e na França. Diversas questões que pesquisadores franceses associam à agricultura familiar na França tornaram-se temas de reflexão entre pesquisadores brasileiros” (NEVES, 2007, p. 12).

Um marco importante que apresenta reflexões teóricas sobre a agricultura familiar, como forma social de produção, remonta ao final da década de 1980, quando um grupo de pesquisadores, sob a coordenação de Hugues Lamarche, pesquisador da Universidade de Paris X, França, realizou um estudo comparativo sobre a agricultura familiar na França, no Canadá, na Polônia, na Tunísia e no Brasil (LAMARCHE, 1997). Além de identificar a presença efetiva de estabelecimentos familiares na maior parte dos países, o estudo constatou a presença de uma realidade com aspecto multiforme e, confirmou, em primeiro plano, a importância da agricultura familiar. Com relação ao Brasil, “chama particularmente a atenção o indiscutível caráter familiar – tantas vezes negado – desta ‘outra’ agricultura brasileira e o enorme potencial que ela pode vir a representar no processo de desenvolvimento, forças produtivas freqüentemente desperdiçadas ao longo da história da nossa agricultura” (WANDERLEY, 1998, p. 15).

Em 1992, ao fazer a apresentação do livro de Ricardo Abramovay, Plínio de Arruda Sampaio salientava que, “o campo brasileiro continua sendo o terreno da bimodalidade tecnológica, da extrema pobreza da população rural, do atraso econômico, social e político”. E, que “até hoje os que debruçaram-se sobre essa realidade fundamentavam suas análises em paradigmas teóricos que [...] associavam invariavelmente a agricultura familiar ao atraso” (ABRAMOVAY, 1992, p. 11). Ao examinar de perto a experiência das nações capitalistas mais avançadas, onde a agricultura atingiu o mais elevado grau de dinamismo e produtividade, Abramovay terminou por constatar que o extraordinário avanço da agricultura desses países se fez, em grande medida, baseado na transformação das propriedades familiares camponesas em unidades de produção individuais, com alta produtividade e extrema abertura à incorporação de novas tecnologias.

Segundo Abramovay (1992, p. 21-22), elas não surgiram de forma espontânea, “[...] na verdade, o Estado foi determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais”. E, não foi apenas por pressão e por interesse dos agricultores que as políticas agrícolas foram implementadas: “elas foram a condição para que

a agricultura desempenhasse um papel fundamental no próprio desenvolvimento do mundo capitalista”.

Na análise de Sampaio (ABRAMOVAY, 1992, p. 12), o livro de Abramovay além de apresentar grandes contribuições para o debate da questão agrária brasileira, abre “perspectivas de utilização do potencial de transformação das milhões de pequenas propriedades que temos em nosso País, para formular um modelo de desenvolvimento agrícola que possa resolver o secular problema de desarticulação da nossa economia e da nossa sociedade”.

Diante dos resultados alcançados com a pesquisa e, principalmente, a constatação de que “a pequena unidade familiar não constitui um mero resíduo histórico de um processo de transformações capitalistas, mas uma unidade de produção apta – sob condições favoráveis – a incorporar progresso técnico e produzir a baixos custos” (ABRAMOVAY, 1992, p. 13), foi que ele decidiu, a partir de então, direcionar suas atividades de pesquisa à defesa de argumentos que torna favorável a opção pela agricultura familiar. Fato facilmente comprovado tanto por sua produção acadêmica quanto pelo envolvimento direto em projetos e pesquisas governamentais direcionados à agricultura familiar.

Dessa forma, o termo agricultura familiar passou a incorporar-se ao debate tanto de pesquisadores de múltiplas disciplinas, quanto da representação política dos trabalhadores rurais.

Todos operaram nessa consagração classificatória, mais para fazer reconhecer a legitimidade e a modernidade dos objetivos da ação política de trabalhadores rurais, de assentados e agricultores parcelares, em busca de enquadramento profissional de acesso a recursos creditícios e de assistência técnica, enfim, em tese asseguradores da reprodução de modos de produzir sob orientação relativamente diversa da organização capitalista (NEVES, 2007, p. 9).

Dentre as inúmeras contribuições “produzidas no mundo acadêmico, em sintonia com atores políticos que investiram na construção de outras representações da sociedade brasileira, de modo a assegurar legitimidade à construção de categoria socioeconômica dotada de direitos” (NEVES, 2007, p.9), a organização de um número temático da Revista Reforma Agrária, da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), (vol. 25, nº 2 e 3, maio-dezembro, 1995), organizado por Bergamasco e Wanderley, representa o marco de consagração do tema da agricultura familiar na academia e nos grupos mobilizados para constituição de políticas de apoio aos agricultores passíveis de enquadramento (NEVES, 2007).

Bergamasco e Wanderley (1995, p. 4), utilizam-se de uma discursividade estrategicamente moldada com um objetivo específico, ou seja, ao mesmo tempo em que

evocam os malefícios da modernização agrícola, procurando evidenciar a necessidade de se construir um novo modelo agrícola, engendram argumentos na busca por afirmar a agricultura familiar como uma categoria social e, principalmente, afirmar a necessidade da realização de políticas públicas que sejam garantidoras da reprodução dessa nova categoria social. Observa-se em seu discurso a presença de um entrelaçamento entre o discurso científico e a enunciação política, particularmente quando afirmam que “será possível, assim, exigir que a política agrícola deixe de ser...”, estão procurando moldar, através de um discurso acadêmico/científico, a base sociopolítica capaz de justificar a implementação de uma política pública que venha a ser substituída de um modelo moldado a “interesses arcaicos, ligados à concentração fundiária e ao crescimento extensivo”.

Este modelo é hoje, mais do que nunca, questionado pelas condições do próprio mundo moderno. No Brasil, para se tornar efetivamente moderna, a agricultura deve dissociar-se dos interesses arcaicos, ligados à concentração fundiária e ao crescimento extensivo para adotar uma dinâmica efetivamente moderna, que valorize o espaço rural, tanto do ponto de vista ambiental quanto socialmente e se comprometer com as necessidades fundamentais da população brasileira. Com estes objetivos, os agricultores familiares, isto é, aqueles que vivem do seu trabalho nas atividades agrícolas, devem se preparar para ocupar um espaço importante na construção de um novo modelo de agricultura para o País. O primeiro passo para isto será, sem dúvida, a constituição de uma representação própria, de forma a mostrar para o Brasil que há uma diferença entre "caloteiros" e "calejados" e que existe esta **outra agricultura** - não latifundiária, não predatória e não excludente. Será possível, assim, exigir que a política agrícola deixe de ser um instrumento para a viabilização do lucro empresarial e até da renda da terra, como sempre aconteceu, para se tornar um garantidor da remuneração do trabalho na agricultura. O lucro resulta da qualificação do competidor no mercado: é um assunto privado; pela importância da produção agrícola para o País, a remuneração do trabalho daqueles que assumem produzir na agricultura é um assunto da sociedade (BERGAMASCO & WANDERLEY, 1995, p. 3).

Bergamasco (1995),⁹ baseando-se nos dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, buscou, através de uma sistematização, estrategicamente engendrada, caracterizar e delimitar a importância quantitativa da agricultura familiar no Brasil.

As dificuldades de utilização desse tipo de dado, disfarçado por agregação, segundo outros critérios, mesmo diante da surpreendente ampla recorrência dos respectivos estabelecimentos (que então veio a ser oficialmente registrada), omissão possível em contextos políticos de negação da importância da reprodução da organização familiar de produção sob a hegemonia do sistema capitalista, todos esses fatores transformaram o texto de Bergamasco em emblema da inflexão de perspectivas de estudo e interpretação. O tema agricultura familiar passa a aglutinar pesquisadores do Pipsa – Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura – afiliados ao GT III até então denominado *A Pequena Produção Agrícola* (NEVES, 2007, p. 9).

⁹ BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira. Caracterização da agricultura familiar no Brasil, a partir dos Dados da PNAD. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 167-177, maio-dez. 1995.

Em *Delimitando a Agricultura Familiar*, José Eli da Veiga, analisa as restrições decorrentes do uso da terminologia pequena produção ao mesmo tempo em que chama atenção à necessidade de que haja a promoção da agricultura familiar.

Contudo, quando o autor afirma que “a importância econômica de unidades produtivas de pequeno porte na agricultura está muito mais ligada à possibilidade de adoção de inovações tecnológicas, à localização e à qualidade do solo, do que à área inicial do estabelecimento”, constata-se claramente que há uma intenção estratégica por trás desse discurso, qual seja o de afirmar e legitimar a agricultura familiar não apenas como categoria do campo científico, mas também do campo político. Assim, ao proceder à desconstrução do discurso de Veiga, verifica-se que há, de forma subliminar, a intenção de justificar, em última instância, a necessidade de políticas públicas voltadas a promover e fortalecer essa forma social de produção.

A oposição entre o pequeno e o grande produtor, não somente dominou o debate sobre a estrutura social da agricultura, como chegou a ter grande influência em controvérsias teóricas sobre o próprio desenvolvimento capitalista. [...] Quando se examina com cuidado a questão do tamanho na agricultura e na pecuária, percebe-se que este não é o aspecto mais relevante. A adoção de inovações tecnológicas eleva constantemente a dimensão dos meios de produção (terra e capital) e reduz - na maior parte dos casos - as necessidades de mão-de-obra. Assim, a importância econômica de unidades produtivas de pequeno porte na agricultura está muito mais ligada à possibilidade de adoção de inovações tecnológicas, à localização e à qualidade do solo, do que à área inicial do estabelecimento. Ou seja, a noção de "pequena produção" era demasiadamente vaga para que pudesse ter a importância conceitual que chegou a adquirir no Brasil entre o início dos 1970s e meados dos 1980s. Na verdade, o que surge com clareza quando se analisa a história da agricultura capitalista é a constante oposição e coexistência entre as formas "familiar" e "patronal" de produção, sendo a primeira a que acabou predominando em todos os países capitalistas desenvolvidos neste século (Veiga,1991a). Todos os países do Primeiro Mundo acabaram por apostar nas virtudes da agricultura familiar e, por diversos caminhos, seguiram a tal "via democrática" de modernização da agricultura.[...] É o que se extrai da experiência histórica. [...] Passa-se para o nível das interpretações, sempre discutíveis. Uma delas, a que procura ressaltar a adaptabilidade da agricultura familiar às exigências do desenvolvimento capitalista, tem sido reafirmada em trabalhos recentes (Abramovay, 1990, 1992; Romeiro, 1990; Veiga, 1990, 1991, 1992). Também têm surgido alguns esforços para avaliar a importância social e econômica da agricultura familiar no Brasil, caracterizando seus principais segmentos. [...] Por isso, é urgente a necessidade de se promover um amplo programa de pesquisas empíricas que tenha como objetivo a caracterização do maior número possível de sistemas agrários em que predomine a forma familiar de produção agropecuária. Os dados apresentados neste trabalho são referências para essas imprescindíveis pesquisas de campo (VEIGA, 1995, p. 128-129).

Além do que, tem-se outros elementos discursivos que foram operados pela academia, de forma estratégica e objetivamente delineados a um fim específico – a) que “todos os países do Primeiro Mundo acabaram por apostar nas virtudes da agricultura familiar”; b) que a experiência histórica mostra que a agricultura familiar ajuda a construir uma economia com melhor distribuição de renda e, em consequência, melhor dinamismo econômico; c) que a capacidade de “adaptabilidade da agricultura familiar às exigências do

desenvolvimento capitalista, tem sido reafirmada em trabalhos recentes (Abramovay, 1990, 1992; Romeiro, 1990; Veiga, 1990, 1991, 1992)”; e, d) “a importância social e econômica da agricultura familiar no Brasil” –, qual seja, o de subsidiar a inserção das demandas da agricultura familiar nas políticas públicas.

Não existe qualquer análise científica puramente “objetiva” da vida cultural, ou...dos “fenômenos sociais”, que seja independente de determinadas perspectivas especiais e parciais, graças às quais estas manifestações possam ser, explícita ou implicitamente, consciente ou inconscientemente, selecionadas, analisadas e organizadas na exposição, enquanto objeto de pesquisa (MAX WEBER apud ABRAMOVAY & CARVALHO FILHO, 1994, p. 36).

Assim, passa-se à constatação e à compreensão do porquê dessa articulação entre a produção científica e a construção de políticas públicas, objetivando, neste caso, atender um segmento sócio-produtivo. A elaboração do Convênio FAO/INCRA, coordenado por Carlos Enrique Guanziroli, Dr. Economia, e tendo como consultores José Eli da Veiga, PhD em Economia; Ademar Ribeiro Romeiro, PhD em Economia; John Wilkinson, PhD em Sociologia; Hector Maletta, MSc. em Sociologia; Adriana F. Alves, MSc. em Planejamento Regional; Patrick A. Davies, Eng^o Agrônomo e Márcio Shuller, Economista,¹⁰ foi o meio pelo qual se traçou o Perfil da Agricultura Familiar no Brasil, objetivando, de forma estratégica, criar as condições de possibilidade para a formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar. Isto é, a produção de dados sobre a agricultura familiar alcança duas finalidades fundamentais: a) legitimar politicamente a agricultura familiar no interior do Governo, mostrando suas potencialidades geradoras de emprego e renda; b) instrumentalizar a formulação de políticas públicas, o que vai redundar no PRONAF. Assim, por exemplo, em seus resultados, o Convênio FAO/INCRA ao classificar os agricultores em “consolidados”, “em transição” e “periféricos” o objetivo foi, estabelecer políticas públicas específicas e supostamente adequadas à realidade vivida por cada um desses “tipos”.

A partir de então, esses intelectuais e sua produção acadêmica vão passar a influenciar o conteúdo das estratégias de política agrícola, em especial para a agricultura familiar. Eles vão constituir o que pode-se chamar de “matriz discursiva” legitimadora das iniciativas governamentais direcionadas à agricultura familiar, onde destaca-se o PRONAF.

¹⁰ Essa comissão participou da primeira etapa do Projeto realizada em 1994. Para a segunda etapa, a partir de 1995, a Coordenação permaneceu com Guanziroli e dos consultores somente Ademar Ribeiro Romeiro e John Wilkinson permaneceram, os demais saíram e em seus lugares entraram: Shigeo-Shiki, Dr. Economia Agrícola; Vítor de Athayde Couto, Dr. Sociologia Rural; Gervásio Resende, Dr. economia e Alberto Di’Sabato, Msc. Economia (FAO/INCRA, 1996).

2.2 O PROJETO FAO/INCRA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CATEGORIA SOCIAL: A AGRICULTURA FAMILIAR

José Eli da Veiga (1995), tomando por base os estudos elaborados por Abramovay et al. (1995), bem como reformulações realizadas nas tabulações do Censo Agropecuário de 1985 para a segunda etapa do Projeto FAO/INCRA, propôs uma contribuição complementar a essas primeiras tentativas de caracterização da agricultura familiar. Segundo o autor, através da construção de princípios metodológicos, foi possível reelaborar os critérios de estratificação, segundo o nível de renda – Renda Monetária Bruta (RMB). Este procedimento fez-se necessário em virtude de buscar um entendimento sobre “a lógica que orienta as atividades dos diferentes tipos de produtores. Em função disso foi feita a estratificação dos produtores familiares em três grupos de renda: A, B e C” (FAO/INCRA, 1996, p. 16).

Em função de se evitar as enormes distorções decorrentes da grande heterogeneidade econômica entre as regiões brasileiras, utilizou-se o cálculo das RMB média e mediana para as microrregiões geográficas e unidades da federação, de modo que exista sempre um estrato inferior constituído pelos 50% mais pobres; um estrato constituído pelos estabelecimentos com RMB superior à média; e, por fim, um estrato intermediário situado entre a média e a mediana, conforme pode ser visualizado no Quadro 2.

QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS FAMILIARES POR ESTRATO E PELO NÍVEL DE RENDA MONETÁRIA BRUTA

Estrato	Nível de Renda Monetária Bruta	Nº Estab. Familiares
A	Acima da média da unidade geográfica	1.150.433
B	Entre a média e a mediana da unidade geográfica	1.020.312
C	Abaixo da mediana da unidade geográfica	2.168.308
TOTAL		4.339.053

Fonte: FAO/INCRA, 1996, p. 17, adaptado pela autora.

Uma das principais contribuições deste estudo foi a constatação de que 75% dos estabelecimentos rurais no Brasil têm características de produção familiar (4.339.053), representavam 22% da área total, contavam com 60% do pessoal ocupado e detinham 28% do valor total da produção agropecuária. Além do que, do total de estabelecimentos que obtiveram financiamentos na agricultura brasileira 44,2% eram familiares, porém captaram apenas 11% do valor total dos recursos de fontes formais de financiamento.

As análises promovidas pelo Projeto FAO/INCRA (1994 e 1996) levaram em conta um conceito específico de agricultura familiar. Tomando Lamarche como referência definiu-

se que “a exploração familiar corresponde a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família” (LAMARCHE, 1997, p. 15).

A partir da definição de agricultura familiar, elaborada pelo Convênio FAO/INCRA, esta foi dividida em três modalidades:

a) Agricultura familiar consolidada (estrato A): formada por aproximadamente 1.150.000 estabelecimentos distribuídos nas diversas regiões do país, porém mais concentrado no Sul. Este setor gera uma renda monetária média de 57,1 salários mínimos/ano e possui uma área média de 32,1 ha (Tabela 6). Assim, este segmento não demandaria apoio específico, em função de ter condições de se adequarem às possibilidades criadas pelo próprio mercado e pelas políticas públicas já existentes (FAO/INCRA, 1996, p.18).

b) Agricultura familiar de transição (estrato B): constituída por aproximadamente 1.020.000 estabelecimentos, que consegue garantir pelo menos a alimentação da família e que se não receberem apoio imediato das políticas agrárias e agrícolas, podem se transformar num grupo periférico. Os agricultores desse segmento representam o “público-alvo” prioritário de políticas agrícolas que alavanquem suas potencialidades produtivas, com vistas à sua inserção no mercado (FAO/INCRA, 1996, p.18).

c) Agricultura familiar periférica ou de subsistência (estrato C): este segmento agrupa aproximadamente 2.168.000 propriedades, das quais 1.115.603 estão localizados no Nordeste. Os agricultores sem terra, dentro deste segmento, são em torno de 1.018.000. Em sua maioria não se enquadram no perfil de produtores agropecuários, assemelhando-se com moradores e agregados do campo. Vivem fundamentalmente de outras atividades rurais, porém não agrícolas. Na medida em que sua integração nos mercados é mínima (quase zero de renda monetária), este setor deve ser alvo de políticas agrárias, visando a reestruturação de seus sistemas produtivos e de políticas sociais, já que seu acesso ao crédito e à tecnologia moderna em grande medida dependem do acesso à terra (FAO/INCRA, 1996, p.18 e 23).

TABELA 6 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, ÁREA MÉDIA EM HECTARES, RENDA MONETÁRIA BRUTA (RMB), EM SALÁRIOS MÍNIMOS POR ANO (SM/A) E PESSOAL OCUPADO (PO) POR ESTABELECIMENTO, SEGUNDO A CATEGORIA FAMILIAR

Categoria Familiar	Nº Estabelecimentos	%	Área Média (ha)	RMB média (sm/a)	PO por estabelecimento
Consolidada	1.150.433	26,5	32,1	57,1	3,8
De transição	1.020.312	23,5	16,1	12,0	3,3
Periférica	2.168.308	50,0	13,7	0,5	2,9
Total	4.339.053	100,0	19,1	18,2	3,3

Fonte: FAO/INCRA, 1996, p. 17 e 19, adaptada pela autora.

A predominância da agricultura familiar está nas regiões Norte, Nordeste e Sul, onde contribui com elevados percentuais de produção: feijão (62% no Sul), milho (63% no Norte, 61% no Sul e 62% no Nordeste), arroz (62% no Nordeste), mandioca (83% no Norte e 76% no Sul), aves (52% no Sul e 57% no Norte) e leite (65% no Sul). Contribui com aproximadamente 43% na produção total da região Sul e, em função da massiva influência da produção patronal concentrada na região Sudeste, contribui com 28% no conjunto do país (FAO/INCRA, 1996, p.23). “A imagem estereotipada da agricultura familiar como um setor atrasado do ponto de vista econômico, tecnológico e social, voltado fundamentalmente para a produção de produtos alimentares básicos e com uma lógica de produção de subsistência, está longe de corresponder à realidade” (BUAINAIN et al., 2002, p. 49).

Assim, operacionalizada conceitual e empiricamente a agricultura familiar, concluiu-se que o seu fortalecimento necessariamente traria impactos positivos, frente à sua eficiência na utilização dos fatores terra e capital, em relação ao segmento patronal, sobre a geração de emprego e renda, contribuindo, dessa forma, para a redução da pobreza no campo e para a manutenção da população rural.

Em suma, a agricultura familiar constituiu-se no Brasil como categoria social reconhecida, graças à convergência de esforços de intelectuais, políticos e sindicalistas articulados pelos dirigentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, através do apoio institucional de organizações internacionais, mais especificamente da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). “Nessa conjunção de investimentos políticos, os porta-vozes de tal projeto fizeram demonstrativamente reconhecer a racionalidade econômica e social da pequena produção agrícola; a capacidade adaptativa dos agentes produtivos a novas pautas éticas de conduta econômica” (NEVES, 2007, p. 15).

As pressões dos movimentos sociais e sindicais rurais e o reconhecimento por parte de setores governamentais e intelectuais, que somaram esforços no sentido do fortalecimento da agricultura familiar afim de “atacar grande parte dos problemas sociais urbanos derivados do desemprego rural e da migração descontrolada na direção campocidade” (MA/SDR/DATER, 1996, p. 8), foram os condicionantes para que, em 1996, o governo federal instituísse o PRONAF.

3 PRONAF: OBJETIVOS, DIRETRIZES E INSTRUMENTOS

Em 1994, com a finalidade de atender à solicitação dos movimentos sociais, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP, que consistia numa linha de crédito exclusiva para os agricultores familiares, os quais eram classificados pelo tamanho da propriedade e pela mão-de-obra utilizada na produção. O PROVAP operou basicamente com recursos do BNDES e sobre os recursos contratados incidiam juros de 4% a.a., sem correção monetária (SILVA, E. 1999). Os resultados do PROVAP, foram considerados pífios, em função das rigorosas exigências impostas pelas instituições financeiras ao público-alvo e, também, em relação aos recursos aportados. Contudo, a importância deste programa reside na transição que a partir de então “se inicia em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais” (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004, p. 23).

O estudo FAO/INCRA, realizado em 1994, propôs vários instrumentos de política destinados à agricultura familiar, e esse documento serviu de base para que o MAARA criasse, em 1995, a Secretaria de Desenvolvimento Rural que, posteriormente, articulou a elaboração do PRONAF. O Programa foi concebido para atender ao conjunto dos agricultores familiares, sendo que, a partir dos critérios metodológicos estabelecidos pelo estudo FAO/INCRA – agricultura familiar consolidada, em transição e periférica, a prioridade foi para os segmentos em transição e os agricultores periféricos, desde que, para esse último, o recurso fundiário não representasse fator impeditivo ao seu desenvolvimento (FAO, 2005).

Ainda em 1995, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CONDEFAT destinou o volume de R\$ 200 milhões para que fossem aplicados na agricultura familiar. O voto n.º. 103 do Conselho Monetário Nacional e a Resolução do Banco Central n.º. 2.191, de 24 de agosto de 1995, estabeleceram as regras de financiamento do PRONAF. Em 19 de dezembro de 1995, através da Resolução n.º. 2.223, foi autorizada às instituições financeiras a transferência das operações relativas ao financiamento de custeio, contratadas a partir de 01.09.95 e enquadradas no PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária) amparadas pelo PROGER/FAT (Programa de Geração de Emprego e Renda destinado ao setor Rural), para o PRONAF (FAO, 2005, p. 11).

Contudo, foi somente em 28 de junho de 1996, através do Decreto Presidencial n.º. 1.946, que, de fato, foi criado o PRONAF. Ressalte-se, entretanto, que apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas neste ano; a ampliação do Programa para as áreas de investimentos, infra-estrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa ocorreu em 1997. Os recursos liberados através do PRONAF têm origem em quatro fontes, controladas pelo SNCR: a) exigibilidades do MCR do Banco Central; b) Fundo de Amparo ao Trabalhador

(FAT), representando cerca de 80% do total de recursos disponibilizados desde 1996 até os dias atuais; c) Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), criados pela Constituição Federal de 1988 para facilitar o desenvolvimento das regiões mais pobres; e, d) Recursos do Tesouro Nacional, alocados no Orçamento Geral da União (FAO, 2005).

3.1 OBJETIVOS E LINHAS DE ATUAÇÃO DO PRONAF

O PRONAF passou a ser a principal política pública do Governo Federal de apoio ao desenvolvimento rural, voltada ao fortalecimento da agricultura familiar, em função de sua importância para a produção de alimentos para o mercado interno, para as agroindústrias, para as exportações brasileiras e, principalmente, como enunciado anteriormente, em função de sua capacidade de gerar postos de trabalho e renda.

O PRONAF apresenta como objetivo principal a busca por construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, por meio do incremento e da diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social, qualidade de vida e ampliação do exercício da cidadania.

De forma específica, o PRONAF objetiva: a) ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar; b) viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; c) fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; d) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares, propiciando-lhes o acesso aos novos padrões tecnológicos e gerenciais e; e) favorecer o acesso desses agricultores e suas organizações ao mercado de insumos e produtos (MA/SDR/DATER, 1996).

Para atingir esses objetivos, o PRONAF estrutura-se nas seguintes linhas de ação:

a) financiamento da produção da agricultura familiar – anualmente, o Programa destina recursos para custeio – modalidade de crédito para gastos com a manutenção das atividades já desenvolvidas na propriedade – e investimento – modalidade destinada à aquisição de equipamentos ou construção de benfeitorias geradoras de renda –, financiando atividades produtivas;

b) financiamento de infra-estrutura e serviços públicos nos municípios – promove a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação da infra-estrutura

necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural;

c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares – emula a realização de cursos e treinamentos aos agricultores familiares, suas organizações, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;

d) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais – reúne e sistematiza idéias, no sentido de reorientar as ações governamentais e redirecionar a atuação de órgãos setoriais para o atendimento das reais necessidades da agricultura familiar;

e) financiamento da pesquisa e extensão rural – destina recursos financeiros para a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares (MA/SDR/DATER, 1996; SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004).

A temática da participação social, já contemplada neste trabalho, tão amplamente evocada pelos movimentos sociais e políticos, principalmente, durante o processo de redemocratização brasileiro, a partir da década de 1990, alcançou inserção nas políticas públicas, permitindo aos agentes sociais intervirem e expressarem suas opiniões e demandas, inclusive, com a constituição de espaços institucionalizados para a participação social, especialmente em nível local. “No campo do desenvolvimento rural, a implantação do PRONAF concorreu decisivamente para a ebulição do debate sobre a participação social e a descoberta do local como ambiente privilegiado para a democratização” (SILVA & MORUZZI MARQUES, 2004, p. 10-11).

Assim, na forma de intervir, o PRONAF adota uma estratégia inovadora, qual seja, a participação conjunta da sociedade, resultando numa estrutura organizacional ampla e ao mesmo tempo complexa, envolvendo várias organizações e as três instâncias governamentais – os governos federal, estaduais e municipais –, além da iniciativa privada, dos representantes dos agricultores familiares e suas organizações.

3.2 BENEFICIÁRIOS E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DO PRONAF

Segundo as normativas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, são beneficiários, comprovado mediante Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)¹¹,

¹¹ A DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF é o documento que comprova o enquadramento do produtor no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. A DAP é gratuita. O INCRA é a entidade

os produtores rurais, silvicultores, aquícultores, extrativistas, pescadores, inclusive remanescentes de quilombos e indígenas, que atendam aos seguintes requisitos:

- a) sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária;
- b) residam na propriedade ou em local próximo;
- c) detenham, sob qualquer forma, no máximo 4 módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor, ou no máximo 6 módulos quando se tratar de pecuarista familiar;
- d) tenham renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento, e;
- e) que o trabalho familiar seja a base da exploração do estabelecimento, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes e contar com a ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir (MA/SDR/DATER, 1996; Lei nº 11.326/2006).

3.2.1 FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF CRÉDITO

Esta modalidade do PRONAF tem como objetivo apoiar financeiramente as atividades agrícolas e não agrícolas exploradas pelos agricultores e suas associações. A lógica de liberação de recursos nesta modalidade tem um viés mais convencional e é feita diretamente entre o Banco e o demandante do crédito. Não existe nenhum direcionamento de recursos em termos de prioridades regionais de atendimento, sendo que são as regras de liberação que definem o público-alvo efetivo desta modalidade.

Contudo, o Programa define um certo público, porém o banco tem uma clientela. “Entre esses dois universos – o público do programa e a clientela do banco – a distância pode ser imensa. A generosa remuneração que é paga ao banco, pelo Tesouro Nacional, para operar com um público não pertencente à sua clientela habitual não reduz a resistência em emprestar aos segmentos mais pobres dos agricultores” (ABRAMOVAY et al., 2003, p. 250). Ou seja, ainda há muitos obstáculos por parte dos bancos que dificultam aos agricultores familiares o acesso aos financiamentos do Programa.

credenciada para emitir a DAP para os grupos A e A/C e, para os demais grupos, o MDA habilitou os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, os serviços públicos de extensão rural e os Sindicatos Rurais a emitir as declarações (PRONAF - Plano Safra 2005/2006).

O PRONAF Crédito é a modalidade que apresenta maior liberação de recursos, sendo o Banco do Brasil o agente financeiro com maior participação no total liberado. Esse banco domina a oferta de recursos em todas as regiões do país, exceto a região Nordeste, onde o Banco do Nordeste é o principal agente (FAO, 2005). A evolução dos recursos liberados anualmente é apresentada no Quadro 3.

QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONIBILIZADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (EM BILHÕES DE R\$) – 1997/1998 A 2006/2007

Plano Safra/Período	Valores disponibilizados
Plano safra 1997/1998	R\$ 1,300
Plano Safra 1998/1999	R\$ 2,300
Plano Safra 1999/2000	R\$ 3,460
Plano Safra 2000/2001	R\$ 4,200
Plano Safra 2001/2002	R\$ 4,370
Plano Safra 2002/2003	R\$ 4,196
Plano Safra 2003/2004	R\$ 5,400
Plano Safra 2004/2005	R\$ 7,000
Plano Safra 2005/2006	R\$ 9,000
Plano Safra 2006/2007	R\$ 10,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Para a obtenção de créditos, os beneficiários do PRONAF são classificados em 6 grupos: A, B, C, A/C, D e E. Essa categorização foi construída a partir da publicação de um estudo realizado no âmbito do convênio FAO/INCRA, em 1999, o qual sugeriu a segmentação dos agricultores familiares beneficiários do Programa em grupos distintos, conforme o nível de renda bruta familiar. “Essa classificação diferenciada dos agricultores permitiu que as regras de financiamento fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates (descontos) visam auxiliar mais as parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas” (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004, p. 26).

Além das linhas de crédito para custeio e investimento o PRONAF apresenta, ainda, linhas de crédito para financiar atividades e/ou público-alvo específicos, tais como: PRONAF Mulher, PRONAF Jovem Rural, PRONAF Semi-árido, PRONAF Floresta, PRONAF Agroindústria, PRONAF Agroecologia, PRONAF Cota-Parte e Biodiesel.

No Quadro 4, tem-se a segmentação por grupo, os beneficiários, as modalidades de financiamentos, os valores financiáveis e os rebates, dentre outros.

QUADRO 4 – MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DO PRONAF

GRUPO	BENEFICIÁRIOS	MODALIDADE	FINALIDADE DO FINANCIAMENTO	VALOR FINANCIÁVEL	JUROS	REBATE (Bônus de Adimplência)	PRAZOS	CARÊNCIA
A	Assentados de Reforma Agrária ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário do Governo Federal	Investimento	Estruturação das unidades produtivas	Até R\$ 18.000,00	1,15% ao ano	Até 45% sobre o capital	Até 10 anos	Até 5 anos
A	Agricultores adimplentes, participantes do Programa de Recuperação de Crédito Fundiário da Secretaria de Reordenamento Agrário do MDA ou do programa de Recuperação de Assentados do INCRA, que não tomaram financiamento de Investimento nos Grupos "C", "D" ou "E"	Investimento	Estruturação das unidades produtivas	Até R\$ 6.000,00	1 % ao ano	Não tem	Até 10 anos	Até 3 anos
A/C	Assentados de Reforma Agrária que não tomaram crédito de custeio nos Grupos C, D e E	Custeio	Agricultura e Pecuária	R\$ 500,00 até R\$ 3.000,00	2% ao ano	De R\$ 200,00, por mutuário	Até 2 anos	Não tem
B	Agricultores com renda bruta anual de até R\$ 3.000,00 (excluídos os benefícios sociais e aposentadoria decorrentes da atividade rural)	Investimento	Agricultura e Pecuária	Até R\$ 1.500,00, por operação	1% ao ano	25% sobre o saldo devedor, sendo que o somatório dos financiamentos com direito a bônus está limitado a R\$ 4 mil por beneficiário. Acima do limite de R\$ 4 mil, as operações não tem bônus	Até 2 anos	Não tem
C	Agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 3.000,00 e até R\$ 16.000,00 (excluídos os benefícios sociais e aposentadoria decorrentes da atividade rural)	Investimento	Agricultura e Pecuária	R\$ 1.500,00 até R\$ 6.000,00	3% ao ano	Desconto de R\$ 700,00 por beneficiário/operação	Até 8 anos	Até 5 anos
		Custeio	Agricultura e Pecuária	R\$ 500,00 até R\$ 4.000,00	4% ao ano	De R\$ 200,00, por ano	Até 2 anos	Não tem
D	Agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 16.000,00 e até R\$ 45.000,00 (excluídos os benefícios sociais e aposentadoria decorrentes da atividade rural)	Investimento	Agricultura e Pecuária	Até R\$ 18.000,00	3% ao ano	Não tem	Até 8 anos	Até 5 anos
		Custeio	Agricultura e Pecuária	Até R\$ 8.000,00	4% ao ano	Não tem	Até 2 anos	Não tem
E	Agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 45.000,00 e até R\$ 80.000,00 (excluídos os benefícios sociais e aposentadoria decorrentes da atividade rural)	Investimento	Agricultura e Pecuária	Até R\$ 36.000,00	7,25% ao ano	Não tem	Até 8 anos	Até 5 anos
		Custeio	Agricultura e Pecuária	Até R\$ 28.000,00	7,25% ao ano	Não tem	Até 2 anos	Não tem

Fonte: MDA/Plano Safra 2006/2007.

De acordo com Schneider, Cazella & Mattei (2004), a sistemática de concessão de crédito vem sofrendo contínuas alterações desde o início do PRONAF, visto que os valores dos financiamentos para custeio e investimento, as taxas de juros incidentes sobre os recursos alocados e as novas categorias que a cada ano são acopladas ao Programa evidenciam a necessidade de contínuas melhorias nesta política de desenvolvimento rural sustentável, em face da diversidade social dos agricultores familiares e das diferenças regionais

Assim, a melhoria das condições dos financiamentos (juros, prazos, rebates) e a concessão financiamentos especiais para segmentos até então excluídos (mulheres trabalhadoras rurais, comunidades remanescentes de quilombo, comunidades indígenas e jovens), numa perspectiva de promover e dar visibilidade ao trabalho desempenhado por estes

agentes sociais, são exemplos das melhorias implementadas no Programa. Cabe destacar, entretanto, que essas mudanças efetivam-se somente em função da intensa pressão exercida pelas organizações dos trabalhadores rurais, exigindo melhores condições de financiamento.

3.2.2 FINANCIAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS

A linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais foi concebida como uma modalidade de apoio financeiro e técnico do Governo Federal, com recursos não reembolsáveis, para atuar em parceria com os governos estaduais e municipais. Esta linha visa a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar de modo a dinamizar o setor produtivo e assegurar o desenvolvimento rural.

O PRONAF busca, através da gestão social, a base de suas ações. Parte do pressuposto que ao municipalizar a sua atuação, os agricultores e suas famílias transformem-se nos agentes principais do Programa, em condições de gerar as demandas e as soluções necessárias à realização de seus objetivos. Dessa forma, constata-se que a maior inovação do Programa se deu nessa linha, pelo fato de propor “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário” (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999, p. 9).

Inicialmente, eram os municípios quem demandavam e recebiam os recursos, repassando-os para órgãos também públicos. Para ser selecionado o município precisava atender os seguintes critérios: a) a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área de até 200 ha e o total de estabelecimentos do município devia ser maior que a relação entre o número de estabelecimentos com área de até 200 ha do Estado; b) a relação entre a população rural e a população total do município devia ser maior que a relação entre a população rural e a população total do Estado; c) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município devia ser menor que o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura no Estado.¹²

Como se percebe, o critério de escolha dos municípios levava em conta efetivamente o perfil de carência da localidade em questão. Na medida em que a liberação dos recursos esteve direcionada aos municípios mais carentes, observou-se a ocorrência de uma

¹² Para uma análise detalhada dos critérios de seleção dos primeiros municípios e o potencial de investimentos financiados, consultar Abramovay & Veiga (1999).

centralização naquelas regiões em que havia uma grande concentração de agricultores familiares e, mais do que isto, que a maior parte desses agricultores familiares possuía renda baixa e grande dificuldade de integração ao mercado (FAO, 2005).

O PRONAF infra-estrutura tem sido um dos poucos programas de investimentos em áreas rurais pobres, mas os investimentos realizados com recursos deste programa são limitados pela precária capacidade dos agentes de planejamento e assistência técnica dos pequenos municípios de formular projetos inovadores que ofereçam melhores condições de geração de renda para os agricultores familiares. Além disso, a escolha do município apenas por critérios que enfatizam, em última análise, a pobreza não leva em consideração a capacidade organizativa dos produtores, fazendo, assim investimentos em comunidades com reduzida capacidade de gestão dos projetos. Em municípios com projetos de desenvolvimento mais bem construídos o PRONAF infra-estrutura tem sido uma importante fonte de financiamento para a criação de pequenas agroindústrias que aumentam a renda gerada pelos agricultores (ABRAMOVAY et al., 2003, p. 271).

Para ter acesso ao financiamento, o município selecionado teria que atender às seguintes exigências: a) criar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR); b) elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR)¹³; c) elaborar os planos de trabalho (PT) que deveriam ter aprovação dos conselhos estaduais; d) entregar os planos de trabalho à Caixa Econômica Federal para apreciação; e, e) pagar as contrapartidas e comprovar adimplência com a União, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Contudo, dentro do processo de mudanças por que vem passando freqüentemente o Programa, a Linha Infra-estrutura também sofreu reformulações, notadamente com relação à unidade de atendimento, o município, o qual será analisado no próximo item.

3.3 ARQUITETURA DO PRONAF

Desde que foi instituído, o PRONAF esteve vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural, fazendo parte do Ministério da Agricultura. Em 1999, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em substituição ao Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, passando a abrigar o INCRA, e no lugar da Secretaria de Desenvolvimento Rural foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que absorveu o PRONAF e os demais programas ligados à agricultura familiar brasileira.

¹³ Trata-se de um documento de caráter oficial contemplando as soluções para os problemas identificados pelos agricultores familiares, relacionando os recursos municipais, estaduais e federais, tanto públicos como privados, necessários para a sua execução (FAO, 2005).

Para normatizar o processo de seleção dos municípios beneficiários do Programa, foi constituído o Conselho Nacional do PRONAF, que foi mais tarde incorporado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), instituído em 06 de outubro de 1999, pelo Decreto nº 3.200. A partir de então, todas as ações do PRONAF passaram a ser subordinadas ao CNDRS.

Segundo o Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, o CNDRS tem a finalidade de deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS, e que os Estados e o Distrito Federal que, em seu âmbito, desejarem aderir ao PNDRS, poderão instituir o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS).

O CEDRS tem a incumbência de deliberar sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (PEDRS), bem como promover: a articulação e a adequação de políticas públicas federais de desenvolvimento rural sustentável à realidade estadual; a aprovação e compatibilização da programação físico-financeira anual dos Programas que integram o PNDRS, acompanhar seu desempenho e apreciar os pertinentes relatórios de execução; o desenvolvimento das ações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, constituídos pelos governos municipais, em seu âmbito de atuação, e que sejam por ele reconhecidos; os estudos de avaliação dos programas que integram o PNDRS e propor redirecionamentos; a consolidação da demanda estadual, a partir das informações dos Conselhos Municipais e subsidiar o CNDRS na elaboração das propostas anuais de alocação de recursos para financiamento do PRONAF e, outras atribuições que lhe forem cometidas.

O Artigo 13º, do mesmo Decreto, estabelece que os municípios mediante adesão, poderão instituir, em seu âmbito, o Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), o qual, ao deliberar sobre o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), deverá observar: a articulação e a adequação de políticas públicas estaduais e federais à realidade municipal; a compatibilização da programação físico-financeira anual dos Programas que integram o PNDRS e PEDRS, acompanhar seu desempenho e apreciar os relatórios de execução; os impactos das ações dos programas no desenvolvimento municipal e propor redirecionamentos e, outras atribuições que lhe forem cometidas.

O CMDRS é integrado por representantes do poder público municipal, das organizações dos agricultores familiares, dos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras. O CMDRS deve manter a paridade entre os membros do poder público municipal e da sociedade civil sendo que, pelo

menos 50% destes devem ser representantes dos agricultores familiares e ser responsável pela elaboração de seu regimento interno.

A Resolução nº 15, de 10 de maio de 2001, do CNDRS, além de apresentar os novos critérios de seleção dos municípios, com privilégio à escolha daqueles mais pobres e mais rurais, utilizando para tanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); deixou para os CEDRS a responsabilidade de elaborar a lista final dos municípios contemplados e a contrapartida de cada um; e, exigiu a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e a disponibilidade de uma infra-estrutura básica para garantir o funcionamento desses Conselhos (espaço físico identificado com os dizeres “Sala do Agricultor Familiar – PRONAF”, um atendente público, um técnico para acompanhar e supervisionar os beneficiários e a criação de um programa municipal de compras para a agricultura familiar).

Todo o enfoque dado à constituição dos CMDRS deve-se ao fato de a linha Infra-estrutura ter como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Segundo Schneider, Cazella & Mattei (2004), esta prerrogativa advém da necessidade crescente do Estado descentralizar a gestão pública e promover uma maior eficiência no uso dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que amplia os mecanismos de acesso da população a formas cada vez mais democráticas de participação.

A Resolução nº 27, do CNDRS, de 28 de novembro de 2001, trouxe novas modificações nos critérios de seleção dos municípios que seriam apoiados com recursos da linha Infra-estrutura, sendo que além da manutenção dos critérios comparativos de pobreza e ruralidade iniciou-se um processo de regionalização no aporte dos recursos. De acordo com a redação do Parágrafo Único do Art. 1º: “A Secretaria da Agricultura Familiar – SAF utilizará de 5 a 15% do valor da cota de cada Estado, para apoio a projetos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, apresentados por organizações intermunicipais regularmente constituídas no Estado”.

A necessidade de uma mudança na forma de enfrentamento dos problemas ocasionados pela baixa inserção dos agricultores familiares ao mercado passa a ser delineada a partir de então com a contribuição dos agentes sociais envolvidos e dentro de uma abordagem de desenvolvimento territorial.

A contribuição do PRONAF infra-estrutura e serviços para melhorar a qualidade dos mercados locais não parece ser muito significativa. Chegou a ser criado, no interior do Ministério do

Desenvolvimento Agrário, um grupo voltado a incentivar a formação de marcas localizadas de qualidade, com rastreamento de origem. Mas nunca houve, de fato uma política nesta direção. Para as áreas de assentamento, o MDA chegou a criar organizações locais de comercialização (as Associações Regionais de Comercialização, ARCOS), mas não existe uma avaliação sobre seus resultados. A própria **concepção estritamente municipal** do PRONAF impede uma abordagem mais ampla da relação entre seu público beneficiário e os mercados. Os municípios em que atua não têm dimensão suficiente para se constituírem em unidades de planejamento. E não há mecanismos para que juntem diferentes municípios em torno de iniciativas de valorização de produtos regionais ou mesmo de promoção de feiras e eventos voltados à valorização de saberes produtivos localizados. Cria-se assim um fosso entre a realidade social dos mercados (que é regional, envolve atores pertencentes a uma diversidade de municípios) e uma abordagem paroquial, nos estreitos limites do município, da intervenção pública (ABRAMOVAY et al., 2003, p. 252).

Schneider, Cazella & Mattei (2004) salientam que, mesmo sendo recente no Brasil a discussão sobre o enfoque territorial do desenvolvimento, esta ganhou grande repercussão nas instâncias governamentais durante a gestão do professor José Eli da Veiga como presidente do CNDRS.¹⁴

Assim, em 2003, quando do início da gestão do Governo Lula novas reformulações foram implementadas junto ao PRONAF. No âmbito do MDA foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que passou a definir e gerenciar a modalidade do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais, associando essa modalidade do Programa à noção de “desenvolvimento territorial” (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004).

A unidade de referência dessa linha de crédito, que antes era o município passa-se, a partir de então, a beneficiar os Territórios Rurais,¹⁵ com os seguintes objetivos: a) apoiar o desenvolvimento dos Territórios Rurais; b) estimular o fortalecimento das organizações sociais locais: sindicatos, associações, etc., bem como despertar a participação dos agricultores familiares, por meio de suas organizações, para os debates em que são discutidos assuntos de seu interesse; c) viabilizar a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS); d) despertar o interesse pelas políticas públicas; e) resolver os problemas e gargalos que impedem o desenvolvimento local; f) suprir as comunidades rurais de infra-estrutura pública, reduzindo o risco de aplicação do crédito rural (ex.: investimento

¹⁴ “O documento, ‘O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento’ (VEIGA et al., 2001), oferece boas indicações de como as políticas públicas de desenvolvimento rural poderiam incorporar o enfoque territorial nas suas ações. No livro ‘O futuro das regiões rurais’, Abramovay (2003), também apresenta trabalhos que são referências em desenvolvimento territorial” (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004, p. 44).

¹⁵ O MDA utiliza, em suas formulações, o seguinte conceito de território rural: “Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (SDT/MDA, 2005).

na qualidade tecnológica e produtividade: energia-água-irrigação, condições de escoamento da produção e condições de comercialização) (FAO, 2005).

Ao direcionar os recursos da linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços aos territórios, pretendia-se que os investimentos não ficassem pulverizados nos municípios, mas sim conectados a iniciativas intermunicipais com aproveitamento da sinergia gerada por uma ação mais abrangente. Com este enfoque, os projetos com características de desenvolvimento regional/intermunicipal passaram a ser apreciados e aprovados diretamente pelos CEDRS.

Nesse contexto de mudanças, questionamentos passaram a ser feitos em cima do papel que o CMDRS passaria a desempenhar, já que deixava de ser o núcleo básico do Programa, a partir do enfoque de desenvolvimento territorial ora estabelecido, com perspectivas de vir a enfraquecer-se e tornar-se uma instância obsoleta.

Frente a essas mudanças, a arquitetura do PRONAF Infra-estrutura foi ampliada para dar conta das novas exigências. Os Estados foram subdivididos em Territórios Rurais e à medida que cada Território passa a ser contemplado com recursos financeiros, por parte do Programa, instala-se a CIAT e, posteriormente, o Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (CTDRS). O CMDRS continua a ser a base deliberativa local e, nessa base, devem ser estabelecidas as demandas que venham ao encontro das necessidades da localidade, porém, que contemplem a territorialidade. Ou seja, os projetos devem apresentar um caráter de integração entre municípios, que busquem atender as demandas do conjunto de municípios que compõem o Território. Após o estabelecimento das demandas, por parte dos CMDRS, estas são encaminhadas para a CIAT¹⁶, onde serão analisadas pelo conjunto de representantes dos municípios e deliberadas aquelas que melhor atendam às prioridades territoriais.

Essa nova arquitetura pressupõe um mínimo de consenso, acordo e planejamento por parte dos agentes sociais locais (prefeituras, cooperativas, associações, sindicatos, etc.) em torno da criação de uma estrutura de planejamento regional para atender ao conjunto das demandas municipais, agora inseridas dentro de um Território.

¹⁶ A CIAT é composta por 05 representantes de cada município, sendo 03 representantes dos agricultores familiares e dois do poder público, escolhidos entre os membros dos CMDRS e 01 representante dos prefeitos.

CAPÍTULO III

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CMDRS) EM GOIÁS: ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO E DE CONFLITO SOCIAL

“Procurar não cair na armadilha do objeto pré-construído não é fácil, na medida em que se trata, por definição, de um objeto que me interessa, sem que eu conheça claramente o princípio verdadeiro desse interesse”

Pierre Bourdieu (2001, p. 30)

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável são espaços de debate e deliberação sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar a qualidade de vida da população do meio rural. A participação dos agricultores familiares, juntamente com o poder público, no processo decisório e na operacionalização das políticas públicas, abre novas perspectivas para o desenvolvimento local na medida em que permite que se tornem conhecidas as reais demandas dos agricultores familiares e, também, que as soluções delineadas sejam compatíveis com a realidade local.

Ainda que emuladores do jogo político democrático, os CMDRS são espaços que envolvem relações permeadas por conflitos e disputas de ordem social, política, econômica, cultural e ideológica que precisam ser deslindados e apreendidos pela pesquisa social que tenha a pretensão de examinar as premissas e argumentos que orientam as intervenções dos atores sociais em torno dos CMDRS nos municípios que compõem o Território Estrada de Ferro (TEF).

Enfim, é necessário proceder à cartografia dos agentes sociais que compõem os Conselhos; avaliar as múltiplas capacidades de intervenção dos sujeitos; analisar as práticas sociais internas aos Conselhos, além das desigualdades que se impõem à plena participação dos agentes sociais.

Este capítulo tem por objetivo analisar a trama das relações de poder e de conflitos sociais existentes no funcionamento dos CMDRS, componentes do TEF. Para tanto, será feito,

primeiramente, uma contextualização do objeto de estudo, partindo de um enfoque mais geral, aqui representado pela divisão territorial, até sua delimitação, com a caracterização dos CMDRS: levantamento de informações sobre a forma de instituição, a composição e o funcionamento dos Conselhos, bem como o perfil dos conselheiros e, posteriormente, a análise dos conflitos e das disputas inerentes ao processo de participação social.

1 OS “TERRITÓRIOS RURAIS GOIANOS” CONSTRUÍDOS PELO PRONAF

Conforme a Resolução nº 33, do CNDRS, de 18 de agosto de 2003, a linha de ação do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais foi alterada para adequar-se à nova estratégia de trabalho no apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, contribuindo com as necessidades de investimento público, através da integração de ações de associativismo, comercialização e capacitação, além de outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais. Dessa forma, os objetivos antes centrados no provimento de infra-estrutura agora passam “a atuar mais no fortalecimento da organização social dos agricultores familiares e no estímulo à participação das instituições de representação” (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004, p.44).

A SDT, utiliza a definição de território como sendo um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como: o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Considerando essa definição, a seleção dos territórios rurais para ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, da SDT, passou a ser referenciada na análise dos potenciais territórios rurais existentes, segundo a adoção dos seguintes parâmetros:

a) caracterização geral da denominação “Território Rural”, tendo por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes;

b) critérios de priorização a partir do foco de atuação do MDA:¹ concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores acampados;

c) ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, considerando-se indicadores pertinentes ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, feitos em parceria com o Governo e a sociedade civil, organizados em cada respectivo CEDRS: aumento da incidência de capital social; estímulo à convergência de interesses e participação da sociedade civil e governos estaduais; caracterização de áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos Estados; melhoria da incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento (CONDRAF/NEAD, 2004)².

Para atender à nova arquitetura da linha PRONAF Infra-estrutura, em Goiás, um Grupo de Trabalho formado pela Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, pela Supervisão de Organização Rural da AGENCIARURAL e pela Gerência de Política Agrária e Desenvolvimento Rural da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAGRO), realizou um estudo preliminar, que resultou na divisão do Estado em dezenove “territórios rurais”, envolvendo 246 municípios (SEAGRO/AGENCIARURAL, 2003):

1 – Território Águas Emendadas: Água Fria, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina e Vila Boa (municípios goianos);³

2 – Território Estrada de Ferro: Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Cadalzinha, Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Urutaí e Vianópolis;

3 – Território Médio Araguaia: Amarinópolis, Aragarças, Arenópolis, Aurilândia, Baliza, Bom Jardim de Goiás, Diorama, Doverlândia, Fazenda Nova, Iporá, Israelândia, Jaupaci, Jussara, Moiporá, Montes Claros de Goiás, Novo Brasil, Piranhas e Santa Fé de Goiás;

¹ De acordo com o que está proposto no **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**, o MDA passou a concentrar seus esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para levar adiante esta última área de atuação, a SDT definiu como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (SDT/MDA, 2005).

² A partir de meados de 2003 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) alterou sua denominação para Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (CONDRAF), porém continua a ser intitulado como Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

³ Este território é composto ainda por municípios do Distrito Federal (Brazlândia, Paranoá, Planaltina, São Sebastião e Sobradinho) e por municípios do Estado de Minas Gerais (Buritis, Cabeceira Grande e Unai).

4 – Território Vale do Rio Vermelho: Buriti de Goiás, Carmo do Rio Verde, Córrego do Ouro, Goiás, Guaraita, Heitoraí, Itaberaí, Itaguari, Itaguaru, Itapirapuã, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Mossâmedes, Sanclerlândia, Taquaral e Uruana;

5 – Território Vale do São Patrício: Ceres, Goianésia, Ipiranga, Itapaci, Jaraguá, Nova América, Nova Glória, Rialma, Rianápolis, Rubiataba, Santa Isabel, São Patrício e Vila Propício;

6 – Território Parque das Emas: Aporé, Caiapônia, Chapadão do Céu, Jataí, Mineiros, Palestina de Goiás, Perolândia, Portelândia, Santa Rita do Araguaia e Serranópolis;

7 – Território Chapada dos Veadeiros: Alto Paraíso de Goiás, Campos Belos de Goiás, Cavalcante, Colinas do Sul, Monte Alegre de Goiás, Nova Roma, São João D'Aliança e Teresina de Goiás;

8 – Território Alto Paranaíba: Ananguera, Campo Alegre de Goiás, Catalão, Corumbaíba, Cumari, Davinópolis, Goiandira, Ipameri, Nova Aurora, Ouvidor e Três Ranchos;

9 – Território Vale do Araguaia: Araguapáz; Aruanã, Britânia, Crixás, Faina, Matrinchã, Mozarlândia, Mundo Novo, Nova Crixás, São Miguel do Araguaia e Uirapuru;

10 – Território Paranaíba: Cachoeira Alta, Caçú, Gouverlândia, Itajá, Itarumã, Lagoa Santa, Paranaiguara, Quirinópolis, São Simão e Aparecida do Rio Doce;

11 – Território Meia Ponte: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Senador Canedo, Santo Antônio de Goiás e Trindade;

12 – Território Rio das Antas: Anápolis, Araçú, Brazabrantes, Campo Limpo de Goiás, Caturaí, Damolândia, Goianápolis, Inhumas, Itauçú, Jesópolis, Nerópolis, Nova Veneza, Ouro Verde, Petrolina de Goiás, Santa Rosa de Goiás, São Francisco de Goiás e Terezópolis de Goiás;

13 – Território Norte: Amaralina, Bonópolis, Estrela do Norte, Formoso, Mara Rosa, Montividiu do Norte, Mutunópolis, Novo Planalto, Porangatu, Santa Tereza de Goiás e Trombas;

14 – Território Vale do Corumbá: Abadiânia, Águas Lindas, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Luziânia, Novo Gama, Pirenópolis, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás;

15 – Território Serra da Mesa: Alto Horizonte, Barro Alto, Campinaçu, Campinorte, Campos Verdes, Guarinos, Hidrolina, Minaçu, Niquelândia, Nova Iguaçu de Goiás, Pilar de Goiás, Santa Terezinha de Goiás, São Luiz do Norte, Santa Rita Novo Destino e Uruaçu;

16 – Território Sudoeste: Acreúna, Cachoeira de Goiás, Castelândia, Ivolândia, Maurilândia, Montividiu, Paraúna, Rio Verde, Santa Helena de Goiás, São João da Paraúna, Santo Antônio da Barra e Turvelândia;

17 – Território Vale do Paraná: Alvorada do Norte, Buritinópolis, Damianópolis, Divinópolis, Flores de Goiás, Guarani de Goiás, Iaciara, Mambaí, Posse, São Domingos, Simolândia e Sítio D'Abadia;

18 – Território Rio dos Bois: Adelândia, Americano do Brasil, Anicuns, Avelinópolis, Campestre de Goiás, Cezarina, Edealina, Edéia, Firminópolis, Indiara, Jandaia, Nazário, Palmeiras de Goiás, Palminópolis, Santa Bárbara de Goiás, São Luis de Montes Belos, Turvânia e Varjão;

19 – Território Médio Paranaíba: Água Limpa, Aloândia, Bom Jesus de Goiás, Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, Caldas Novas, Cromínia, Goiatuba, Inaciolândia, Itumbiara, Joviânia, Mairipotaba, Marzagão, Morrinhos, Professor Jamil, Panamá, Piracanjuba, Pontalina, Porteirão, Rio Quente e Vicentinópolis.

Neste trabalho, o enfoque é dado ao Território Estrada de Ferro, em função de contemplar em sua composição os municípios de Bela Vista de Goiás e Silvânia, que são os municípios onde foi realizada a pesquisa de campo.

2 TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO

2.1 HISTÓRICO: A FERROVIA COMO EMULADORA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O panorama histórico de Goiás, no final do século XIX revelava um Estado pobre, de baixa densidade demográfica, isolado em razão da inexistência de estradas e sem importância econômica no contexto nacional. As raras exportações para outras unidades federativas eram de gado, porque este se auto-transportava, e a agricultura era de subsistência.

Já nos primeiros anos do século XX defendia-se a ligação do Estado de Goiás aos centros políticos e econômicos do país, São Paulo e Rio de Janeiro em especial, através dos trilhos de ferro. Os trilhos que, em princípio, deveriam ser prolongados até o Centro-Oeste pelas Companhias Estrada de Ferro Mogiana e Estrada de Ferro Oeste de Minas, pararam no Triângulo Mineiro, especificamente em Araguari, em 1896, penetrando em Goiás somente em 1911 (MACHADO, 1990).

A estrada de ferro seguiu, de forma lenta, cortando o Estado desde o sul de Goiás, passando por Goiandira (1913), Ipameri (1913), Vianópolis (1924), Bonfim – hoje, Silvânia – (1930) e Leopoldo de Bulhões (1931). Enfim, no início dos anos 1950, os trilhos da ferrovia chegam a Goiânia, permitindo que uma vasta área do Estado se colocasse em contato direto com os principais centros da economia do país (CAMPOS, 2003).

Cabe ressaltar, contudo, que a estrada de ferro foi implantada em Goiás em função do processo de modernização implementado em nível nacional, promovido pelo governo federal, com apoio do capital internacional e, principalmente, dos esforços empreendidos por uma fração modernizante da classe dirigente que tinha interesse no desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação do Estado. As oligarquias agrárias dominantes e a falta de vontade dos chefes políticos buscaram dificultar a implantação da ferrovia, uma vez que o isolamento do Estado favorecia o controle sociopolítico da região (BORGES, 1990; 2000a; CAMPOS, 2003).

A Estrada de Ferro Goiás foi o primeiro meio de transporte moderno que propiciou a redução de tempo e espaço entre o território goiano e os mercados da região Sudeste do Brasil. Serviu como estratégia de integração do Centro-Oeste e incrementou as relações comerciais inter-regionais. Ao mesmo tempo, propiciou a inserção da produção agrícola do Estado na dinâmica capitalista do restante do país.⁴

Com a construção da ferrovia, o Estado saiu da situação de quase estagnação. Avançou o processo de urbanização da região Sul do Estado, algumas cidades foram modernizadas e novos centros urbanos foram criados. Entre 1888 e 1930, as regiões Sudeste, Sul e Sudoeste do Estado se expandiram com a formação de novos povoados, dentre eles Pindaibinha (Leopoldo de Bulhões), Vianópolis, Gameleira e Urutaí. Dentre os dez novos municípios que surgiram no período, dois deles localizavam-se na região da Estrada de Ferro: Orizona e Bela Vista (FERREIRA, 1999).

As lavouras se ampliaram e se especializaram, sintonizadas com o prolongamento dos trilhos. Assim, paralelamente à pecuária de corte, a agricultura começava a organizar-se como atividade comercial. O arroz foi o primeiro produto agrícola goiano exportado em escala considerável, chegando a ocupar, no final dos anos 1950, o quarto lugar na produção nacional. A produção de milho e de café também foi importante no contexto estadual e

⁴ “A penetração da estrada de ferro é um processo complexo que permite a passagem da frente de expansão à frente pioneira. A frente pioneira é um empreendimento econômico que penetra em meios não capitalistas através de empresas ferroviárias, comerciais, bancárias, de financiamento da produção e comércio, etc. Ela permite a passagem da produção de excedentes para a produção de mercadorias. Produzir mercadorias torna-se o principal objetivo da produção” (SILVA apud MACHADO, 1990, p. 79).

nacional. O milho, em sua maioria, utilizado no consumo interno para alimentação dos animais, chegou a ocupar a segunda posição na produção agrícola do Estado e o café, em 1958, levou o Estado a ocupar a quinta posição na produção nacional deste produto (BORGES, 2000a).

Além disso, o processo de modernização da economia agrária levou à implantação, na região da Estrada de Ferro, de algumas indústrias ou agroindústrias como as charqueadas, a indústria de couro, de banha, de beneficiamento de arroz e modernos engenhos de cana-de-açúcar, como forma de viabilizar as exportações agropecuárias do Estado (BORGES, 2000b).

A estrada de ferro trouxe consigo um grande número de migrantes, principalmente estrangeiros, como sírios, libaneses, espanhóis e italianos. Os sírios e libaneses, em sua maioria, dedicavam-se ao comércio, principalmente do arroz, que se tornou um importante negócio nos terminais da estrada de ferro que cortava a região e os demais ou buscavam novas terras para o desenvolvimento da agricultura ou eram técnicos da Companhia Estrada de Ferro Goiás que acabaram fixando na região (FERREIRA, 1999; BORGES, 2000a).

Além da estrada de ferro, o desenvolvimento das estradas de rodagem também contribuiu para a dinamização econômica da região. As atividades produtivas foram dinamizadas através da liberação de capitais e reforçaram o processo de incorporação de Goiás à economia de mercado, transformando as regiões Sul e Sudeste no centro da vida econômica do Estado (MACHADO, 1990). Em função de sua posição geográfica e da penetração de vias de transporte, logo a região foi integrada à fronteira agrícola. No entanto, a região da estrada de ferro, “pioneira na produção comercial de produtos agrícolas como o arroz, logo entrou num processo de crise econômica até a decadência” (BORGES, 2000a). Após 1940 ocorreu, em Goiás, uma reestruturação do espaço agrário. Áreas tradicionalmente ocupadas por lavouras, gradativamente foram lotadas pela pecuária, principalmente em regiões onde as práticas agrícolas tradicionais levaram ao esgotamento do solo, que exaurido foi ocupado por outra atividade mais rentável, tendo sido mais intenso na região da estrada de ferro.

Na verdade, a agricultura em Goiás era uma atividade econômica pobre exercida predominantemente pelo pequeno produtor. Possesiros, colonos e meeiros, eram responsáveis pela maior parte da produção de gêneros alimentícios. As linhas de crédito existentes para o setor agrário beneficiavam, sobretudo, os grandes proprietários que se dedicavam mais à pecuária do que à agricultura (BORGES, 2000a, p. 260).

Na década de 1950, o processo de “pecuarização da lavoura” intensificou-se e provocou um êxodo da população rural, constrangido pela falta de terras de cultivo,

apropriadas pelos criadores de gado. Seguiu-se esse padrão até meados de 1960, quando o SNCR, viabilizou o processo de modernização conservadora da agricultura, que resultou num novo padrão agrícola no Brasil. Nesse contexto, culturas como a soja, o algodão e o milho, destinadas à exportação, passaram a ocupar posição de destaque na pauta de produção em Goiás (BORGES, 2000a).

2.2 DESCRIÇÃO E LOCALIZAÇÃO

O Território Estrada de Ferro está localizado na porção Centro-Leste do Estado de Goiás e ocupa uma área de 11.623,946 km², o que equivale a 3% da área total do Estado (MDA, 2005). Seus municípios estão distribuídos em duas microrregiões: Goiânia e Pires do Rio. Na primeira, estão localizados os municípios de Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Caldazinha, Leopoldo de Bulhões. Na microrregião de Pires do Rio estão Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Urutaí e Vianópolis (Figura 1).

Caldazinha é o mais próximo de Goiânia, a uma distância de 27 Km, e Urutaí o mais distante, ficando a 164 Km da capital goiana.⁵

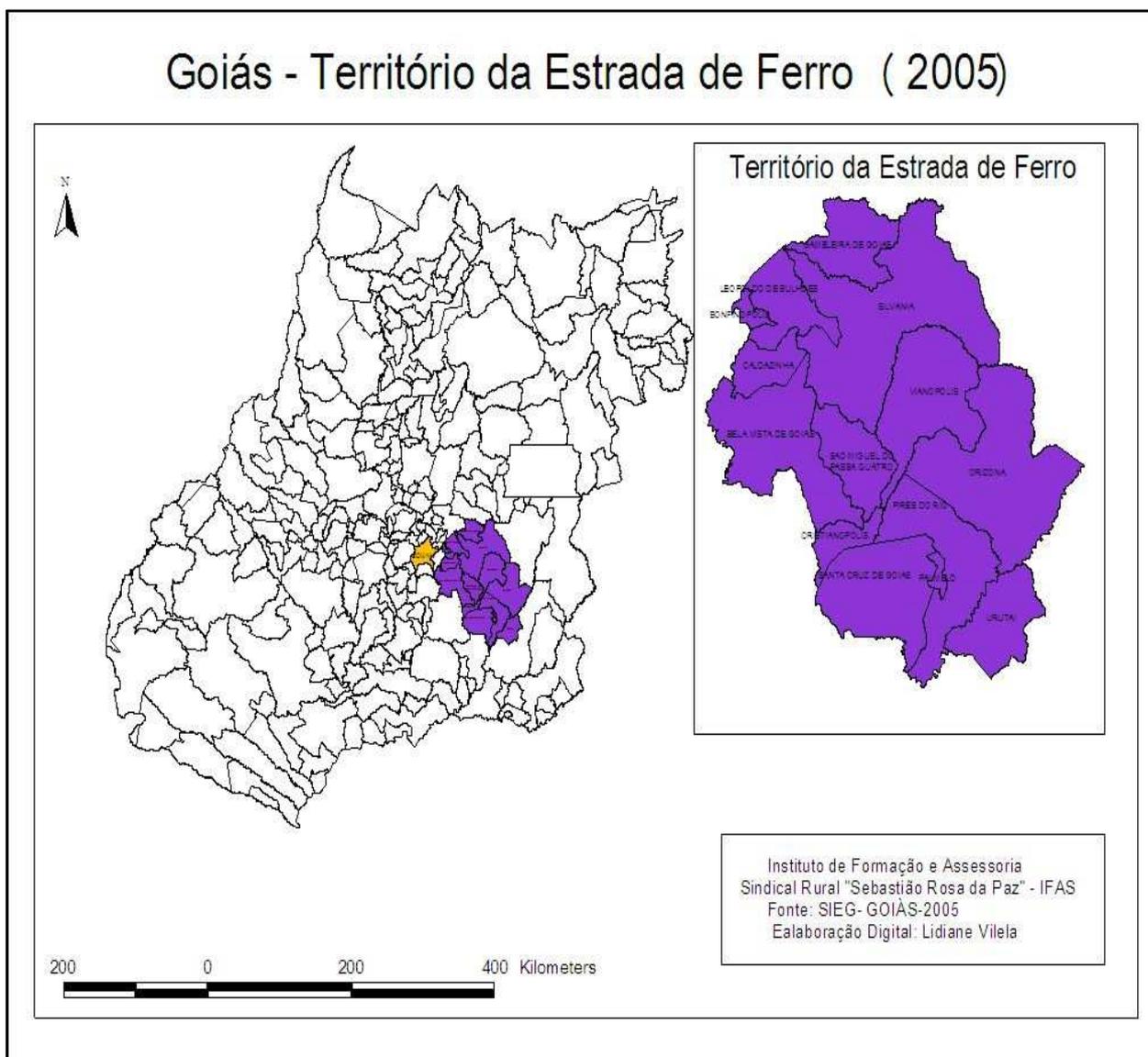
Silvânia e Bela Vista são os municípios mais antigos da região, tendo sido fundados em 18/06/1833 e 05/06/1896, respectivamente. Gameleira de Goiás, instalado em 1º/01/2001, é o município mais recente.

Dentre os 14 municípios do TEF, cinco contam com povoados, aglomerados e/ou distritos, sendo: Bela Vista de Goiás, o povoado de Roselândia; os aglomerados de Aureliópolis, Conceição, Nossa Senhora de Lourdes e Vila da Mata Feia; Leopoldo de Bulhões com os povoados de Capelinha, Goavista e Trevo e os aglomerados de Pára Pedro e Senador Paranhos; Orizona com o distrito de Alto Alvorada, os povoados de Buritizinho, Corumbajuba, Egerineu, Teixeira e Taquaral, além do aglomerado de Cachoeira; Pires do Rio tem os aglomerados de Engenheiro Balduino e Soldado Esteves; Santa Cruz de Goiás tem o povoado de Santo Antônio da Boa Esperança; Silvânia possui o povoado de Mucambinho e os aglomerados de Cruzeiro, Engenheiro Valente e Engenheiro Velho e, por fim, Vianópolis que

⁵ Os dados socioeconômicos específicos sobre as cidades e a população que compõem o Território Estrada de Ferro foram conseguidos junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento de Goiás (SEPLAN-GO)/ Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (SEPIN). Disponível em <http://portalsepin.seplan.go.gov.br/perfilweb/mostranew.asp>. Acesso em 14/04/2007.

possui o distrito de Caraíba, o povoado Ponte Funda e o aglomerado Brasilinha (SEPLAN/SEPIN, 2007).

FIGURA 1 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO



Fonte: MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás**: versão preliminar, 2005, p. 6.

2.3 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

2.3.1 POPULAÇÃO

De acordo com os dados da Tabela 7, Bela Vista, Orizônia, Pires do Rio, Silvânia e Vianópolis são os municípios onde há a maior concentração populacional, acolhendo aproximadamente 73% dos 124.005 habitantes do Território e 68% dos 42.662 indivíduos que

residem no meio rural. Em comparação com o total do Estado, a população urbana representa apenas 1,9% do total enquanto a população rural já revela uma expressividade maior dentro do contexto estadual, abrigando 7% dos residentes no campo em Goiás.

TABELA 7 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: INFORMAÇÕES SOBRE A POPULAÇÃO – 2000

Municípios	Área (km ²)	População Residente (hab.)			Índices Demográficos	
		Total	Urbana	Rural	Densidade Demográfica (hab./ km ²)	Índice de Urbanização (%)
Bela Vista de Goiás	1.276,6	19.210	12.278	6.932	15,0	63,9
Bonfinópolis	122,2	5.353	4.908	445	43,8	91,7
Caldazinha	311,7	2.859	1.194	1.665	9,2	41,8
Cristianópolis	225,3	2.924	2.371	553	13,0	81,1
Gameleira de Goiás	595,3	2.594	----	2.594	4,4	----
Leopoldo de Bulhões	495	7.766	4.704	3.062	15,7	60,6
Orizona	1.972,9	13.067	6.382	6.685	6,6	48,8
Palmelo	59,0	2.309	2.200	109	39,1	95,3
Pires do Rio	1.073,4	26.229	24.473	1.756	24,4	93,3
Santa Cruz de Goiás	1.108,9	3.470	1.043	2.427	3,1	30,1
São Miguel P. Quatro	537,8	3.481	1.501	1.980	6,5	43,1
Silvânia	2.264,8	20.339	10.353	9.986	9,0	51,0
Urutaí	626,7	3.104	2.213	891	5,0	71,3
Vianópolis	954,3	11.300	7.723	3.577	11,8	68,3
a) Total do TEF	11.623,9	124.005	81.343	42.662	10,4	65,6
b) Total de Goiás	340.068,7	5.003.228	4.396.645	606.583	14,7	87,9
% a/b	3,4	2,5	1,9	7,0	---	---

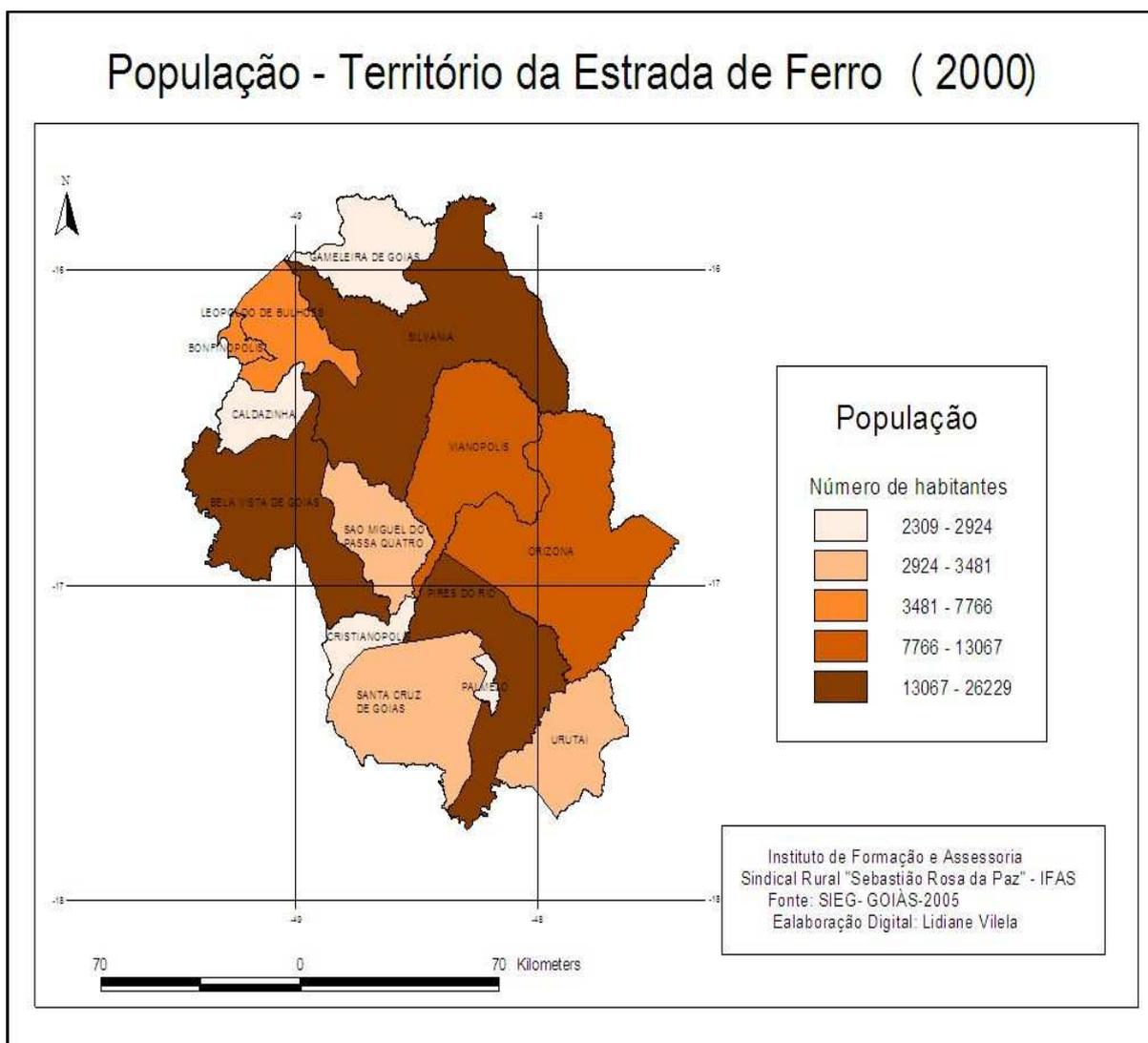
Fonte: IBGE citado em MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás**: versão preliminar, 2005, p.7; SEPLAN/SEPIN, 2007. Tabela elaborada pela autora.

O município de Pires do Rio é o mais urbano, abrigando 30% da população urbana do Território, o que equivale a 24.473 habitantes (Figura 2). O município de Santa Cruz de Goiás é, em termos relativos, o mais rural dos municípios do TEF, com 70% de um total de 3.470 pessoas habitando no campo.

Os municípios de Caldazinha, Orizona, Santa Cruz de Goiás e São Miguel do Passa Quatro diferenciam-se dos demais por concentrar a maior parte de suas populações no meio rural, abrangendo 30% da população rural total do Território. A maior densidade demográfica é a de Bonfinópolis com 43,8 hab/km², mais de quatro vezes a média do TEF, e a menor é de Santa Cruz de Goiás, com apenas 3,1 habitantes por quilômetro quadrado.

Em Silvânia está a maior concentração populacional no meio rural em números absolutos (9.986 habitantes). O município de Palmelo é o menor de todos os municípios, apresentando também a menor população rural, com apenas 109 pessoas residindo no campo, com um índice de urbanização de 95,3%.

FIGURA 2 – MAPA DA POPULAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO (2000)



Fonte: MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás**: versão preliminar, 2005, p. 9.

2.3.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), buscando uma forma de melhor avaliar a qualidade de vida em cada país, construiu o IDH. Este índice inclui três condicionantes de desenvolvimento: esperança de vida (viver uma vida longa e saudável), conhecimento (ser instruído) e padrão de vida (desfrutar um nível de vida adequado). A partir de então, foram criados três componentes básicos para medir o desenvolvimento humano: a longevidade (indicador de esperança de vida ao nascer: entre 25 e 85 anos), a educação (taxa de alfabetização e taxa de frequência à escola) e a renda (renda per capita média: entre R\$ 3,90 e R\$ 1.560,17). Esses componentes são transformados em índices, que variam de 0 (zero) =

pior, a 1= melhor. “Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano no espaço geopolítico em questão” (CONDRAF/NEAD, 2004, p. 40)⁶.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Território Estrada de Ferro é 0,761, o qual mesmo estando abaixo das médias estadual (0,776) e nacional (0,766), é considerado, dentro dos parâmetros mundiais, um índice mediano. Quando procede-se à análise do IDH por componentes, o TEF apresenta os seguintes dados: longevidade (0,753), educação (0,845) e renda (0,686), destacando-se em relação ao Estado no componente longevidade, cujo índice é de 0,745 (Tabela 8).

Leopoldo de Bulhões apresenta os mais baixos IDH's do Território, tanto municipal (0,715), quanto por componentes: longevidade (0,689), educação (0,803) e renda (0,652). Os municípios de Palmelo, Pires do Rio e Vianópolis destacam-se por apresentarem os índices mais elevados: 0,787; 0,785 e 0,784, respectivamente, superando inclusive a média estadual (0,776) e a nacional (0,766).

TABELA 8 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – 2000

Município	IDH-M	IDH-M por componente		
		Renda	Educação	Longevidade
Bela Vista de Goiás	0,744	0,657	0,833	0,741
Bonfinópolis	0,723	0,654	0,806	0,710
Caldazinha	0,742	0,672	0,828	0,727
Cristianópolis	0,771	0,696	0,886	0,730
Gameleira de Goiás	----	----	----	----
Leopoldo de Bulhões	0,715	0,652	0,803	0,689
Orizona	0,768	0,691	0,851	0,762
Palmelo	0,787	0,673	0,841	0,846
Pires do Rio	0,785	0,731	0,894	0,730
Santa Cruz de Goiás	0,782	0,702	0,837	0,806
São Miguel Passa Quatro	0,767	0,681	0,858	0,762
Silvânia	0,774	0,684	0,840	0,797
Urutaí	0,760	0,672	0,878	0,730
Vianópolis	0,784	0,753	0,836	0,762
Território Estrada de Ferro	0,761	0,686	0,845	0,753
Estado de Goiás	0,776	0,717	0,866	0,745
Brasil	0,766	0,723	0,849	0,727

Fonte: IPEA/PNUD citado em SEPLAN/SEPIN, 2007. Tabela elaborada pela autora.

⁶ De forma mais específica, estes índices recebem a seguinte classificação: abaixo de 0,500 – Desenvolvimento Humano Baixo; entre 0,500 e 0,799 – Desenvolvimento Humano Médio; 0,800 e superior – Desenvolvimento Humano Elevado.

Considerando o IDH por componentes, Palmelo se destaca na longevidade (0,846); enquanto Pires do Rio apresenta o maior IDH para a educação 0,894, índice superior à média Estadual (0,866) e à nacional (0,849). Ao se analisar o componente renda de forma isolada, o município de Vianópolis chama a atenção por superar o IDH do Estado e do país (0,753; 0,717 e 0,723, respectivamente).

2.3.3 INDICADORES DE POBREZA

Dos 35.851 domicílios existentes no Território Estrada de Ferro, 28,8% (10.317) estão em situação de pobreza. Conforme os dados apresentados na Tabela 9, o percentual de domicílios pobres do Território (28,8%) supera em mais de oito pontos percentuais o estadual (20,3%). Os domicílios pobres do TEF representam 3,6% do conjunto do Estado.

TABELA 9 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO:
DOMICÍLIOS RURAIS EM SITUAÇÃO DE POBREZA* – 2004

Municípios	Domicílios Totais (1)	Domicílios Pobres	
		Q (2)	% (2/1)
Bela Vista de Goiás	5.808	1.754	30,2
Bonfinópolis	1.495	466	31,2
Caldazinha	822	277	33,7
Cristianópolis	911	245	26,9
Gameleira de Goiás	770	279	36,2
Leopoldo de Bulhões	2.255	794	35,2
Orizona	3.876	1.143	29,5
Palmelo	804	219	27,2
Pires do Rio	7.759	1.870	24,1
Santa Cruz de Goiás	1.071	345	32,2
São M. Passa Quatro	1.023	271	26,5
Silvânia	5.071	1.476	29,1
Urutaí	985	288	29,2
Vianópolis	3.201	890	27,8
a)Total do TEF	35.851	10.317	28,8
b)Total do Estado de Goiás	1.420.822	288.427	20,3
c) % de a/b	2,5	3,6	---

Fonte: IBGE, citado em MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás:** versão preliminar, 2005, p.10. Tabela elaborada pela autora.

*O Estudo utilizou os seguintes critérios para definir esta categoria: saneamento domiciliar inadequado; renda máxima auferida pelo responsável domiciliar de até 1 salário mínimo / mês e frequência escolar inferior a 4 anos.

Gameleira de Goiás, o mais novo município do Território, criado em 2001, é o que apresenta em termos relativos a maior concentração de domicílios em situação de pobreza (36,2%) seguido, por Leopoldo de Bulhões (35,2%), Caldazinha (33,7%), Santa Cruz de Goiás (32,2%), Bonfinópolis (31,2%) e Bela Vista de Goiás (30,2%). Além disso, com exceção de Santa Cruz de Goiás, estes municípios são os que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Em números absolutos, Pires do Rio é o município que apresenta a maior quantidade de domicílios em situação de pobreza (1.870), seguido por Bela Vista de Goiás (1.754) e Silvânia (1.476). Pires do Rio (24,1%), São Miguel do Passa Quatro (26,5%) e Cristianópolis (26,9%) são os municípios onde há uma menor proporção de domicílios pobres.

2.3.4 INDICADORES ECONÔMICOS

A produção animal e vegetal do Território Estrada de Ferro, em 2004, equivalente a 5% de toda a produção do Estado de Goiás, foi em valores absolutos igual a R\$ 129.345.000,00 (Tabela 10). A arrecadação de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a renda total mensais foram, respectivamente R\$ 24.540.000,00 e R\$ 30.218.000,00, sendo que esta última, em valores relativos foi igual a 2,1% de toda a renda total mensal do Estado.

De um total de 42.871 pessoas ocupadas em atividades econômicas no Território, praticamente 77% foram absorvidas no campo (32.989), depreendendo-se desses números a enorme importância dos estabelecimentos rurais na geração e manutenção do emprego no campo.

Em valores absolutos, a maior renda total está no município de Pires do Rio com uma receita de R\$ 8.168.000,00. Em seguida, aparecem Silvânia (R\$ 4.176.000,00), Vianópolis (R\$ 4.017.000,00) e Bela Vista de Goiás (R\$ 3.827.000,00). Palmelo, Caldazinha, Urutaí, Cristianópolis, São Miguel do Passa Quatro e Santa Cruz de Goiás são os municípios do Território com as mais baixas rendas totais mensais, apresentando, respectivamente, os seguintes valores: R\$ 508.000,00; R\$ 626.000,00 e R\$ 677.000,00; R\$ 740.000,00; R\$ 802.000,00 e R\$ 907.000,00; ou seja, praticamente 43% dos municípios do Território Estrada de Ferro tem uma renda mensal inferior a R\$ 1.000.000,00.

TABELA 10 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: INDICADORES ECONÔMICOS – 2004

Municípios	Valores absolutos					
	Renda Total (1)	Renda per capita (2)	Produção Animal e Vegetal (3)	Arrecadação de ICMS (4)	Trabalhadores nos Estab. Rurais (5)	Trabalhadores nas Empresas com CNPJ (6)
Bela Vista de Goiás	3.827	199,22	29.617	4.838	5.430	3.163
Bonfinópolis	1.052	196,56	1.998	120	367	178
Caldazinha	626	219,01	5.588	108	1.985	31
Cristianópolis	740	252,91	2.359	123	632	321
Gameleira de Goiás	---	---	---	182	---	---
Leopoldo de Bulhões	1.509	194,27	11.570	375	3.379	139
Orizona	3.209	245,55	18.770	2.079	4.518	634
Palmelo	508	220,18	741	187	100	175
Pires do Rio	8.168	311,43	8.235	12.287	1.387	2.971
Santa Cruz de Goiás	907	261,52	6.271	292	2.096	57
São M. Passa Quatro	802	230,39	5.892	81	1.910	145
Silvânia	4.176	235,35	25.953	1.608	8.256	1.249
Urutaí	677	218,24	2.900	798	703	72
Vianópolis	4.017	355,47	9.451	1.462	2.226	747
a)Total do TEF	30.218	254,32	129.345	24.540	32.989	9.882
b)Total Goiás	1.430.923	286	2.582.846	----	451.657	---
c) % de a/b	2,1	88,9	5,0	---	7,0	7,0

Fonte: IBGE, citado em MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás**: versão preliminar, 2005, p.50. Tabela elaborada pela autora.

Obs.: (1) e (4) Em R\$ mil/mês; (2) Em R\$/mês; (3) Em R\$ mil/ano; (5) e (6) Dados referentes ao Censo Agropecuário de 1.996.

Ao se considerar os indicadores por município, torna-se perceptível a prevalência de uns em relação a outros. Vianópolis, por exemplo, que apresenta a terceira melhor renda total, possui a primeira melhor renda *per capita* (R\$ 355,47), seguida por Pires do Rio (R\$ 311,43), que é o que também centraliza a maior receita territorial (R\$ 8.168.000,00). A renda *per capita* de Vianópolis (R\$ 355,47) é muito superior à média do Território (R\$ 254,32) e à do Estado (R\$ 286,00).

Os menores valores das rendas *per capita* estão nos municípios de Leopoldo de Bulhões (R\$ 194,27), Bonfinópolis (R\$ 196,56) e Bela Vista de Goiás (R\$ 199,22); este último, aliás, apresenta a quarta maior renda total do Território.

Bela Vista de Goiás e Silvânia, além de apresentarem os melhores valores para a produção animal e vegetal dentro do Território, também são os municípios que têm apresentado a maior capacidade de absorção de mão-de-obra rural: 5.430 trabalhadores rurais no primeiro e 8.256 no segundo. Embora, em valores absolutos, Silvânia apresente-se como líder em termos de absorção de mão-de-obra rural, ao se analisar a área total dos municípios e

o grau de urbanização (tabela 1) percebe-se que Bela Vista é quem mais emprega no campo (4,25 pessoas ocupadas/km² em Bela Vista contra 3,64 pessoas ocupadas/km² em Silvânia).

2.3.4.1 EFETIVO DA PECUÁRIA DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO

De acordo com os dados da Tabela 11, o município de Utauí, com um efetivo de 1.624.700 cabeças de aves, é o líder na produção avícola, seguido por Pires do Rio (1.602.500) e por Bela Vista de Goiás (1.430.610), os quais representam 67,5% de toda a produção de aves do Território.

Os municípios de Bela Vista de Goiás, Orizona e Silvânia, concentram os maiores rebanhos de bovinos e de vacas ordenhadas e, conseqüentemente, compõem a maior bacia leiteira do Território.

Bela Vista de Goiás destaca-se, juntamente com Leopoldo de Bulhões, como grande produtor de ovos; esses dois municípios concentram aproximadamente 95% de toda a produção de ovos do território. Com relação à produção de suínos, os maiores quantitativos encontram-se em Leopoldo de Bulhões (15.010), Silvânia (14.450) e Orizona (9.600).

TABELA 11 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: EFETIVO DA PECUÁRIA – 2004

Municípios	Rebanho (cabeças)				Produção de leite (1.000 l)	Produção de ovos (1.000 dz)
	Avícola	Bovino	Suíno	Vacas Ordenhadas		
Bela Vista de Goiás	1.430.610	119.990	9.580	22.800	30.800	27.890
Bonfinópolis	8.050	12.150	1.070	1.600	2.080	23
Caldazinha	34.480	24.530	3.250	5.150	5.303	140
Cristianópolis	6.680	15.100	1.400	2.260	3.073	20
Gameleira de Goiás	23.000	27.000	2.500	4.000	5.000	57
Leopoldo de Bulhões	727.500	36.000	15.010	5.500	7.000	13.977
Orizona	910.400	117.000	9.600	18.000	27.000	275
Palmelo	196.900	3.000	660	500	610	4
Pires do Rio	1.602.500	81.500	4.275	12.450	16.000	12
Santa Cruz de Goiás	179.000	67.000	4.490	10.000	12.060	45
São M. Passa Quatro	34.000	32.250	3.650	5.600	7.280	83
Silvânia	95.100	111.400	14.450	17.500	22.400	227
Utauí	1.624.700	50.500	1.495	7.500	9.600	1.299
Vianópolis	27.500	50.000	5.600	8.000	10.300	66
a) Total do TEF	6.900.420	747.420	77.030	120.860	158.506	44.118
b) Total Goiás	38.681.006	20.419.803	1.493.837	----	2.538.368	----
c) % de a/b	17,8	3,7	5,2	---	6,2	---

Fonte: IBGE, citado em SEPLAN/SEPIN, 2007. Tabela elaborada pela autora.

De acordo com o Presidente da Cooperativa Agropecuária Mista de Bela Vista de Goiás (COOPERBELGO), atualmente a recepção de leite gira em torno de 75.000 l/dia, o que dá aproximadamente 27.000.000 l/ano, sendo que 80% dessa produção é fornecida pelos agricultores familiares do município de Bela Vista de Goiás, ou seja, 21.600.000 l/ano são produzidos nas pequenas propriedades do município. Segundo o Presidente, a produção de leite é majoritária entre os agricultores familiares porque “aqui tem mais gado de leite, gado de leite não precisa de grandes áreas que nem lavoura..., lavoura de soja, milho...”⁷.

2.3.4.2 PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO

Os municípios que compõem o Território Estrada de Ferro apresentam uma produção agrícola bastante diversificada.⁸ Na Tabela 12, estão sintetizados os dados relativos às culturas produzidas no Território Estrada de Ferro que obtiveram em 2004, em pelo menos um município (São Miguel do Passa Quatro), uma produção superior a 1.000 t (goiaba) e/ou que ocorreram em mais de 70% dos municípios, como foi o caso da produção de palmito.

A produção agrícola do Território, apesar de bastante diversificada, apresenta uma alta concentração em grãos, os quais representam 81,71% do total. A mandioca, normalmente um produto da agricultura familiar, tem produção garantida em todos os municípios, enquanto o tomate, ocupando o segundo lugar em participação nos municípios, apresenta a segunda maior produção em números absolutos (94.470 t), perdendo somente para os grãos (556.366 t).

Apesar de aparecer em apenas três municípios (Bela Vista de Goiás, São Miguel do Passa Quatro e Silvânia), a produção de goiaba representa 9,56% de toda a produção do Estado, enquanto a cana-de-açúcar, presente em mais de 50% dos municípios do Território, representa somente 0,05% da produção estadual, situação que se apresenta em conformidade com o perfil desta cultura, normalmente praticada pela agricultura patronal.

⁷ Entrevista realizada com o Presidente da Cooperativa Agropecuária Mista de Bela Vista de Goiás – COOPERBELGO, em 01/12/2006.

⁸ Abacaxi, abóbora, alho, banana, batata doce, batata inglesa, cebola, cevada, côco-da-baía, limão, maracujá, melancia, pupunha, tangerina, uva, dentre outros são os produtos que ajudam a compor a diversidade produtiva do Território Estrada de Ferro (SEPLAN/SEPIN, 2007).

TABELA 12 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: PRODUÇÃO AGRÍCOLA – 2004

Municípios	Produção (t)						
	Grãos (1)	Cana-de-açúcar	Goiaba	Laranja	Mandioca	Palmito	Tomate
Bela Vista de Goiás	19.935	300	290	---	2.800	140	---
Bonfinópolis	1.724	---	---	1.700	440	46	11.250
Caldazinha	1.773	600	---	100	560	---	---
Cristianópolis	5.524	150	---	---	220	54	3.000
Gameleira de Goiás	81.520	---	---	---	1.150	---	18.300
Leopoldo de Bulhões	15.480	180	---	---	300	36	15.000
Orizona	85.264	3.600	---	---	4.000	55	11.100
Palmelo	1.360	---	---	600	56	---	---
Pires do Rio	18.257	---	---	---	220	---	---
Santa Cruz de Goiás	26.111	---	---	---	230	100	1.720
São M. Passa Quatro	42.345	300	1.360	---	340	35	1.850
Silvânia	163.600	1.540	585	4.500	2.000	55	26.250
Urutaí	4.250	---	---	---	55	20	---
Vianópolis	89.493	630	---	---	670	20	6.000
a)Total do TEF	556.366	7.300	2.235	6.900	13.041	561	94.470
b)Total de Goiás	11.507.413	14.121.079	23.385	113.057	275.596	22.654	871.945
c) % de a/b	4,83	0,05	9,56	6,10	4,73	2,50	10,83

Fonte: IBGE, citado em SEPLAN/SEPIN, 2007. Tabela elaborada pela autora

Obs.: (1) Estão inclusos nesta categoria: algodão herbáceo (em caroço), arroz (em casca), café, feijão, milho, soja, sorgo e trigo (em grãos).

Analisando a Tabela 12, constata-se que é no município de Silvânia que temos a maior produção de grãos e, também, a maior diversificação produtiva.

Segundo a Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (SEPIN), da Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Goiás (SEPLAN), o Território contava, em 2006, com uma estrutura composta por 246 estabelecimentos industriais, 3 distritos industriais, 3 frigoríficos/entrepósitos de ovos, 11 laticínios,⁹ 15 estabelecimentos bancários e 1.404 estabelecimentos do comércio varejista, dinamizadores da economia do Território (SEPLAN/SEPIN, 2007).

2.3.4.3 UTILIZAÇÃO DA TERRA

O Território engloba uma área produtiva de 966.692 hectares, o que representa 3,5% da área total do Estado ocupada com agropecuária. De acordo com os dados da Tabela

⁹ Inseridas nesta categoria estão as seguintes cooperativas: COOPERBELGO (Bela Vista de Goiás), COAPRO (Orizona), COOPERSIL (Silvânia) e COOPERSIL (Vianópolis), as quais são formadas por maioria de agricultores familiares.

13, a principal destinação das terras no Território é para pastagens, 70% da área total, o que corresponde a 677.190 hectares utilizados com a pecuária.

Em números relativos, a destinação da terra tanto no Território quanto no Estado está em correlação positiva: no Território, 10,7 % das terras são destinadas às lavouras, enquanto no Estado o índice é de 7,9%; as pastagens perfazem em 70% da área do Território e 70,6% do Estado; as matas estão presentes em 12,8% da área do Território e em 14% da do Estado; as lavouras em descanso, que apresentam os índices mais baixos, correspondem a 2,8% da área do Território e 2,9% do Estado.

Em relação aos dados por município, constata-se que Silvânia e Orizona, além de serem os maiores municípios do Território em extensão territorial são, também, os maiores produtores, em valores absolutos, de culturas permanentes e temporárias e na utilização de pastagens. Contudo, em valores relativos, Vianópolis é o município que apresenta o maior aproveitamento da terra para o cultivo de lavouras, sendo que 24,5% de sua área produtiva é destinada ao plantio de culturas permanentes e temporárias, seguido por São Miguel do Passa Quatro (17%), Leopoldo de Bulhões (14%) e Silvânia (12,3%).

TABELA 13 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: UTILIZAÇÃO DAS TERRAS – 1996

Município	Utilização das terras (ha)				Área Total
	Lavouras Permanentes e Temporárias	Pastagens Naturais e Artificiais	Matas Naturais e Plantadas	Lavouras em Descanso e Produtivas não Utilizadas	
Bela Vista de Goiás	6.532	76.265	19.995	1.724	106.465
Bonfinópolis	961	7.927	1.145	72	10.199
Caldazinha	1.387	18.554	834	94	21.161
Cristianópolis	2.231	12.411	2.896	700	18.982
Gameleira de Goiás	---	---	---	---	---
Leopoldo de Bulhões	6.883	31.896	5.931	3.051	48.946
Orizona	17.824	120.249	21.988	3.363	170.765
Palmelo	185	3.052	288	32	3.637
Pires do Rio	4.171	64.052	6.912	890	79.460
Santa Cruz de Goiás	3.126	59.204	16.434	1.259	83.752
São Miguel do Passa Quatro	8.155	31.140	6.404	333	47.729
Silvânia	32.507	184.814	27.231	8.682	263.283
Urutaí	2.972	29.690	6.067	3.136	43.286
Vianópolis	16.918	37.936	8.054	3.681	69.027
a) Total do TEF	103.852	677.190	124.179	27.017	966.692
b) Total do Estado de Goiás	2.174.853	19.404.696	3.847.306	803.190	27.472.648
c) % a/b	4,8	3,5	3,2	3,3	3,5

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE, citado em SEPLAN/SEPIN, 2007. Tabela elaborada pela autora.

2.3.4.4 CONDIÇÃO DO PRODUTOR

De acordo com os dados da Tabela 14, relativos ao Território e ao Estado de Goiás, pode-se afirmar que os produtores do Território Estrada de Ferro estão numa situação um pouco mais confortável do que os demais no que se refere à propriedade da terra. Do total de 8.624 estabelecimentos do Território, aproximadamente 93% ou 8.017 estabelecimentos rurais estão nas mãos de proprietários. As demais 607 restantes estão sendo trabalhadas por produtores na condição de arrendatários (160), parceiros (35) e ocupantes (412). Já em Goiás diminui a proporção de proprietários (90,5%) e aumentam as demais: 3,5% de arrendatários; 0,9% de parceiros e 5,1% de produtores cultivando a terra na condição de ocupantes.

TABELA 14 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: ESTABELECIMENTOS RURAIS, CONFORME A CONDIÇÃO DO PRODUTOR – 1996

Municípios	Condição do Produtor									
	Total		Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante	
	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)
Bela V. de Goiás	1.249	106.465	1.157	102.582	20	2.023	1	45	71	1.815
Bonfinópolis	95	10.198	86	9.875	2	116	2	18	5	189
Caldazinha	492	21.161	492	21.161	---	---	---	---	---	---
Cristianópolis	173	18.983	162	17.937	7	845	---	---	4	201
Gameleira Goiás	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Leopoldo de Bulhões	509	48.976	475	47.624	24	477	7	140	3	735
Orizona	1.595	170.765	1.386	157.979	31	2.835	12	212	166	9.739
Palmelo	37	3637	36	3.567	1	70	---	---	---	---
Pires do Rio	492	79461	471	75.114	11	1.012	---	---	10	3.335
Santa C. Goiás	565	83752	564	83.616	1	136	---	---	---	---
São M. P. Quatro	536	47728	501	45.742	10	1.132	---	---	25	854
Silvânia	2.151	263.284	1.990	253.063	48	5.729	12	540	101	3.952
Urutaí	221	43.285	219	42.932	1	92	---	---	1	261
Vianópolis	509	69.027	478	68.077	4	259	1	24	26	667
a) Total do TEF	8.624	966.722	8.017	929.269	160	14.726	35	979	412	21.748
b) Total de Goiás	111.791	21.472.648	101.152	26.067.420	3.965	753.103	992	86.920	5.682	565.205
c) % de a/b	7,7	4,5	7,9	3,6	4	1,9	3,5	1,1	7,2	3,8

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE, citado em SEPLAN/SEPIN, 2007. Tabela elaborada pela autora.

Na categoria proprietário, em valores absolutos, Silvânia, Orizona e Bela Vista de Goiás são os municípios que apresentam as maiores áreas totais e, conseqüentemente o maior número de estabelecimentos rurais. Nas demais categorias, é possível verificar que Silvânia lidera o número de propriedades cultivadas em regime de arrendamento (48) e parceiros (12), neste último empatado com Orizona que tem o mesmo número de produtores nesta condição. Orizona inverte a posição com Silvânia no que tange ao número de ocupantes: 166

propriedades são conduzidas nessa condição em Orizona e 101 em Silvânia. No geral, com exceção de Gameleira que não tem os dados disponibilizados, é possível constatar a presença de arrendatários em todos os municípios, o que não acontece no caso das parcerias onde a prática é registrada em apenas 06 dos 13 municípios informados. Já a condição de ocupante tem uma presença em 9 municípios do Território.

Em números relativos, os maiores percentuais de estabelecimentos em poder dos proprietários estão em Caldazinha (100%), Santa Cruz de Goiás (99,8%) e Urutaí (99,1%).

3 PERFIL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO

3.1 NÚMERO DE ESTABELECIMENTO, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO

Segundo o Censo Agropecuário de 1995-96, existem no Território Estrada de Ferro 8.621 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 966.520 hectares, com um Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuária de R\$ 129.322 milhões. Conforme a metodologia adotada, são 6.907 estabelecimentos familiares, ocupando uma área de 492.751 ha, sendo responsáveis por R\$ 52.196 milhões do VBP total do TEF. Os agricultores patronais representam 1.707 estabelecimentos e ocupam uma área de 470.082 ha (Tabela 15). Os 07 estabelecimentos restantes, identificados na tabela como “outros”, são formados por aqueles cuja condição do proprietário era “Instituições Religiosas” ou entidades públicas (Governo Federal, Estadual ou Municipal).

Dessa forma, os agricultores familiares representam 80,1% do total de estabelecimentos, ocupam 51,0% da área total e são responsáveis por 40,4% do valor bruto da produção agropecuária do TEF.

Na computação dos dados, constata-se que cerca de 8,7% dos agricultores familiares do Estado estão concentrados no Território. Dentre os municípios que compõem o Território, com exceção de Gameleira de Goiás, que à época da realização do Censo ainda não havia sido instituído, o menor número de agricultores familiares está em Palmelo (32), que também é o que apresenta o menor número de patronais (5), seguido por Bonfinópolis com 51 estabelecimentos familiares.

TABELA 15 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO, SEGUNDO AS CATEGORIAS FAMILIAR E PATRONAL

Municípios	Nº Estabelecimentos			Área Total (ha)			Valor Bruto da Produção (R\$ mil) (2)		
	Familiar	Patronal	Outros (1)	Familiar	Patronal	Outros	Familiar	Patronal	Outros
Bela Vista de Goiás	896	353	---	49.342	57.122	---	5.968	23.650	---
Bonfinópolis	51	44	---	3.399	6.799	---	435	1.563	---
Caldazinha	454	38	---	16.180	5.052	---	4.680	908	---
Cristianópolis	112	61	---	7.269	11.713	---	557	1.802	---
Gameleira de Goiás	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Leopoldo de Bulhões	407	102	---	25.855	23.090	---	4.565	7.004	---
Orizona	1345	249	---	100.460	70.292	---	11.058	7.699	---
Palmelo	32	5	---	2.095	1.541	---	181	560	---
Pires do Rio	327	164	---	29.260	50.189	---	2.785	5.449	---
Santa Cruz de Goiás	475	89	---	50.544	33.071	---	3.844	2.418	---
São M. Passa Quatro	462	74	---	26.626	21.101	---	2.946	3.246	---
Silvânia	1744	403	4	122.691	137.543	3.048	10.149	15.708	95
Urutaí	168	51	2	18.490	24.157	637	679	2.137	84
Vianópolis	434	74	1	40.612	28.412	2	4.649	4.801	2
a)Total TEF	6.907	1.707	7	492.751	470.082	3.687	52.196	76.945	181
b)Total Goiás	79.569	30.707	1.515	6.924.211.625	20.425.467.051	122.969.185	581.919	1.994.365	6.562
c) % de a/b	8,7	5,5	0,5	0,0	0,0	0,0	9,0	3,9	2,8

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE. Tabela elaborada pela autora.

(1) Essa categoria é formada pelas “Instituições Religiosas” e/ou entidade pública (Governo Federal, Estadual ou Municipal).

(2) $VBP = \sum$ Valor da produção colhida/obtida de todos os produtos animais e vegetais

Ao se calcular a área ocupada pelo número de estabelecimentos, observa-se que, embora predomine no Território, em quantidade, os categorizados como familiares, há uma grande concentração fundiária. Os familiares (6.907 unidades), que correspondem a 80,1% do total, ocupam tão somente 51,0% da área total (492.751 ha). Enquanto os patronais, que representam apenas 19,8% do total (1.707 estabelecimentos), ocupam 48,6% da área total.

A desproporção continua ao analisarmos a área média de cada propriedade. De acordo com a razão entre o tamanho da área e número de estabelecimentos rurais, a área média dos estabelecimentos familiares é de 71,3 ha. Enquanto que a área média, dos estabelecimentos patronais é 275,4 ha.

Silvânia, Orizona e Bela Vista de Goiás são os municípios com o maior número de estabelecimentos familiares, respectivamente: 1.744, 1.345 e 896. Os quais, com exceção de Bela Vista, são os que apresentam também as maiores áreas totais dentro do Território.

3.2 PESSOAL OCUPADO

De acordo com as informações contidas na Tabela 16, é possível afirmar que a agricultura familiar é a principal fonte de ocupação da força de trabalho no meio rural, dentro do Território Estrada de Ferro. Mesmo dispondo de apenas 51% da área total do Território, é responsável por 73,1% do pessoal ocupado. No Estado de Goiás a agricultura familiar representa praticamente 60% de toda a mão-de-obra empregada no meio rural.

Do total do pessoal ocupado na agricultura familiar, somente 5,3% são empregados permanentes, confirmando a natureza da agricultura familiar, ou seja, a maior parte do trabalho é fornecida pelos membros da família. A mão-de-obra familiar é utilizada de forma intensiva, e representa 58,6% de todo trabalho despendido, no meio rural, no Território Estrada de Ferro.

TABELA 16 – TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO – AGRICULTORES FAMILIARES: PESSOAL OCUPADO SEGUNDO AS DIFERENTES FORMAS

Municípios	Pessoal Ocupado		Familiar		Parceiros	Empregados		Outra Condição
	Total (1)	% s/ total	Maior de 14 anos	Menor de 14 anos		Permanentes	Temporários	
Bela Vista de Goiás	5.430	63,4	2.044	563	477	298	2	61
Bonfinópolis	367	41,1	81	2	11	33	2	22
Caldazinha	1.985	91,5	1.181	155	131	201	1	147
Cristianópolis	632	51,6	248	48	18	12	0	0
Gameleira de Goiás	---	---	---	---	---	---	---	---
Leopoldo de Bulhões	3.379	70,7	1.123	348	225	472	135	87
Orizona	4.518	79,7	2.953	208	182	189	6	63
Palmelo	100	72,0	59	3	10	---	---	---
Pires do Rio	1.387	58,0	613	53	81	37	1	20
Santa Cruz de Goiás	2.096	81,3	1.079	240	318	55	2	11
São M. Passa Quatro	1.910	77,6	1.110	183	106	72	0	12
Silvânia	8.256	73,2	4.157	918	553	312	33	69
Urutaí	703	64,9	292	53	70	22	0	19
Vianópolis	2.226	82,1	1.354	282	128	59	0	4
a) Total do TEF	32.989	73,6	16.284	3.056	2.292	1.762	182	697
b) Total Goiás	471.657	59,6	184.096	30.469	26.931	28.347	1.551	9.542
c) % de a/b	7,0	---	8,8	10,0	8,5	6,2	17,7	7,3

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE. Tabela elaborada pela autora.

(1) Este item corresponde ao total de ocupações no meio rural, nas categorias familiar e patronal.

O número do pessoal ocupado por estabelecimento é maior entre os patronais, representando uma média de 5,1 pessoas ocupadas, enquanto entre os agricultores familiares esta média cai para 3,5. No entanto, ao proceder a análise tomando como indicador o número de pessoas ocupadas por unidade de área, os agricultores familiares apresentam uma grande superioridade em relação aos patronais. Os agricultores familiares ocupam em média uma

pessoa a cada 20,3 ha, enquanto os patronais ocupam somente uma pessoa a cada 53,9 há. Ou seja, para uma mesma área, a capacidade de ocupação de mão-de-obra da agricultura familiar é 2,6 vezes superior à patronal.

3.3 RENDA TOTAL, MONETÁRIA E NÃO MONETÁRIA

A renda total, que em muitos casos apresenta-se como o grande diferencial entre os agricultores familiares e os patronais, sendo normalmente muito superior para os patronais,¹⁰ no Território Estrada de Ferro encontra-se distribuída de forma relativamente homogênea entre os agricultores familiares, ou seja, em sete dos quatorze municípios que compõem o Território a renda total da agricultura familiar apresenta valores superiores ao da patronal (Tabela 17). Inclusive com índices muito elevados como é o caso de Caldazinha onde a renda total familiar é 656% superior à patronal e em Orizona, que é de 217%.

TABELA 17 - TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO: RENDA TOTAL, MONETÁRIA E NÃO MONETÁRIA, SEGUNDO AS CATEGORIAS FAMILIAR E PATRONAL

Municípios	Renda Monetária (R\$ mil)						Renda Não Monetária (R\$ mil) (3)		
	Renda Total (R\$ mil) (1)			(2)			Familiar	Patronal	Outros
	Familiar	Patronal	Outros	Familiar	Patronal	Outros			
Bela Vista de Goiás	3.436	6.164	---	2.429	5.748	---	1.007	417	---
Bonfinópolis	233	730	---	130	593	---	103	136	---
Caldazinha	3.998	606	---	2.072	392	---	1.926	214	---
Cristianópolis	220	209	---	122	-25	---	98	234	---
Gameleira de Goiás	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Leopoldo Bulhões	2.522	1.233	---	1.981	1.686	---	541	-454	---
Orizona	6.279	2.892	12	4.104	1.971	9	2.175	921	3
Palmelo	88	229	---	73	220	---	14	9	---
Pires do Rio	1.205	1.672	0	1.037	1.212	-1	168	460	0
Santa C. de Goiás	1.807	890	5	1.077	591	4	730	300	0
São M. P. Quatro	1.626	1.081	---	1.066	841	---	560	240	---
Silvânia	5.169	5.752	117	3.377	4.535	14	1.792	1.218	-131
Urutaí	420	816	56	354	815	1	66	1	54
Vianópolis	2.327	1.608	1	1.636	1.321	1	691	286	1
a) Total do TEF	29.330	23.882	191	19.458	19.900	28	9.871	3.982	-73
b) Total Goiás	342.262	876.558	766	255.729	825.133	-802	86.532	51.425	1.469
c) % de a/b	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE. Tabela elaborada pela autora.

(1) Soma dos valores de produção agropecuária direta e indireta gerados (para venda, beneficiamento ou autoconsumo) menos Despesa Total;

(2) Receita Agropecuária Total menos Despesa Total;

(3) Renda Total menos Renda Monetária.

¹⁰ “A renda total por estabelecimento apresenta a grande diferença entre os agricultores familiares e os patronais, [...] em toda parte a renda total média dos agricultores patronais é muito superior à dos familiares. A renda mais elevada entre os patronais é explicada, em especial, pela área de que dispõem” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 57-58).

A renda não monetária gerada pelos agricultores familiares é significativamente superior à patronal, que chega a apresentar, inclusive valores negativos para esse tipo de renda, como é o caso, por exemplo, dos agricultores patronais de Leopoldo de Bulhões.

De um modo geral, os agricultores familiares presentes na maioria dos municípios que compõem o Território e, inclusive no somatório total do próprio Território, apresentam as rendas totais, monetárias e não monetárias superiores aos valores gerados pela agricultura patronal, o que revela sua capacidade de utilizar os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais, pois mesmo detendo as menores áreas, produzem e empregam mais do que os agricultores patronais.

Da análise das informações apresentadas depreende-se a importância da agricultura familiar como estrutura eficiente e viável no contexto do setor agrícola do Território e do Estado de Goiás, principalmente pela produtividade alcançada em áreas, relativamente reduzidas, além da capacidade de geração de emprego e renda no meio rural.

4 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO

De um modo geral, todos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Estrada de Ferro foram instituídos a partir de 1996, em função da necessidade de habilitar os municípios para que tivessem acesso aos recursos do PRONAF em sua linha de Infra-estrutura e Serviços Municipais. Conforme a normativa do Programa, somente poderiam pleitear esses financiamentos os municípios que tivessem preponderância de agricultores familiares; que fossem selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do PRONAF; e que possuíssem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Apesar da literatura ser unânime na constatação de que o PRONAF vem, paulatinamente, correspondendo a uma transformação significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil, é possível constatar, também, que os conselhos que se formam estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios terminam não expressando uma dinâmica local significativa (ABRAMOVAY, 2003). Em muitos casos, o que se vê é sua utilização como espaço de legitimação e de redefinição dos mecanismos tradicionais de dominação de elites locais.

4.1 REGULAMENTAÇÃO DOS CONSELHOS

4.1.1 INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS

Um aspecto de muita relevância levantado na pesquisa diz respeito à forma como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do TEF foram instituídos. Dos treze Conselhos analisados, constata-se, na análise documental, que todos eles foram instituídos através de Lei Municipal, apontando para uma realidade bastante positiva, na medida em que a instituição dos conselhos por intermédio de lei garante-lhes maior legitimidade, pelo fato de decorrerem de aprovação e reconhecimento do Legislativo Municipal, possibilitando assim que se tornem mais estáveis e mais democráticos que os conselhos criados por decreto do poder executivo (IPARDES, 2001; MORUZZI MARQUES, 2004).

A disseminação de informações entre os conselheiros é considerada um dos pontos essenciais para o bom desempenho de suas funções. Contudo, no cotidiano esse repasse não tem ocorrido com a frequência necessária. Em relação à forma de instituição dos CMDRS, dentre os 48 conselheiros que preencheram os questionários, 66,7% informaram que os Conselhos haviam sido instituídos através de Lei Municipal, 20,8% por Decreto Municipal ou “outras modalidades” e 12,5% disseram não saber como haviam sido instituídos os conselhos dos quais participam.

Questionados, ainda, sobre a existência de experiências anteriores ao PRONAF, que buscassem agregar os agentes sociais em torno da formulação e gestão de propostas para o desenvolvimento rural, tal como está previsto para os CMDRS, de um modo geral foi consenso entre a maioria dos conselheiros (75%) de que não existiram, anteriormente, experiências com a mesma amplitude dos Conselhos, principalmente de congregação e organização dos agentes sociais em torno do desenvolvimento rural. No entanto, 07 conselheiros (14,6%) responderam de forma positiva, tendo sido categóricos em afirmar já ter havido experiências similares, referindo-se às experiências com a criação de associações de produtores. Além disso, deve-se considerar o fato de que 10,4% dos conselheiros não souberam responder a questão, o que leva a deduzir que não existia na maioria dos municípios pesquisados uma tradição de formulação e gestão de propostas em torno do desenvolvimento rural sustentável.

Do ponto de vista dos entrevistados, os depoimentos terminam corroborando essas informações:

Passou a incumbência que queria que todas organizações sentassem à mesma mesa pra discutir, que até então as organizações faziam as ações para o meio rural, mas não tinha uma discussão ampla. [...] Porque tinha o Sindicato que trabalhava com o produtor; tinha a AGENCIARURAL; tinha a Cooperativa, que naquele momento tava se criando, tinha-se criado a Central de Associações, [...] fazia um trabalho com o produtor, mas não era conjunto. Nós tentávamos organizar, mas, nós não éramos, aqui, organizados (Entrevistado 5, Ex-Conselheiro representante do Executivo Municipal, participou da instituição do CMDRS de Silvânia)¹¹.

Percebe-se nesse contexto, uma reduzida presença de capital social na região. Não de capital social identificável através de instituições (cooperativas, associações, sindicatos, etc.), mas espelhada através de “laços de solidariedade típicos das regiões onde houve convívio de populações no bojo de atividades produtivas que deram certo” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 257). As forças sociais encontravam-se esparsas e as relações de parceria e confiança, que antes pareciam existir, agora encontravam-se abaladas, necessitando de mecanismos que dessem conta de desenvolver sinergias, através da mobilização de recursos e da criação de laços sociais com vistas à inovação e ao desenvolvimento.

Segundo Bourdieu,

o capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas relações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o re-conhecimento dessa proximidade (BOURDIEU, 2002b, p. 67)¹².

Assim, a relação de identidade grupal, enquanto base da formação e da posse durável das relações sociais, pode ser mobilizada pelas pessoas, organizações e movimentos objetivando um fim específico. A ausência desse capital tem favorecido a subordinação e a

¹¹ Doravante, visando preservar o sigilo da informação, os 19 agentes sociais, que participaram desta investigação, serão denominados pelos números de ordem na qual foram realizadas as entrevistas em cada localidade.

¹² O conceito de capital social tem sido utilizado de forma freqüente para identificar o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que, mobilizado por pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, é a um só tempo, baseado, e gerador de confiança, reciprocidade e cooperação. Dentre os vários autores que utilizam a noção de capital social em seus trabalhos, chamo a atenção para Robert D. Putnam, autor do livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Para Putnam, “o capital social diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177). O autor busca através da medição do capital social por meio de indicadores e, sua posterior, correlação com índices de desenvolvimento econômico e institucional, comprovar que “só conseguem acumular capital social aqueles povos que já têm uma longa tradição de solidariedade, cooperação e associativismo. [...] Essa abordagem termina por enredá-lo numa tese inaceitável do ponto de vista sociológico, que defende a existência de um determinismo da história sobre a capacidade atual de organização de um povo. [...] O viés positivista de suas análises quantitativas e a seleção das variáveis estudadas, deixam de fora categorias centrais, processos sociais, como poder, conflitos, etnia, gênero, relações público-privado, privilegiando as variáveis com relações significativas do ponto de vista estatístico” (MATOS, 2005).

dependência dos agentes locais às instâncias políticas locais e territoriais, em função de que as comunidades detentoras de um *quantum* de capital social mais elevado, terão uma maior capacidade e poder de confrontação com o poder dominante.

4.1.2 PERÍODO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS

A análise realizada nos documentos dos CMDRS revela que 03 Conselhos (21%) foram criados em 1996, 02 (14%) em 1997, 01 (7%) em 1998 e os demais nos anos posteriores, coincidindo com a implementação do PRONAF nos municípios (Quadro 5).

QUADRO 5 – LEIS E DATAS DE CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO TEF

Municípios	Lei e data da instituição dos CMDRS
Bela Vista de Goiás	A Lei nº 1.099, de 04 de setembro de 1996 instituiu o CMDR; a Lei nº 1.251 de 29 de junho de 2001 instituiu o CMDRS, o qual foi alterado pela Lei nº 1.386, de 16 de junho de 2005
Bonfinópolis	Instituído em 09 de fevereiro de 2007
Caldazinha	A Lei nº 129/98, de 28 de maio de 1998 instituiu o CMDR; tendo sido alterado pela Lei nº 245/03, de 10 de junho de 2003 e, novamente alterado pela Lei nº 291/06, de 03 de outubro de 2006
Cristianópolis	Lei nº 536/2006, de 08 de dezembro de 2006
Gameleira de Goiás	Lei nº 044/01, de 10 de dezembro de 2001
Leopoldo de Bulhões	Lei nº 467/2001, de 12 de junho de 2001
Orizona	Lei nº 753, de 13 de setembro de 1996
Palmelo	Instituído pela Lei nº 001/2004, de 26 de fevereiro de 2004 e alterado através da Lei Complementar nº 32/05, de 10 de novembro de 2005
Pires do Rio	Instituído pela Lei nº 3.021/05, de 13 de julho de 2005 e alterado pela Lei nº 3.123, de 14 de dezembro de 2006
Santa Cruz de Goiás	Lei nº 494/2003, de 29 de dezembro de 2003
São Miguel do Passa Quatro	A Lei nº 262, de 14 de março de 1997 instituiu o CMDR; a Lei nº 546/2007, de 22 de janeiro de 2007 instituiu o CMDRS
Silvânia	A Lei nº 1.158, de 30 de setembro de 1996 instituiu o CMDR; a Lei nº 1.284/01, de 05 de abril de 2001 instituiu o CMDRS, o qual foi alterado através da Lei nº 1.476/06, de 20 de dezembro de 2006
Urutaí	Instituído pela Lei nº 004/06, de 30 de outubro de 2006 e alterado pela lei nº 005/2006, de 26 de novembro de 2006
Vianópolis	A Lei nº 429/1997, de 25 de fevereiro de 1997 instituiu o CMDR; tendo sido alterado pela Lei nº 695/04, de 21 de maio de 2004; a Lei nº 750/2005, de 02 de dezembro de 2005 instituiu o CMDRS

Fonte: Leis Municipais cedidas pelas Secretarias Executivas dos CMDRS do Território Estrada de Ferro.

Essa informação pôde ser confirmada durante as entrevistas, quando alguns dos conselheiros afirmaram que a criação do Conselho foi efetivada como estratégia para

obtenção de recursos públicos: “Quando eu fui, eles falaram: ‘Oh! Tá criando-se o Conselho é prá vocês indicá uma pessoa pro Conselho’. – Não, mais de quem é a idéia? ‘Não, é que todos os municípios agora têm que têm um Conselho’” (Conselheiro 1, representante do STR de Silvânia).

A urgência com que foram criados alguns Conselhos, pouco ligados às reivindicações efetivas das organizações sociais, com exclusivo interesse nos recursos ofertados pelo Governo Federal, pode ser constatada na própria documentação desses Conselhos. Em Silvânia, a primeira reunião para instituir o CMDR, foi realizada em função da necessidade de aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, que já havia sido elaborado pelos técnicos da EMATER-GO, em 23 de fevereiro de 1998, apesar de a Lei de instituição do Conselho ter sido homologada em 30 de dezembro de 1996. Em 1997, o município de Silvânia não foi contemplado com os recursos do PRONAF, o que leva à confirmação da hipótese inicial de que o Conselho foi instituído como meio de viabilizar o recebimento de recursos financeiros direcionados pelo Governo Federal.

O Conselho, na verdade, ele foi montado devido aos primeiros recursos do PRONAF Infra-estrutura que teria que se ter o Conselho pra aprová o uso dessa verba. De que forma seria. Então, ele foi criado assim meio que imposto: ‘– Você tem que criar, ou então o dinheiro não chega pro seu município’” (Conselheira 2, representante da Mulher Rural, de Silvânia).

Todavia, há o reconhecimento por parte dos conselheiros de que essa exigência possibilitou e motivou uma série de mudanças nos municípios no que se refere às formas de organização, sobretudo dos agricultores: “Foi muito interessante essa formação do Conselho, porque não foi imposto a ninguém. As pessoas foram pro Conselho nomeadas pelas suas entidades. [...] O negócio foi tão interessante que aumentou, apareceu outra cooperativa” (Conselheiro 1, representante da COOPERBELGO, de Bela Vista de Goiás).

Apesar de cada Conselho estabelecer suas normativas (Leis, Decretos, Portarias), uma situação que chama a atenção é a falta de conhecimento de alguns conselheiros em relação ao Conselho de que participam. Dos 48 conselheiros que responderam aos questionários, a maioria deles (32), aproximadamente 67%, não soube precisar quando havia sido criado o CMDRS em seu município.

Questionados sobre possíveis alterações realizadas nas leis que deram origem aos Conselhos, a grande maioria (25) 52% dos conselheiros informou ter havido modificações posteriores nas normatizações dos CMDRS. De acordo com 16 entrevistados (33,3%), a alteração foi realizada na composição do Conselho, para outros 06 (12,5%) alterou-se a forma de escolha da diretoria, 01 (2,1%) informou que houve mudança na competência do conselho

e 02 (4,2%) disseram ter alterado o caráter do Conselho. Conforme as respostas de 15 conselheiros (31,3%), não houve qualquer alteração nos Conselhos em que participam e 08 (16,6%) não souberam responder a esse questionamento.

4.1.3 FORMA DE NOMEAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Apesar de não estar estabelecida de maneira clara nas leis de criação ou nos regimentos internos a forma de nomeação dos conselheiros,¹³ “a orientação é que essa nomeação seja oficializada por decreto ou portaria, assinada pelo prefeito, garantindo legitimidade e comprometimento de ambas as parte” (IPARDES, 2003, p. 6).

Na análise documental, constatou-se que alguns Conselhos não estão com a situação regularizada no que se refere à nomeação dos conselheiros. Dos 13 Conselhos analisados, 10 (77%) apresentam um documento legal (09 por Decreto e 01 por Portaria), expedido pelo Executivo Municipal, oficializando os nomes dos membros eleitos e/ou indicados para assumir a função de conselheiro. Em 03 Conselhos (23%) não existe documento legal de nomeação (Decreto ou Portaria) dos conselheiros. Por isso, os nomes dos conselheiros de 02 Conselhos (15%) foram obtidos nas atas de reuniões e em 01 (8%) não havia informação sobre a sua composição e a forma de nomeação dos conselheiros.

Há dois casos em que a nomeação das entidades que participam dos Conselhos aparece tanto na Lei de instituição do Conselho quanto no Regimento Interno. Em um deles, alterou-se a Lei em que havia a nomeação das entidades autorizadas a fazer parte do Conselho, mas não houve alteração correspondente no Regimento Interno, onde também consta a nomeação das entidades participantes do CMDRS. A dificuldade reside, nestes casos, que a cada mudança de conselheiro haveria a necessidade de enviar uma nova Lei para a Câmara Municipal e de alterar o Regimento Interno, fato que não encontra respaldo na prática. Nestes municípios, a quantidade de conselheiros que foram homologados através de Decreto Municipal diverge do que está proposto na Lei e no Regimento Interno.

Nas respostas aos questionários, 23 conselheiros (48%) informaram que as nomeações foram efetivadas através de citação na Ata do Conselho; outros 23% (11) informaram ser através de Decreto Municipal; para 10% (5) através de Portaria ou Lei

¹³ Segundo o que está disposto nas leis municipais e nos regimentos internos dos CMDRS, os membros dos Conselhos deverão ser homologados por ato do Prefeito Municipal mediante indicações dos titulares dos órgãos e entidades representadas. Contudo, não está especificado se por decreto, portaria, ou outra forma.

Municipal e 19% (9) disseram desconhecer a forma de nomeação, fato que ressalta novamente o desconhecimento relativo às normativas existentes nos Conselhos.

4.2 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS

A eficiência dos Conselhos depende de sua composição e organização, cujos critérios devem estar definidos em suas leis de criação e em seus regimentos internos, ainda que, muitas vezes, de forma imprecisa e equivocada (IPARDES, 2003).

As informações relativas à composição dos CMDRS foram obtidas através da consulta ao último Decreto ou Portaria do Executivo Municipal que oficializou o nome dos conselheiros. Diante da inexistência desses documentos, buscou-se, nas cópias das atas, os registros das entidades que compõem os Conselhos (Quadro 6).

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO

Município	Representantes dos Agricultores Familiares (Entidades Associativas dos Produtores Rurais)	Representantes do Poder Público (Entidades Parceiras dos Produtores Rurais)
Bela Vista de Goiás (20)	1. Associação Areião 2. Associação da Boa Vistinha 3. Associação do Cará 4. Associação Conceição 5. Associação Mata Feia 6. Associação da Roselândia 7. Associação da Caiçara 8. Associação do Mato Grande 9. Associação do São Bento 10. Assoc. São José do Meia Ponte	1. Poder Executivo Municipal 2. Poder Legislativo 3. AGENCIARURAL 4. AGRODEFESA 5. Banco do Brasil 6. Central de Associações 7. COOPERBELGO 8. STR 9. SR 10. COOPERABS
Bonfinópolis	---	---
Caldazinha (09)	1. Associação MFBJ 2. Associação ABOJAS 3. Associação Primavera 4. Associação Boa Esperança 5. Grupo de Produtores	1. Prefeitura Municipal 2. AGENCIARURAL 3. Câmara de Vereadores 4. Superintendência do Meio Ambiente
Cristianópolis (06)	1. Agricultura Familiar 2. Agricultura Familiar 3. Agricultura Familiar	1. Secretaria Municipal de Agricultura 2. AGENCIARURAL 3. Setor de Saúde
Gameleira de Goiás (18)	1. Agricultura Familiar 2. Agricultura Familiar 3. Agricultura Familiar 4. Agricultura Familiar 5. Agricultura Familiar 6. Agricultura Familiar 7. Associação de Produtores 8. Associação de Produtores 9. Comércio Local	1. Poder Executivo - Agricultura 2. Poder Executivo - Educação 3. Poder Executivo - Saúde 4. Poder Executivo - Transportes 5. Poder Legislativo 6. Distrito Mucambinho 7. Mulher Rural 8. AGENCIARURAL 9. Associação de Moradores
	1. Assoc. Pequenos Produtores Rurais	1. Secretaria Municipal de Agricultura

Leopoldo de Bulhões (11)	2. STR 3. Comun. T. J. Rosário e Goiavista 4. Dos Produtores Rurais 5. Agricultura Familiar 6. Igrejas Evangélicas	2. Banco do Povo 3. AGENCIARURAL 4. Câmara Municipal 5. AGRODEFESA
Orizona (10)	1. CEAPRO (Central de Assoc.) 2. COAPRO (Cooperativa) 3. SR 4. STR 5. Centro Social de Orizona	1. Prefeitura Municipal 2. Câmara de Vereadores 3. AGENCIARURAL 4. Secretaria da Fazenda 5. EFAORI
Palmelo	---	---
Pires do Rio (08)	1. PROPIRES 2. APPROMOC 3. SR 4. APPSG 5. ASBAU	1. AGENCIARURAL 2. Secretaria Municipal de Agricultura 3. Câmara Municipal
Santa Cruz de Goiás (10)	1. Associação AFASA 2. Associação APPRORGE 3. Associação APRESC 4. Associação APRUMABB 5. Associação AMORASA 6. Colégio Estadual	1. Prefeitura Municipal 2. AGENCIARURAL 3. SR 4. Câmara Municipal
São Miguel do Passa Quatro (09)	1. Org. Comunidade Solidária 2. Agricultura Familiar 3. Agricultura Familiar 4. APRORIO 5. ASPAK	1. Câmara Municipal 2. Poder Público 3. AGENCIARURAL 4. Poder Executivo
Silvânia (18)	1. COOPERSIL 2. Central de Associações 3. SR 4. STR 5. Aprendizado Marista 6. Mulher Rural 7. Jovem Rural 8. Reforma Agrária 9. Assoc. Coml., Indl. e Agropecuária	1. Secretaria Municipal Agricultura 2. Secretaria Municipal de Educação 3. Secretaria Municipal de Saúde 4. Sec. Municipal de Ind., Com. e Turismo 5. AGRODEFESA 6. AGENCIARURAL 7. Banco do Brasil 8. Caixa Econômica Federal 9. Câmara de Vereadores
Urutaí (08)	1. Associação APROLAR 2. Associação AMPROTEB 3. Região do Retiro 4. Associação Palmital (AMPLA) 5. Associação do Ouro	1. CEFET 2. Poder Público Municipal 3. AGENCIARURAL
Vianópolis (14)	1. Assoc. da Região do Calvo 2. Assoc. da Região da Santa Rita 3. Assoc. Região Boa Esperança 4. Assoc. Região da Aliança 5. Assoc. Região Extrema 6. Assoc. Região Rio dos Peixes 7. Assoc. Região Fazenda Velha 8. Assoc. da Região Santana	1. STR 2. Prefeitura Municipal 3. COOPERSIL (Cooperativa) 4. AGENCIARURAL 5. Câmara Municipal 6. SR

Fonte: Leis de instituição, Decretos, Portarias Municipais e atas das reuniões dos CMDRS do Território Estrada de Ferro.

Segundo esta composição, é possível observar a existência de dois tipos de conselhos: de uma parte, os Conselhos que comportam todas as associações rurais constituídas na base territorial no município e, de outra parte, Conselhos que acolhem um número limitado de associações que representam um conjunto de comunidades.

Diferentemente do que ocorre em outras regiões do País (MORUZZI MARQUES, 2004), uma situação relativamente comum nos Conselhos do TEF é a presença dos Sindicatos Rurais. Normalmente tidos como representantes da agricultura patronal, em alguns Conselhos, no entanto, chegam a representar, inclusive, os agricultores familiares. Aliás, é latente a falta de uma definição clara de quais entidades sejam representantes dos agricultores familiares e do poder público.

Em Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Urutaí e Vianópolis os agricultores familiares são representados basicamente por suas associações e pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais – onde estes existem –, enquanto nos demais municípios (Orizona, Pires do Rio e Silvânia) o Sindicato Rural também aparece como representante dos agricultores familiares.

De outra forma, encontra-se em Gameleira de Goiás, a Mulher Rural como representante do Poder Público. Ou seja, configura-se a existência de um *mix* de possibilidades de composição dos Conselhos: se, por um lado, há a participação do STR, SR, Cooperativas, Central de Associações e Associação de Moradores, dentre outros, como representantes de agricultores familiares; de outro, essas mesmas entidades, em outros municípios, aparecem como representantes do Poder Público.

Esta situação denota tanto a falta de observância às normas regimentais estabelecidas pelo CONDRAF¹⁴ – entidade responsável pela elaboração das normativas e diretrizes para as atividades a serem desenvolvidas pelo Conselho Nacional, pelos Conselhos Estaduais, pelos Conselhos Territoriais, pelas CIAT's e pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável –, quanto um indicativo da possibilidade de se estar usurpando o protagonismo proposto aos agricultores familiares, visto que os representantes do Poder Público então sendo detentores dos diferenciais de participação – conhecimento técnico e forma de funcionamento da burocracia administrativa, dentre outros –, ao acoplarem junto a si os representantes sindicais, de cooperativas, de associações, etc., estarão aumentando tanto

¹⁴A Resolução nº 48, do CONDRAF, de 16/09/2004, trás no Art. 4º, Incisos I e II, a recomendação de uma composição, dos Conselhos que seja representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural: “que, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, que representem a agricultura familiar, estudem ou promovam ações voltadas para seu apoio e desenvolvimento (movimentos sociais, entidades sindicais, cooperativas e; ou associações produtivas, comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, etc.) e, que, no máximo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes do poder público (executivo, legislativo ou judiciário), vinculadas ao desenvolvimento rural sustentável (inclusive universidades), de organizações de caráter para-governamental (tais como: associações de municípios, sociedade de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, entre outros) e de outros setores da sociedade civil organizada não diretamente ligados à agricultura familiar (como empreendedores rurais dos setores de serviços e industrial)”.

em nível quantitativo quanto em qualitativo os diferenciais de poder do grupo em questão frente aos agricultores familiares, normalmente desprovidos dessas capacidades.

Contudo, um ponto que chama a atenção é a existência da paridade numérica entre os representantes da agricultura familiar e dos poderes públicos, presente em todos os Conselhos, sendo que em alguns Conselhos o número de representantes da agricultura familiar é superior, como é o caso de Caldazinha, Leopoldo de Bulhões e São Miguel do Passa Quatro, com aproximadamente 55% dos representantes sendo da agricultura familiar; Vianópolis com 57%; Santa Cruz de Goiás com 60% e Pires do Rio e Urutaí com os percentuais mais elevados de representação para a agricultura familiar, aproximadamente 62%.

O Manual Operacional do PRONAF, elaborado com o objetivo de “orientar técnicos e pessoas interessadas das organizações de agricultores familiares, das Prefeituras Municipais e das entidades públicas e privadas ligadas ao desenvolvimento rural e com ele comprometidas” (MA/SDR/DATER, 1996, p. 6), apresenta, em seu anexo 4, o modelo de Regimento Interno que deveria ser elaborado pelos Conselhos para disciplinar o seu funcionamento. No Capítulo III, Art. 3º, traz estampado no corpo do texto a seguinte observação: “Atenção: no mínimo, 50% dos membros do CMDR devem ser representantes dos agricultores familiares”, deixando clara a exigência da paridade entre os membros do poder público e dos representantes dos agricultores familiares e da sociedade civil.¹⁵

Nesse sentido, os Conselhos do TEF atendem às normativas no que diz respeito à sua composição formal. Entretanto, para que os Conselhos sejam espaços democráticos de participação não basta atender tão somente à exigência numérica de que, no mínimo 50% dos assentos no CMDRS pertençam aos representantes dos agricultores familiares. Segundo Tommasi (1997), a efetiva paridade envolve a aquisição de competência dos atores envolvidos, a qual se constrói em função do acesso às informações e às oportunidades de formação; do acesso aos recursos – conhecimentos, informacionais, de comunicação e relacionais – que possibilitam a construção do sentido e da possibilidade de serem sujeitos da própria ação.

O aprendizado da participação, através do conhecimento da máquina governamental, da capacidade de negociação e da convivência com outros setores sociais, é um processo demorado que deve ser estimulado e impulsionado, através de uma vontade política que introduzir “mudanças de atitudes e valores, que apostem para uma nova cultura

¹⁵ Como já ressaltado, a Resolução nº 48 do CONDRAF, delineou novas recomendações relativas à composição representativa para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

política democrática” (TOMMASI, 1997, p. 94). De forma geral, o processo participativo junto aos Conselhos deve possibilitar aos participantes o aprendizado do exercício da democracia, da publicização e da transparência dos processos de decisão por parte do poder público.

4.2.1 FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

A forma de escolha predominante dos conselheiros, de acordo com as respostas dos questionários é a indicação pelos seus pares. A grande maioria dos pesquisados (89,6%) afirmou que chegou ao cargo de conselheiro a partir da nomeação pela entidade ou comunidade a que pertencem, para representá-la no CMDRS, contra apenas 10,4% que indicaram outra modalidade de escolha (indicação pelo Executivo, pela AGENCIARURAL, entre outras).

4.2.2 ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS CONSELHEIROS

No tocante à atividade profissional dos conselheiros, há certa variedade. Dentre os respondentes dos questionários (Quadro 7), constata-se que praticamente 46% dos conselheiros são Trabalhadores do Setor Primário (Produtor de exploração agropecuária e extrativista), enquanto 14,6% são Profissionais das Ciências Biológicas, Bioquímicas, da Saúde e afins (Agrônomo e afins, Médico, Zootecnista, Veterinário, etc.); 4,2% são Profissionais das Ciências Jurídicas, Sociais e Humanas (Economista, Administrador, Contador e afins; Geógrafo, Assistente Social, Historiador, etc.); 2,1% são Profissionais do Ensino (Professores), Vendedores e Prestadores de Serviço do Comércio e de outras atividades; 16,6% são Técnicos de Nível Médio das Ciências Biológicas, Bioquímicas, da Saúde e afins (Técnico em Agropecuária, Técnico em Enfermagem, entre outras) e 12,5% exercem atividades administrativas (Economiário, Assistente Administrativo, Secretário, etc.)¹⁶.

¹⁶ As categorias profissionais foram construídas de acordo com os critérios adotados pela Receita Federal. Para maiores esclarecimentos consultar: <http://www.receita.fazenda.gov.br>.

QUADRO 7 – ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS CONSELHEIROS DO TEF

Profissão	Frequência	Percentual
Profissionais das Ciências Biológicas, Bioquímicas, da Saúde e afins	7	14,6
Profissionais das Ciências Jurídicas, Sociais e Humanas	2	4,2
Profissionais do Ensino	1	2,1
Técnicos de Nível Médio das Ciências Biológicas, Bioq., da Saúde e afins	8	16,6
Trabalhadores de Serviços Administrativos	6	12,5
Vendedores e Prestadores de Serviço do Comércio	1	2,1
Trabalhadores do Setor Primário	22	45,8
Outros	1	2,1
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Denota-se certa pluralidade de representatividade profissional nos Conselhos. É importante que os vários segmentos existentes no município estejam representados no Conselho como forma de garantir que as decisões tomadas sejam apoiadas tanto pelo poder público quanto pela sociedade.

4.2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

Em muitos casos, a participação na produção e gestão das políticas de desenvolvimento rural pode ser explicada pela capacidade dos agentes sociais estarem inseridos na rede associativa viabilizada pelos agricultores familiares.

Segundo dados do Quadro 8, relativo à dimensão da participação, a maioria dos conselheiros participa em vários tipos de entidades: religiosas, associativas e sindicais.

QUADRO 8 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO TEF EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Entidades	Frequência	Percentual
Entidades Religiosas	38	79,2
Entidades Associativas	34	70,8
Entidades Sindicais	21	43,7

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Dentre os 48 conselheiros que responderam aos questionários, 38 participam de entidades religiosas, sendo que 32 frequentam igrejas católicas, 4 igrejas evangélicas e 2 são espíritas. Sendo que 58,3% dos respondentes têm um tempo de participação superior a 15 anos nos segmentos religiosos.

Relevante também é a participação em associações: dentre os 48 conselheiros, somente 14 disseram não participar de nenhuma associação e/ou comunidade. Com relação ao tempo de participação, 16,7% participa há pelo menos 5 anos; 14,6% têm entre 5 e 10 anos de participação; 18,8% têm entre 10 e 15 anos de participação e 14,6% participam há mais de 15 anos.

Uma situação que chama atenção é o baixo envolvimento com as entidades sindicais. Dentre os 48 conselheiros que responderam aos questionários, somente 21 deles têm vínculo com os sindicatos, sendo que destes 09 fazem parte de sindicatos dos trabalhadores rurais (STR), 08 pertencem a sindicatos rurais (SR), 03 participam de outras entidades sindicais e 01 está vinculado tanto ao STR quanto ao SR. 37 conselheiros, representando 56,3% do total, não pertencem a nenhuma entidade sindical ou não responderam a esta pergunta.

Também é reduzido o número de conselheiros que participam de outros conselhos de representação social. 38 conselheiros (79,1%) não participam em outro conselho, 02 (4,2%) participam de Conselho Municipal de Saúde, 06 (12,5%) de Conselho Municipal do Meio Ambiente e 02 (4,2%) participam em outros conselhos, sendo que todos os conselheiros que afirmaram participar de conselhos, além do CMDRS, são vinculados ao Poder Público Municipal.

Outro fato relevante é que, dos 48 conselheiros, 29 (60,4%) não têm filiação partidária, o que pode configurar os Conselhos como um espaço social parcialmente, apartidário (Quadro 9).

QUADRO 9 – FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS CONSELHEIROS DO TEF

Partido	Frequência	Percentual
Não está filiado a nenhum partido político	29	60,4
Partido da Frente Liberal – PFL	1	2,1
Partido Liberal – PL	1	2,1
Partido Liberal e Partido dos Trabalhadores – PL e PT	1	2,1
Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB	1	2,1
Partido Progressista – PP	2	4,1
Partido da República – PR	1	2,1
Partido Social Democrata Cristão – PSDC	1	2,1
Partido dos Trabalhadores – PT	9	18,7
Partido Trabalhista Brasileiro – PTB	1	2,1
Não respondeu	1	2,1
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Dos conselheiros que se declararam filiados a partidos políticos, 18,7% são filiados ao PT, 18,8% estão distribuídos entre os demais 07 partidos que aparecem no Quadro 9 e apenas 01 conselheiro não respondeu à pergunta. Os partidos que não figuram no quadro anterior não possuem filiados entre os conselheiros.

4.2.4 GÊNERO DOS CONSELHEIROS

A tabulação dos questionários serviu para fundamentar uma questão relevante e que já havia sido observada empiricamente, qual seja: a esmagadora predominância de homens compondo os Conselhos. Dos 48 conselheiros que responderam aos questionários, 39 são homens (81,2%) e apenas 09 são mulheres (18,8%), conforme ilustrado no Quadro 10.

Dentre as 9 mulheres, somente 3 são agricultoras ou representam os agricultores familiares nestes Conselhos; as demais representam secretarias de saúde, educação, meio ambiente, Câmara de Vereadores e AGENCIARURAL, áreas em que é mais comum a participação das mulheres, exceção feita somente à AGENCIARURAL, onde tradicionalmente predominam as atividades extensionistas realizadas por homens.

QUADRO 10 – GÊNERO DOS CONSELHEIROS DO TEF

Gênero	Freqüência	Percentual
Feminino	09	18,8
Masculino	39	81,2
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Apesar da existência de uma representação formal da “Mulher Rural”, o reduzido número de mulheres entre os conselheiros pesquisados reflete uma inexpressiva representatividade feminina entre os membros dos CMDRS. Este aspecto torna-se mais evidente quando se analisa os dados gerais dos 13 Conselhos do TEF. De um total de 133 conselheiros (Quadro 6), somente 26 são mulheres, número que não representa 20% do número total de membros dos CMDRS.

Chama a atenção a ausência, na maioria dos Conselhos, de instrumentos que favoreçam a presença das mulheres neste espaço social. Dos 13 Conselhos analisados no TEF, somente em 02 (Silvânia e Gameleira de Goiás) tem-se um acento específico para esta categoria social: representante da Mulher Rural.

O ato da representação, de estar e de se sentir autorizado a falar dos representados e para os representados, constitui-se por si só, numa força nas lutas internas no campo social. “Um grupo só começa a existir enquanto tal, para os que fazem parte dele e para os outros, quando é distinguido, segundo um princípio qualquer, dos outros grupos, isto é, através do conhecimento e do reconhecimento” (BOURDIEU, 1990, p. 168). Assim, o fato de um agente social não se sentir legitimado para o exercício da função à qual foi escolhido, por não se sentir parte do grupo em questão, não o descaracteriza como possuidor dos atributos que lhe foram delegados para o exercício da função, ou seja, representar um grupo social específico: a “Mulher Rural”.

Não sei se eu seria a mulher ideal pá representar a mulher rural, porque eu tinha pouco tempo de zona rural. Mas como eu sou funcionária da Emater, digo da AGENCIARURAL e conhecia bastante gente, tinha um trabalho antigamente com a Joana,¹⁷ e depois com Beatriz a gente tava sempre envolvida então, com as mulheres, achavam que eu tinha um perfil que adaptava nesse Conselho representando essas mulheres (Conselheira 2, representante da Mulher Rural, de Silvânia).

Contudo, não é uma estratégia que passa despercebida dos agentes sociais que participam do espaço social. Dentro da estrutura social dada, residem os questionamentos sobre essa representatividade. As estratégias discursivas dos diferentes agentes sociais, especialmente os efeitos retóricos que buscam produzir, dependem das relações de força simbólica presentes no espaço social ou de forma mais específica dos interesses em questão.

Não conheço nenhuma associação que ela participa. Prá começá, ela mora aqui na cidade, não mora na roça, se tá morando é agora de pouco. [...] Mais é um ano, um ano e pouco pra cá. Mais antes não era, só morava aqui dentro da cidade. E já era representante. Então, esses Conselhos é muito bom, mas são.... eu por todos os Conselhos que eu já conversei, a maioria são Conselho muito assim, tendencioso que não tem uma, uma...condição assim, vamo falá autônoma nas decisão (Conselheiro 1, representante do STR de Silvânia).

Essas falas refletem conflitos internos à representação da agricultura familiar: o aparente processo de desqualificação simbólica da mulher, nada mais é do que uma contestação do sindicalista em relação à agente social representante da Mulher Rural, que também é técnica do Estado. De acordo com seu ponto de vista, a presença da Mulher Rural no Conselho, da forma como está colocada, funciona como uma estratégia dos grupos dominantes manterem-se no poder.

Segundo avaliação realizada pelo IPARDES (2001), uma das principais características da agricultura familiar é a participação determinante e maciça das mulheres,

¹⁷ Joana e Beatriz são nomes fictícios utilizados para preservar a identidade da entrevistada.

lado a lado com os homens. Contudo, o espaço para participar das decisões coletivas tem se mantido restrito aos homens.

4.2.5 FAIXA ETÁRIA

Na análise da idade dos conselheiros, é visível a pouca participação de jovens nos Conselhos (Quadro 11).

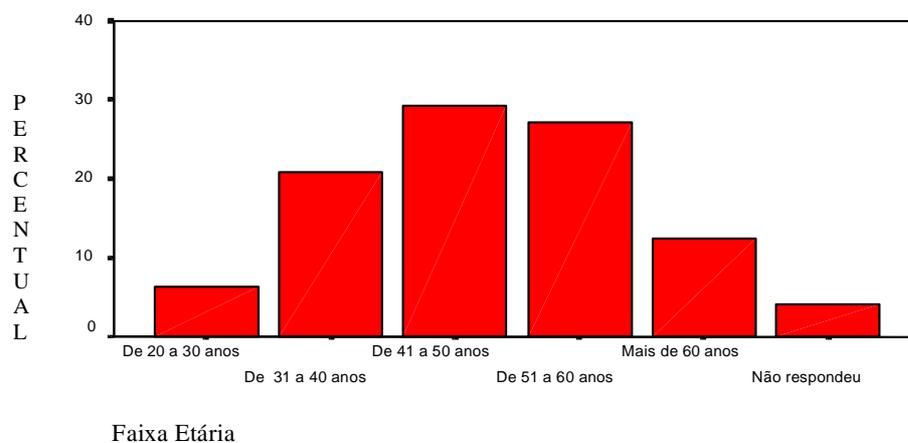
QUADRO 11 – FAIXA ETÁRIA DOS CONSELHEIROS DO TEF

Faixa Etária	Frequência	Percentual
De 20 a 30 anos	03	6,3
De 31 a 40 anos	10	20,8
De 41 a 50 anos	14	29,2
De 51 a 60 anos	13	27,1
Mais de 60 anos	06	12,5
Não respondeu	02	4,2
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Dos 48 conselheiros pesquisados apenas 3 conselheiros têm até 30 anos. Mas a grande maioria (77%) está na faixa de 31 a 60 anos de idade (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Conselheiros dos CMDRS – TEF/2006, segundo a Faixa Etária



A percepção da reduzida participação dos jovens é comum entre os conselheiros. Contudo, o estabelecimento de estratégias que possam integrar esses agentes sociais no

espaço dos Conselhos não é uma situação que tem merecido o devido enfoque entre os conselheiros: “Outra coisa que eu vejo também, que eu vejo como ponto negativo é o jovem. Não estamos reformando, colocando é, o rapaz lá, a moça. Isso aí, aqui não tá tendo” (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Bela Vista de Goiás).

Delineia-se neste posicionamento do técnico uma visão utilitarista, pelo fato de apropriar-se de uma discursividade que tenta justificar a ausência dos jovens como partícipes dos Conselhos como sendo obstaculizada pela própria inércia dos conselheiros. Percebe-se uma lógica específica das estratégias que os grupos empregam para se produzir e reproduzir, ou seja, para criar e perpetuar sua unidade, logo, sua existência como grupos, que é a condição da perpetuação de sua posição no espaço social (BOURDIEU, 1990). Assim, a possibilidade da não-renovação dos membros do Conselho e da manutenção do *status quo*, que a posição de conselheiro lhes garante, de representar a própria manifestação de existência do grupo, através do poder que tem de chamar à existência visível, passa a ser estrategicamente interessante do ponto de vista da manutenção do poder.

De outro lado, temos o discurso combativo de representantes sindicais que vê a inserção do jovem rural no Conselho como estratégia de manutenção e manipulação do poder, especialmente por parte do Poder Público Municipal, objetivando o favorecimento no atendimento às demandas deste último e não como parte de uma estratégia de ampliar as possibilidades de participação e de fomento ao desenvolvimento rural:

[...] Aí vem o Jovem, sempre é o caboclo ligado mais com eles lá (Executivo Municipal). Porque acontece sempre as indicação, quando cê chega lá, já foi indicado fulano, bertrano e cicrano. O Conselho mesmo, aquele Conselho anterior não foi quem indicô as pessoas. Acontece que, às vezes pertence a uma comunidade, mas é uma comunidade que está desativada, cê entendeu? Ela num tá legalmente instituída, ela não tá legalmente funcionando. Aí, fala, não o jovem fulano de tal, lá da comunidade tal, da comunidade lá é que vai sê o representante! (Conselheiro 1, representante do STR, de Silvânia).

Neste depoimento, constata-se a sutileza com que os detentores de um determinado *quantum* de capital, que “manipularia” as indicações de conselheiros, utilizam-se de uma discursividade que procura dissimular as reais circunstâncias de impedimento da plena participação do representante do Jovem Rural:

É, o jovem rural é uma questão séria também. A gente tem esse jovem aqui dentro que mais falta do que vem e não se empolga. A gente não consegue um jovem que se empolgue com as reuniões, com as discussões, que façam alguma coisa, não tem. Acho que não acertamos na indicação desse jovem ainda não (Conselheira 2, representante da Mulher Rural, de Silvânia).

Em outro momento, a Secretária Executiva do Conselho, funcionária da AGENCIARURAL que é também a Representante da Mulher Rural no CMDRS, procura esclarecer que o fato de o representante do Jovem Rural residir à aproximadamente 60 km de distância do Centro da Municipalidade de Silvânia, local de realização das reuniões do Conselho, pode configurar-se como um ponto de dificuldade e impedimento à participação desse Jovem nas reuniões do Conselho.

O Decreto nº 141/05, de 18 de maio de 2005, homologou os nomes dos conselheiros, que estão fazendo parte da atual composição do CMDRS de Silvânia, no qual está configurada a nomeação do Jovem Rural no Conselho. Contudo, ao analisar as atas das reuniões deste Conselho foi possível constatar que o conselheiro titular representante dessa categoria social, durante o período compreendido entre 18/05/2005, data da homologação dos conselheiros, e 06/12/2006, data da última ata que tive acesso, compareceu somente às reuniões realizadas em 06/12/2005 e 31/01/2006. Durante o período de realização da pesquisa de campo, tive oportunidade de participar, como observadora, de algumas reuniões do CMDRS de Silvânia, durante as quais foi possível constatar a ausência desse conselheiro.

Os Conselhos devem ter por norma evitar que, mesmo diante de regras formais, o seu funcionamento seja visto pela população como o das instâncias políticas convencionais, devem ser locais convidativos “aos jovens, às mulheres, aos produtores de cultura, àqueles que se preocupam não só com a agricultura, mas com o conjunto da vida social no meio rural” (ABRAMOVAY, 2003, p. 63). Ou seja, devem buscar estratégias que despertem o interesse da população em participar desse espaço social e, principalmente que se tornem agentes de mudança na busca pelo desenvolvimento.

4.2.6 NÍVEL DE INSTRUÇÃO

Com relação ao nível de instrução dos conselheiros, a análise revela que 25% deles estudaram até o 5º ano e 12,5% estudaram até o 9º ano, ou seja, 37,5% dos conselheiros não chegaram a completar o Ensino Fundamental (Quadro 12). Esse fato pode ser justificado pelo elevado número de agricultores familiares presentes nos Conselhos e, provavelmente, pelas dificuldades de acesso à educação no meio rural.

Nos níveis de Ensino Médio e Superior (31,2% e 25%, respectivamente) encontram-se os técnicos da AGENCIARURAL, AGRODEFESA, das prefeituras e dos bancos, que representam o corpo técnico dos Conselhos, os quais também são conselheiros nomeados.

Entretanto, inseridos neste último grupo encontram-se vários agricultores familiares, inclusive a única pessoa com pós-graduação representa a agricultura familiar e é uma mulher.

QUADRO 12 – NÍVEL DE INSTRUÇÃO DOS CONSELHEIROS DO TEF

Nível de Instrução	Frequência	Percentual
1ª Fase do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) – Incompleto	2	4,2
1ª Fase do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) – Completo	10	20,8
2ª Fase do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) – Incompleto	1	2,1
2ª Fase do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) – Completo	5	10,4
Ensino Médio (antigo 2º grau) – Completo	15	31,2
Nível Superior – Incompleto	2	4,2
Nível Superior – Completo	12	25
Pós-graduação	1	2,1
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Com relação aos diferenciais de participação, o nível de instrução mais elevado é entendido por muitos como facilitador da habilidade de compreensão e de análise dos assuntos abordados nos Conselhos, bem como pode funcionar como indutor à elaboração de demandas e de projetos, pela facilidade de inteligibilidade denotada ao conselheiro.

De acordo com a noção de “estratégia de condescendência”, utilizada por Bourdieu (1990)¹⁸, no depoimento do técnico percebe-se a tentativa de minimização desse diferencial de participação. Segundo ele, o baixo nível de instrução não impossibilita a plena participação dos conselheiros:

Conhecimento, leitura, exatamente! Envolve isso aí tudo. A falta de instrução não faz diferença. No modelo aí seria tudo igual. Mais eles ainda usam isso aí, prá tirá da cabeça deles é difícil. “Ah!, não, deixa prá fulano ele tem o dom pra isso”. Então, é um dos problemas. [...] Um deixa para o outro. Fala: “não, vou deixar pro fulano que ele é mais instruído, ele que vai participa”. Então, eles ainda têm ainda essa mentalidade (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Bela Vista de Goiás).

A AGENCIARURAL, por meio da Supervisão de Organização Rural, é a instituição responsável pela realização dos cursos de gestão social para os conselheiros. Além do que,

¹⁸ “Estratégias de condescendência, através das quais agentes que ocupam uma posição superior em uma das hierarquias do espaço objetivo negam simbolicamente a distância social, que nem por isso deixa de existir, garantindo assim as vantagens do reconhecimento concedido a uma denegação puramente simbólica da distância (“ele é uma pessoa simples”, “ele não é orgulhoso”) que implica o reconhecimento da distância. Em suma, pode-se usar as distâncias objetivas de maneira a obter as vantagens de proximidade e as vantagens da distância, isto é, a distância e o reconhecimento da distância assegurados pela denegação simbólica da distância” (BOURDIEU, 1990, p. 154). A estratégia de condescendência consiste em tirar proveito da relação de forças objetiva, no próprio ato de negar simbolicamente tal relação, isto é, a hierarquia entre as posições e seus respectivos agentes.

realiza um trabalho de capacitação continuada com os técnicos extensionistas dos escritórios locais, para que estes tenham subsídios suficientes para atender aos produtores em suas demandas.

No entanto, existem sérias restrições estruturais (falta de recursos financeiros nos Escritórios Locais, falta de veículos, de combustível, etc.) que, além de inviabilizar o atendimento às demandas dos agricultores, têm provocado uma desmotivação nos técnicos da Assistência Técnica e Extensão Rural, os quais se apóiam nesses impedimentos, para manterem inalterada suas posições na estrutura do espaço social. De outra forma, poderiam usar o conhecimento de que dispõem no atendimento às demandas, bem como solicitar ao Executivo Local o cumprimento no repasse de recursos financeiros, previstos através de contrato, ao Escritório Local para facilitar a realização das atividades locais.

[...] Aqui, às vezes, nós temos até boas intenções, mas chega na hora de executá, nós temos as barreiras, falta recurso, o carro quebra eu não posso levá prá oficina, não tem recurso. Eu não tenho recurso pra abastecer o veículo. [...] A minha preocupação maior é dar determinados cursos que tão me cobrando lá em cima (Escritório Central da AGENCIARURAL em Goiânia). Hoje o principal (objetivo) na AGENCIARURAL é, elaborar os projetos e dar assistência técnica a esses projetos (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Silvânia).

4.2.7 TEMPO DE MANDATO DOS CONSELHEIROS

Dos treze Conselhos analisados, em apenas 01 (8%) não há especificação na Lei de instituição do CMDRS¹⁹ sobre o tempo de mandato para os conselheiros. Sendo que, dentre os 92% restantes, em 11 o tempo de mandato é de dois anos e, em apenas 01 deles é de três anos.

Dentre os 48 conselheiros que responderam aos questionários, constata-se que 38 conselheiros (79,2%) têm conhecimento da vigência do período de mandato e os 10 (20,8%) restantes desconhecessem esse período. No entanto, todos foram unânimes em informar que o prazo de mandato sempre é obedecido.

Apesar da observância do prazo de mandato, é notável a presença constante de alguns membros, alterando somente a posição que ocupam, ou seja, num mandato são titulares e em outro são suplentes, mas sempre presentes aos Conselhos:

¹⁹ Normalmente o tempo de mandato dos conselheiros deve ser estabelecido no Regimento Interno, como veremos no item relativo à análise deste documento, porém nos documentos dos Conselhos analisados o mandato está estabelecido nas Leis de instituição dos CMDRS.

Mas, é sempre os mesmo. [...] Um ponto positivo seria a participação do pessoal, é muito bem representado o Conselho. Um ponto negativo é isso que eu te falei, da pessoa empurrá pro vizinho prá não participá. E o outro ponto negativo também, o mesmo, vamos supor que tem aí 34 no conselho, sempre está renovando, mas ficam os mesmos, muda presidente, muda secretário. Mas, seria um ponto também negativo. Eu acho que é negativo (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Bela Vista de Goiás).

Essa situação pode ser comprovada, pelas respostas fornecidas pelos conselheiros ao responderem os questionários. Ao serem questionados sobre o tempo de participação nos Conselhos, 17 (35,4%) disseram ter até um ano de participação; 11 (22,9%) informaram que têm entre um e dois anos de participação; 05 (10,4%) têm um tempo de participação compreendido entre 02 e 04 anos e 15 conselheiros (31,3%) participam há mais de quatro anos.

Com relação ao tempo de mandato da diretoria dos Conselhos, foi possível constatar que, entre os 13 Conselhos pesquisados, somente em 01 (Silvânia) há a especificação sobre o tempo de mandato do Presidente, do Vice-presidente e do Secretário Executivo do Conselho, o qual, de acordo com o Regimento Interno, deverá coincidir com o tempo de mandato dos demais conselheiros. Nos demais Conselhos (12), o que existe, de forma geral, é a informação sobre o tempo de mandato dos membros do CMDRS, normalmente de dois anos. A única exceção é para o Conselho de Urutaí, onde o tempo de mandato, especificado na Lei de instituição do Conselho, é de três anos.

Uma situação a ser considerada é o exercício da função de Presidente do Conselho pela mesma pessoa que exerce o cargo de Secretário Municipal de Agricultura. Neste caso, subentende-se que o tempo de mandato é o período em que estiver no cargo de Secretário Municipal, mesmo não tendo nenhuma especificação na Lei ou no Regimento Interno.

4.2.8 PROCESSO DE DESIGNAÇÃO E ORIGEM SOCIAL DOS PRESIDENTES DOS CMDRS

O exercício da presidência dos CMDRS não apresenta um padrão predominante. De acordo com a análise realizada na documentação dos 13 CMDRS pesquisados, constatou-se que os Secretários Municipais de Agricultura ocupam o cargo de Presidente em 04 Conselhos, já os representantes da agricultura familiar ocupam a presidência em 03. Outros 02 Conselhos são presididos por representantes da AGENCIARURAL, em 03 Conselhos ocupam o cargo de Presidente, respectivamente, um representante de uma Câmara de Vereadores, de uma Cooperativa de Produtores Rurais e de um Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET)

e, em um Conselho, não há informação sobre quem exerce a função de Presidente (Quadro 13).

QUADRO 13 – ORIGEM SOCIAL DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS DO TEF

Origem Social	Frequência	Percentual
Secretaria Municipal de Agricultura	04	30,7
Agricultura Familiar	03	23,1
Técnicos da AGENCIARURAL	02	15,4
Câmara de Vereadores	01	7,7
Cooperativa de Produtores Rurais	01	7,7
Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET)	01	7,7
Não há informação disponível	01	7,7
Total	13	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

A maioria das Leis e/ou Regimentos Internos estabelece que os dirigentes do CMDRS devem ser escolhidos entre os conselheiros titulares através de votação dos mesmos, em reunião com a presença mínima de 50% + 1 dos componentes do Conselho. As exceções estão em 02 Conselhos, onde as leis estão grafadas, respectivamente, da seguinte forma: “a executiva será eleita com presença mínima de 70%” e, “o presidente e o secretário do CMDR serão eleitos por votação dentre os seus membros na primeira reunião do Conselho” (Leis n.º 1.284, de 05/04/2001 e 753, de 13/09/1996, respectivamente).

Contudo, ao serem questionados sobre a forma de escolha dos Presidentes, os conselheiros apresentaram uma diversidade de informações, as quais foram tabuladas fielmente de acordo com as respostas dos conselheiros. Os resultados estão sintetizados no Quadro 14, de cuja análise é possível concluir que, em aproximadamente 67% dos Conselhos, a escolha do Presidente se deu por indicação dos próprios conselheiros, sendo que 52% foram escolhidos através de votação aberta e 14,6% através de votação fechada.

QUADRO 14 – FORMA DE ESCOLHA DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS DO TEF

Respostas	Frequência	Percentual
Por indicação do Executivo Municipal	1	2,1
Por indicação dos conselheiros, com votação aberta	25	52,0
Por indicação dos conselheiros, com votação fechada	7	14,6
Definição de acordo com o Regimento Interno	1	2,1
Através de eleição	7	14,6
Normalmente é o Secretário Municipal de Agricultura	6	12,5
Outra modalidade	1	2,1
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Uma situação que merece registro é o caso de Silvânia, no qual, de acordo com a primeira Lei de instituição do CMDR, de 1996, automaticamente o Presidente do Conselho deveria ser o Vice-prefeito ou o Secretário Municipal de Agricultura. Em 05 de abril de 2001, uma nova Lei municipal instituiu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Silvânia, na qual consta que a diretoria deveria ser eleita entre os membros do respectivo Conselho. No entanto, de acordo com as entrevistas e com a própria tabulação dos questionários (12,5%), instituiu-se, em Silvânia, uma prática de manter na presidência do Conselho o Secretário Municipal de Agricultura: “Isso vigora em função das primeiras recomendações que vieram do PRONAF e prevalece até hoje” (Conselheiro 3, representante do Escritório Local da AGENCIARURAL de Silvânia).

Segundo este mesmo conselheiro, a presença do Secretário Municipal de Agricultura à frente da presidência do Conselho é indiferente, em função de considerar o Conselho “independente”. No entanto, “tem que mudar a Lei”, diz ele.

Esta situação configura uma maneira impositiva e nada democrática de escolher o Presidente do Conselho.

4.2.9 PROCESSO DE DESIGNAÇÃO E ORIGEM SOCIAL DOS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DOS CMDRS

A forma de designação do cargo de Secretário Executivo é bastante diferenciada entre os diversos CMDRS pesquisados. Em 05 Conselhos, dentre os 13 analisados, o cargo de Secretário Executivo do CMDRS é exercido por representantes da agricultura familiar, em 03 o cargo recai sobre a figura de um técnico da AGENCIARURAL. Em 02 Conselhos o cargo é ocupado por representantes do Poder Público, em 01 pelo representante de uma Organização não Governamental (ONG) e em 02 Conselhos não foi possível identificar a representação do cargo de Secretário, visto que, na documentação obtida, não havia esta informação (Quadro 15).

QUADRO 15 – ORIGEM SOCIAL DOS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DOS CONSELHOS DO TEF

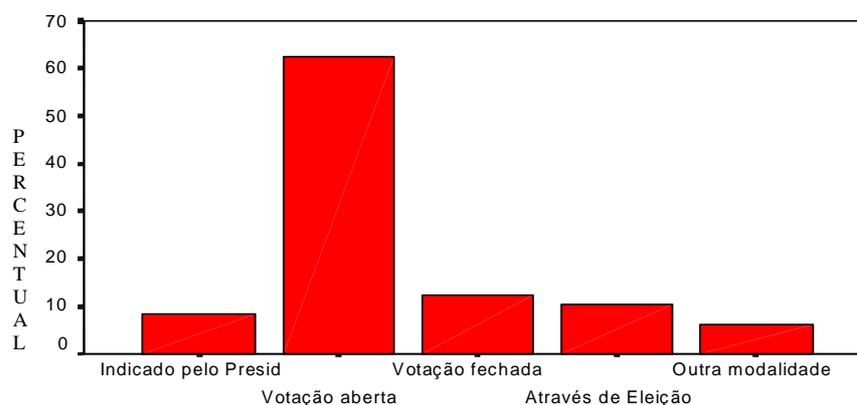
Origem Social	Frequência	Percentual
Agricultura Familiar	05	38,4
Técnicos da AGENCIARURAL	03	23,1
Representante do Poder Público	02	15,4
Representante de ONG	01	7,7
Não há informação disponível	02	15,4
Total	13	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

As normativas dos CMDRS estabelecem, assim como para o Presidente, que o Secretário Executivo deverá ser eleito entre os membros do Conselho.

Na tabulação dos questionários encontramos, novamente, uma diversidade de respostas. Conforme, consta no Gráfico 2, dentre os 48 conselheiros, 04 (8,3%) informaram que o Secretário Executivo é definido por indicação do Presidente do Conselho.

Gráfico 2 – Forma de escolha dos Secretários Executivos dos CMDRS – TEF/20006



Forma de escolha do Secretário Executivo

Outros 05 conselheiros (10,4%) informaram que o Secretário Executivo é escolhido através de eleição e apenas 03 (6,3%) informaram que a escolha do Secretário é realizada através de outra modalidade

No entanto, de acordo com a maioria dos pesquisados (75%), a escolha do Secretário Executivo se estabelece através da indicação dos conselheiros, sendo que em 62,5% dos casos é através de votação aberta e em 12,5% através de votação fechada.

4.2.10 CARÁTER DOS CMDRS

Em função da inexistência de uma capilarizada rede de agentes sociais que tivesse como objetivo o desenvolvimento rural de forma integrada, referendado na ausência de capital social, torna-se perceptível, através da análise documental, o conformismo em acatar as normativas do PRONAF, principalmente com relação ao caráter dos Conselhos. Os primeiros Conselhos instituídos nos municípios que compõem o TEF, de caráter consultivo e orientativo, evidenciam a indisposição do Executivo Municipal para propor uma ruptura na lógica de distribuição de poder e de competência entre os agentes sociais. As finalidades atribuídas à

participação devem possibilitar à população o acesso às instâncias de decisão política e de definição da alocação e administração de recursos e à condição de deliberar sobre os rumos desses recursos e não somente legitimar o que for deliberado pelo Executivo Municipal.

Ao longo desses onze anos de instituição do PRONAF, inúmeras alterações foram realizadas no Programa e em suas diretrizes. Uma delas foi a possibilidade que as normativas abriram à ampliação do caráter dos Conselhos, que passaram a ser definidos, por meio das Leis de criação e/ou alteração e nos Regimentos Internos, como orientativos, consultivos, deliberativos e fiscalizadores.

A análise documental, por meio das consultas às Leis e/ou Regimentos Internos dos 13 Conselhos, mostra que, no papel, a grande maioria dos CMDRS (11) foi instituída com caráter consultivo, orientativo, deliberativo e fiscalizador e apenas 02 apresentam caráter consultivo e orientativo (Quadro 16).

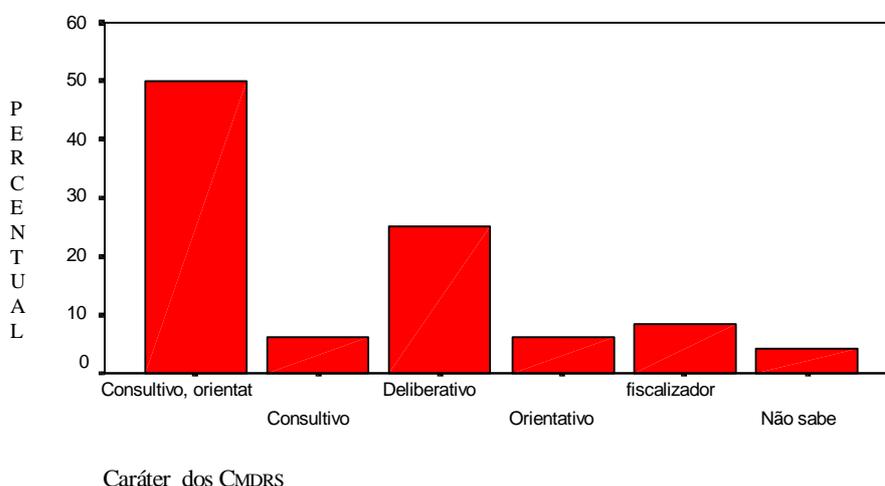
QUADRO 16 – CARÁTER DOS CONSELHOS DO TEF

Caráter	Frequência	Percentual
Consultivo, orientativo, deliberativo e fiscalizador	11	84,6
Consultivo e orientativo	02	15,4
Total	13	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

De acordo com o Gráfico 3, para 24 conselheiros (50%), a resposta fornecida coincide com a respectiva informação documental, ou seja, confirma o caráter consultivo, deliberativo, orientativo e fiscalizador.

Gráfico 3 - Caráter dos CMDRS – TEF/2006



No entanto, para 22 conselheiros (aproximadamente 46%) o caráter do Conselho ou é consultivo (03) ou deliberativo (12) ou orientativo (03) ou fiscalizador (04). 02 conselheiros (4,2%) disseram não saber qual o caráter do Conselho do qual participam.

Esta situação demonstra a falta de conhecimento de alguns conselheiros – exatamente 50% deles – a respeito desse aspecto tão importante que define até onde vai o poder de decisão dos conselheiros.

Sobre esse aspecto é elucidativa a opinião de alguns conselheiros:

Mesmo eles sendo deliberativos, ele não é auto..., não acaba sendo autônomo, porque são pessoas que foram colocadas lá com cabresto. Eles acaba votando aquilo que o Executivo quer, não o que seria seu verdadeiro papel na defesa do desenvolvimento rural sustentável. Porque o desenvolvimento rural ele tem muito a ver com também o que acontece na cidade. Ele tem que estar fechando com algumas deliberações que são por... saúde, educação, transporte. O meio rural precisa disso. Ele tem que estar em ressonância com essas secretarias. Aí, vai um secretário daquele, o secretário foi indicado pelo Prefeito. Acaba que eles, na realidade acaba sendo maioria. [...] Quando aprova um projeto não toma deliberação, porque chega lá o Prefeito: “não, não pode, não tenho verba pra isso, não tem condição de fazer isso”. Morre ali, pronto! [...] Silvânia recebia 100, cento e tantos mil, foi três ano seguido. Nós chegamos a deliberar dinheiro pra fazer uma ponte, do dinheiro tinha, o Prefeito não quis fazer a ponte. Não fez a ponte (Conselheiro 1, representante do STR, de Silvânia).

[...] Por exemplo, participando tem representante da Caixa Econômica, tem representante do Banco do Brasil, o nosso Conselho aqui. Praticamente eles estão lá só pra concordar, certo? (Entrevistado 5, Ex-Conselheiro representante do Executivo Municipal, participou da instituição do CMDRS de Silvânia).

Assim, delineiam-se os Conselhos, como espaços de conflitos, de lutas e de disputas constituídos por uma multiplicidade de agentes sociais que, concorrentes entre si, lutam para estabelecer o controle sobre o campo em questão, buscando garantir um lugar de destaque neste espaço social. Em algumas situações, os agentes não agem apenas por interesse – econômico ou qualquer outro tipo utilitário –, mas também pela vontade de obter prestígio e reconhecimento dos outros; pela vontade de se distinguir e de se situar numa escala de poder.

4.3 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

4.3.1 FUNÇÕES NO CMDRS – PRESIDENTE E SECRETÁRIO EXECUTIVO

Analisando-se as funções do Presidente e do Secretário Executivo dos Conselhos, conforme descrição nos Regimentos Internos, nota-se que, para a maioria dos Conselhos, as principais funções do Presidente são coordenar e convocar as reuniões do CMDRS e as do Secretário Executivo são atividades burocráticas de secretaria e de organização do Conselho.

Questionados sobre as atividades exercidas pelo Presidente e Secretário Executivo, os conselheiros revelaram que, na prática cotidiana dos Conselhos, há uma troca de papéis entre estes dois atores (Quadro 17).

QUADRO 17 – AGENTES QUE CONVOCAM AS REUNIÕES

Respostas	Frequência	Percentual
Os próprios conselheiros	1	2,1
Presidente do Conselho	12	25,0
Presidente e Secretário Executivo	12	25,0
Secretário Executivo	23	47,9
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

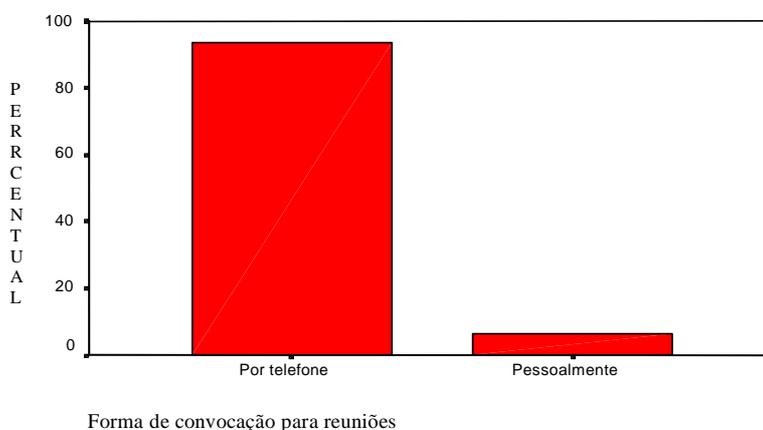
De acordo com 47,9% dos respondentes, o Secretário Executivo é a pessoa que sempre convoca as reuniões e, para 25% é o Presidente. Embora, alguns conselheiros tenham informado, também, que tanto o Presidente quanto o Secretário costumam convocar os conselheiros para as reuniões.

Com relação à convocação e à forma de convocação, apurou-se o seguinte: dos 48 respondentes, 37 (77,1%) disseram que sempre são convocados para as reuniões e 11 disseram que às vezes são convocados. Ao passo que 45 conselheiros, representando aproximadamente 94% do total, informaram que a convocação é realizada por telefone, enquanto que somente 03 conselheiros (6%) disseram serem convocados pessoalmente (Gráfico 4).

Foi possível observar durante a pesquisa de campo que os agentes sociais que participam dos Conselhos, representando principalmente o poder público, cotidianamente mantêm contato entre si, como é o caso, por exemplo, do Escritório Local da AGENCIARURAL, de Silvânia, onde há dois conselheiros exercendo suas atividades profissionais e, através do contato que mantêm com as demais instituições (sindicatos, cooperativa, central de associações, etc.), ocorrem apenas “avisos” sobre as reuniões e, em muitos casos, ao se dispensar a formalização da convocação a todos os membros, acontecem situações em que conselheiros não são convocados e não participam das reuniões.

Dos 13 Conselhos pesquisados, em 10 (77%) a forma de convocação, estabelecida no Regimento Interno, é que seja por escrito ou por telefone. Nos demais não há especificação.

Gráfico 4 - Forma de Convocação para Reuniões
CMDRS – TEF/2006



Três Conselhos apresentam, em seus Regimentos Internos, certas atribuições, tanto para os Presidentes, quanto para os Secretários Executivos, que deixam subentendidas as possibilidades de controle, de manipulação e de usurpação do poder por parte do Executivo Municipal e, também por parte dos próprios agentes sociais, em função do excesso de poder atribuído a esses membros dos CMDRS.

Dentre as várias competências enumeradas aos Presidentes, em 02 Conselhos eles têm a incumbência de “recorrer ao Prefeito Municipal das decisões do CMDR contrárias ao interesse municipal” (Regimento Interno do CMDRS de Orizona), na mesma linha de ação outro Conselho propõe como tarefa do Presidente, “recorrer ao Executivo Municipal das decisões contrárias aos interesses do CMDRS; elaborar em janeiro de cada ano a prestação de contas anual das atividades desenvolvidas pelo CMDRS e, elaborar e submeter ao CMDRS os planos e projetos do seu interesse ” (Regimento Interno do CMDRS de Silvânia).

Com relação às competências do Secretário Executivo, em um dado Conselho encontrou-se, uma das mais acentuadas delegações de poder: “acompanhar o desenvolvimento do Plano Municipal do Desenvolvimento Rural, bem como dar parecer contrário aos interesses do Município” (Regimento Interno do CMDRS de São Miguel do Passa Quatro).

Essa delegação de amplos poderes a um mandatário envolve, na maioria das vezes, um processo de (re) produção de assimetria de posições e diferenças no poder de negociação dos agentes envolvidos. Assim, quanto mais despossuídos são os agentes, sobretudo culturalmente, mais eles se sentem necessitados e inclinados a confiar em alguém que os represente para que, dessa forma, possam ter voz política. Quanto mais isolados, silenciosos, anulados, sem capacidade nem poder de se fazerem ouvir e entender, mais necessidade terão de alguém que fale por eles.

Os indivíduos – para se constituírem como grupo com força capaz de se fazer entender, de falar e ser ouvida –, se despossuem em proveito de um porta-voz, arriscando em alienar-se politicamente em função do esquecimento e da ignorância do trabalho de delegação.

Contudo, o trabalho de delegação, ao ser esquecido e ignorado, torna-se o princípio da alienação política, “na medida em que na maioria dos atos de delegação os mandantes passam um cheque em branco ao mandatário, nem que seja pelo fato de que muitas vezes ignoram as questões às quais o mandatário terá de responder, eles se colocam nas suas mãos” (BOURDIEU, 1990, 191).

4.3.2 PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA PAUTA DAS REUNIÕES DOS CMDRS

Um problema identificado pelas respostas aos questionários é o fato de os conselheiros não serem avisados antecipadamente a respeito dos assuntos que serão discutidos nas reuniões.

De acordo com 20 conselheiros (41,7%), as datas e as pautas das reuniões são repassadas antecipadamente. No entanto, para outros 20 (41,7%) as respostas são variadas: para 08 conselheiros é somente “às vezes” que as pautas são repassadas com antecedência e, para 12 deles, raramente somente as datas são repassadas com antecedência. E para os demais conselheiros (08) somente as datas das reuniões são repassadas com antecedência. Dessa forma, os conselheiros não têm tempo de discutir a pauta com a comunidade que eles representam antes de ir para as reuniões, cabendo-lhes a responsabilidade de decidir sem o respaldo de seus pares.

Questionados sobre a definição da pauta das reuniões, os conselheiros apresentaram respostas as mais variadas, como pode ser observado no Quadro 18:

QUADRO 18 – RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DAS PAUTAS DE REUNIÕES DOS CMDRS DO TEF

Respostas	Frequência	Percentual
Presidente do Conselho	18	37,5
Secretário Executivo	7	14,6
Conselheiros	8	16,6
Presidente e Conselheiros	9	18,8
Presidente e Secretário Executivo	4	8,3
Outra modalidade	2	4,2
Total	48	100

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Nas entrevistas, as respostas ratificam a autoridade dos Presidentes dos Conselhos na elaboração das pautas das reuniões: “O presidente do Conselho, da parte dele, ele traz pronto. E eu ou alguém, a gente coloca na hora da reunião e faz o debate e vê qual a demanda que é mais prática” (Conselheiro 5, representante de uma Associação de Produtores Rurais, de Bela Vista de Goiás).

Questionados os conselheiros a respeito dos assuntos abordados nas reuniões, as respostas delinearão o seguinte quadro:

QUADRO 19 – TIPO DE ASSUNTO ABORDADO NAS REUNIÕES DOS CMDRS DO TEF

Respostas	Frequência	Percentual
Exclusivamente assuntos relativos ao PRONAF	1	2,1
Os assuntos são diversificados, vão além do PRONAF e envolvem o desenvolvimento rural sustentável	37	77,1
Outros assuntos	10	20,8
Total	48	100

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Apesar de 77,1% dos conselheiros terem informado, nos questionários, que os assuntos tratados nas reuniões superam os enfoques do PRONAF, nas entrevistas pode-se contextualizar outra realidade:

O Conselho, ele não abriu o leque ainda como deveria, como se propõe. Ver o município como um todo, dar sugestões e opiná em todos os segmentos do meio rural.[...] E os conselheiros não tão sabendo ainda saí desse círculo. Tá rodiando, rodiando.... começa discutindo PRONAF, encerra discutindo o PRONAF . – ‘E se os recursos do PRONAF vierem a faltar?’ (Pesquisadora) Esse Conselho desaparece amanhã (risos) (Conselheiro 3, representante do Escritório Local da AGENCIARURAL, de Silvânia).

Os Conselhos são vistos preferencialmente apenas como entidades de gerenciamento de recursos financeiros para agricultura e pecuária. Saúde, educação, segurança pública, dentre outros, são assuntos relativos às políticas públicas e que também devem ser discutidos nos CMDRS através do pleno envolvimento de todos os seus membros e da participação da sociedade civil, os quais ainda não foram contemplados com esse nível de discussão dentro dos Conselhos, contrapondo-se, inclusive, às diretrizes estabelecidas para a Rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural.

O CONDRAF, através de sua Resolução nº 48, especificamente, no Art. 2º, recomenda aos Conselhos a ampliação das temáticas das discussões, com vistas a atuarem nas questões estratégicas do processo de desenvolvimento rural sustentável, não se restringindo à gestão operacional de programas e políticas públicas, como é o caso do PRONAF. Assim,

devem direcionar seus trabalhos no sentido de construir, priorizar, adequar e aprimorar as políticas públicas (federais, estaduais e municipais) a partir das necessidades e avaliação dos atores envolvidos com o desenvolvimento rural sustentável, buscando firmar compromissos e consolidar parcerias.

4.3.3 PERIODICIDADE DAS REUNIÕES

Com relação à periodicidade das reuniões, foi possível constatar, por meio de análise documental, que em 10 Conselhos (77%) as reuniões são mensais, em 01 (8%) as reuniões são realizadas de dois em dois meses e em 02 (15%) essa informação não estava disponível (Quadro 20).

QUADRO 20 – PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS DO TEF

Periodicidade	Frequência	Percentual
Mensal	10	77,0
Bimensal	01	7,7
Não há informação	02	15,3
Total	13	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

No confronto com as atas das reuniões, percebe-se que, na prática, as reuniões não acontecem com a periodicidade proposta nos Regimentos Internos. Em Silvânia, desde 23/02/1998, quando foi realizada a primeira reunião do Conselho, até 07/12/2006 (última cópia de ata que tive acesso), foram realizadas 63 reuniões, com uma média de 01 reunião realizada a cada 1,8 meses. As reuniões, em alguns períodos, aconteceram com intervalos de até 6 meses entre uma e outra reunião (25/03/1998, 09/06/1998, 09/12/1998 e 25/05/1999), e, em outros, com intervalos relativamente curtos, como é o caso das seguintes reuniões: 10/05/2000, 31/05/2000, 05/06/2000, 16/06/2000 e 03/07/2000; ou seja, foram realizadas 05 reuniões em menos de 60 dias. Nesses casos, as reuniões trataram exclusivamente de alterações propostas para o Plano de Trabalho relativo ao ano de 1999 e as metas e previsões para o Plano de Trabalho do ano 2000.

Em 28/12/2000 foi realizada uma reunião para a recomposição dos membros do CMDRS de Silvânia, sendo que as posteriores aconteceram em 23/07/2001, 24/07/2001 e 24/04/2002. No ano de 2001, não houve liberação de recursos do PRONAF para o município de Silvânia e como as reuniões sempre foram motivadas pelos recursos elas apenas voltaram a

ser realizadas em 2002, em função da necessidade de realizar “a discussão e aprovação das metas para o ano de dois mil e dois, a serem implantadas com os recursos do PRONAF/2000”²⁰.

Em Bela Vista de Goiás, a situação não é diferente. Analisando as atas das reuniões, constatei que, em 03/09/1996 (realização da primeira reunião do CMDRS) até o dia 02/03/2007 (última cópia de ata que tive acesso), foram realizadas 102 reuniões, com uma média de uma reunião realizada a cada 1,2 meses. Houve, nesse período, uma inconstância na realização das mesmas. As primeiras reuniões foram realizadas nas seguintes datas: 03/09/1996, 05/09/1996, 14/10/1996, 22/10/1996, 04/11/1996, quando das primeiras deliberações dos recursos do PRONAF e, posteriormente, voltando a ser realizadas com intervalos mais extensos: 12/07/1997, 19/02/1998.

Constatei ainda que, quando havia recursos do PRONAF a serem disponibilizados e a necessidade de elaborar o Plano de Trabalho para viabilizar o recebimento dos recursos ou para realizar alterações no Plano, as reuniões eram realizadas em intervalos relativamente curtos e, nos períodos nos quais não havia essas necessidades, o intervalo era maior. O que implica, em muitos casos, falta de preparo para as reuniões, já que eram reuniões marcadas, muitas vezes, às pressas, quando havia liberação de recursos do PRONAF, comprometendo a qualidade das resoluções. Assim, para que um Conselho funcione regularmente, é preciso que desempenhe atividades permanentes, que busque, por meio da participação efetiva, o envolvimento dos agentes sociais tanto no processo de gestão do Programa, quanto da discussão dos problemas locais de desenvolvimento.

4.3.4 PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS E DA COMUNIDADE NAS REUNIÕES

Outro ponto importante diz respeito à participação tanto dos conselheiros quanto da comunidade nas reuniões dos CMDRS.

De acordo com os Regimentos Internos da maioria dos Conselhos, para que as reuniões aconteçam deve haver uma participação mínima de 50% dos Conselheiros e, as decisões devem ser tomadas por maioria simples. A exceção está apenas em 01 Conselho, que estabelece uma “presença mínima de 70% dos membros efetivos, em primeira convocação e, meia hora após, em segunda convocação, 50% dos membros efetivos” (Regimento Interno do CMDRS de Silvânia).

²⁰ Ata da reunião realizada em 24/04/2002, p. 15.

Dentre os 48 conselheiros que preencheram os questionários, 44 (90%) afirmaram que “sempre” participam das reuniões. Ao considerar a situação descrita no item anterior, que as reuniões devam ocorrer a cada trinta ou sessenta dias (de acordo com a documentação) e que, geralmente, todos os conselheiros são convocados (por telefone/pessoalmente), constata-se que há, por parte dos conselheiros, interesse em comparecer a esses espaços de discussões e deliberações na busca pelo desenvolvimento para o meio rural.

Na análise das atas das reuniões, e também, nas entrevistas, constatei que em Bela Vista de Goiás é freqüente a presença da maioria dos representantes dos agricultores familiares (Associações, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Cooperativa, etc.) nas reuniões dos CMDRS. De outra forma, de acordo com os entrevistados, sempre ocorrem ausências, mas quem, geralmente, menos comparece às reuniões é o representante do Banco do Brasil, o qual se justifica dizendo que “o problema é o horário. Eles fazem normalmente uma hora da tarde, é o horário de pico aqui na agência”.

Em Silvânia, também a situação se repete: os Bancos são os que mais faltam às reuniões. De acordo com a Secretária Executiva do CMDRS, os bancos (Brasil e Caixa Econômica Federal) somente comparecem às reuniões “se tiver um assunto relacionado a PRONAF lá”, no Conselho.

Consta, ainda, nos Regimentos Internos que “a ausência de qualquer conselheiro a 3 (três) reuniões consecutivas ou 6 (seis) intercaladas, sem justificativa, implicará a perda do mandato, cabendo ao presidente, ouvido os demais conselheiros, adotar as providências regimentais para designação de novo membro” (Regimentos Internos dos CMDRS de Bela Vista de Goiás, Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Palmelo, Pires do Rio, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia e Urutaí).

No entanto, ao serem questionados sobre a aplicação de penalidades aos membros dos Conselhos que não comparecem às reuniões, o conjunto de respostas apresentadas pelos conselheiros denota um desconhecimento das normativas dos Conselhos ou, um entendimento que as normativas são elaboradas apenas para cumprir um protocolo de exigências e determinações das instâncias federais que regulam o PRONAF.

De acordo com as respostas de 33,3% dos conselheiros, a ausência a três reuniões leva à perda do mandato; segundo 20,8% dos conselheiros, existe a exclusão do Conselheiro, porém nunca houve execução dessa penalidade para os membros que não comparecem às reuniões, independente do número de faltas (Quadro 21).

QUADRO 21 – PENALIDADES PREVISTAS PARA OS CONSELHEIROS QUE FALTAM ÀS REUNIÕES –
CMDRS/TEF

Respostas	Frequência	Percentual
Ausência a 3 reuniões, leva à perda do mandato	16	33,3
Sim, a exclusão, porém nunca foi executada	10	20,8
Tem penalidade, mas não sei qual	2	4,2
Não tem penalidade	19	39,6
Não sabe ou não respondeu	1	2,1
Total	48	100

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Segundo as respostas de 02 membros, a penalidade existe, porém não sabem qual é a penalidade a ser aplicada; 01 conselheiro não respondeu à pergunta e a grande maioria (39,6%) afirmou não existir penalidade para os faltosos.

Com relação à participação da comunidade nas reuniões do Conselho, a tabulação das respostas dos questionários revelou que, de acordo com 17 conselheiros (35,4%), a comunidade sempre participa das reuniões; para 22 (45,8%) raramente há a participação da comunidade; segundo outros 05 conselheiros (10,4%) nunca houve participação da comunidade nos Conselhos; 04 conselheiros (8,3%) não responderam à pergunta.²¹

Confrontando essas respostas com as atas das reuniões e às observações realizadas durante o trabalho de campo, pude perceber que há participação de pessoas das comunidades nas reuniões. Essas pessoas são representantes de empresas interessadas em comercializar produtos; servidores da prefeitura (motoristas, tratoristas, serviços gerais etc.); pesquisadores e prefeitos, dentre outros.

Contudo, merece destaque o seguinte item do Regimento Interno de Cristianópolis: “as reuniões do Conselho são públicas; a convite, poderão participar pessoas capazes de contribuir para o melhor desempenho do CMDRS, no entanto, sem direito a voto”. Pelo fato de serem públicas, não haveria a necessidade de convite para participar das reuniões.

Um aspecto que chamou atenção na análise documental foi o poder dado ao Presidente do Conselho, através do Regimento Interno, no qual consta seguinte redação: “a convite e mediante permissão do Presidente, poderão participar das reuniões pessoas capazes de contribuir para o melhor desempenho do CMDRS, no entanto, sem direito a voto” (Regimento Interno do CMDRS de Bela Vista de Goiás). Assim, a participação da comunidade nas reuniões do Conselho somente poderá ser efetivada mediante a aprovação do Presidente.

²¹ Para efeito de análise, considerou-se “participação da comunidade” como sendo a participação de qualquer cidadão ou grupo que não integre o CMDRS.

Pesquisando em jornais de circulação nos municípios do Território Estrada de Ferro,²² pude constatar não haver nenhuma divulgação ou publicização a respeito dos Conselhos Municipais – de suas reuniões e de suas ações.²³ Dessa forma, para que a participação da comunidade aconteça efetivamente, é necessário que o Conselho se torne mais visível, através da divulgação de suas ações e de uma aproximação dos segmentos que representa. Torna-se necessário abrir canais de comunicação entre as instâncias governamentais e a população.

É preciso fazer um investimento importante na produção do material informativo e na avaliação do impacto de sua divulgação. É fundamental, também, potencializar a comunicação entre as diferentes instâncias dentro dos movimentos, para democratizar a informação e evitar assim o perigo da burocratização e da separação entre os militantes engajados nos Conselhos e a maioria das pessoas envolvidas no movimento, entre as lideranças e as bases (TOMMASI, 1997, p. 93).

O tempo de duração das reuniões é outro ponto que denota considerações especiais. Segundo depoimentos de alguns entrevistados, determinados assuntos merecem atenção diferenciada, necessitando de um tempo maior para as discussões com maior grau de profundidade. No entanto, o tempo de duração das reuniões, muitas vezes, é insuficiente.

Analisando a documentação dos Conselhos, constatei que em apenas um Conselho está estabelecido, em seu Regimento Interno, o prazo de duração das reuniões: “a duração das reuniões ordinárias não ultrapassará de 02 (duas) horas para que as mesmas não se tornem improdutivas” (Regimento Interno do CMDRS de São Miguel do Passa Quatro), soma-se a isso o fato de as reuniões serem realizadas sempre, na sala de reuniões da Prefeitura Municipal. De acordo com os levantamentos neste Conselho, o Regimento Interno foi elaborado na atual gestão, estando à frente da presidência o atual Secretário Municipal de Agricultura. Esta situação sinaliza para a possibilidade de facilitar deliberações que favoreçam o poder público, em função da cessão do espaço físico²⁴ e da imposição do horário, que, no caso de se abordar,

²² Segue a relação de jornais consultada: Informação – Informativo da Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás, Dezembro/2005, nº 01; Jornal do Cerrado, ano XIV, nº 128, de 04/08/2006 (Pires do Rio); Gazeta Estrada de Ferro, ano III, 23ª edição, de 18/08/2006 (Bela Vista de Goiás); Estrada de Ferro, ano III, 24ª edição, de 29/08/2006 (Bela Vista de Goiás); Jornal a Voz, ano 04, nº 46, de setembro/2006 (Silvânia); Jornal a Voz, ano 04, nº 47, de outubro/2006 (Silvânia); Estrada de Ferro, ano III, 27ª edição, de 22/11/2006 (Bela Vista de Goiás) e Estrada de Ferro, ano III, 29ª edição, de janeiro/2007 (Bela Vista de Goiás).

²³ No Jornal A Voz, de Silvânia, a União Brasileira de Educação e Cultura (UBEC) tem um espaço onde realiza a divulgação de suas ações e, freqüentemente divulga informações a respeito do trabalho desenvolvido, anteriormente pela Comissão de Instalações do Território (CIAT), e, agora, pelo Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Estrada de Ferro. Contudo, não faz referências ao CMDRS de Silvânia, onde a UBEC tem assento.

²⁴ Segundo a Lei nº 3.021, de 13/07/2005, de instituição do CMDRS de Pires do Rio, em seu Art. 6º consta a seguinte redação: “o executivo municipal, fornecerá as condições e as informações necessárias para o CMDRS cumprir as suas atribuições”.

primeiramente, temáticas que venham ao encontro dos interesses do poder público, pode ocorrer que não haja tempo para deliberar outros assuntos em prol dos agricultores familiares.

Em concepção, os Conselhos devem ser dotados de instrumentos que possibilitem o rompimento das práticas de verticalização dos processos decisórios, que favoreçam a descentralização do poder de decisão e contribuam para que as decisões estratégicas sejam tomadas de forma democrática e participativa. Não devem ser instrumentos de manutenção do clientelismo e de distanciamento dos agentes sociais do processo de gestão social.

Há, entre os conselheiros entrevistados, um consenso com relação ao tempo de duração das reuniões e as possibilidades de analisar, discutir e deliberar as ações que possam favorecer o desenvolvimento das regiões rurais:

Eu acho que a pauta teria que ser mais discutida, não deixar os assuntos que surgem no momento interferirem. Os assuntos mais importantes ficam com pouco tempo pra discussão, acho que deveria aumentar mais. As reuniões duram em torno de duas horas. Uma vez por mês, duas horas, você vê que o tempo é bem escasso e com assuntos paralelos aí fica mais difícil, são pouco discutidos os assuntos (Conselheiro 4, representante do Banco do Brasil, de Bela Vista de Goiás).

Com relação à dinâmica das reuniões, de acordo com os registros nas atas, pude observar algumas situações nas quais o tempo de duração das reuniões é bastante reduzido e, aparentemente, insuficiente para a realização de todas as atividades e discussões a que se propõe. Considerando que as reuniões são realizadas com várias finalidades e, freqüentemente, apresentando uma pauta ampla de assuntos a serem discutidos e decisões a serem tomadas, a média de tempo habitual de realização das reuniões, segundo registro nas atas, gira em torno de 01 hora e 30 minutos a 02 horas. Contudo, há algumas situações em que o tempo de duração das reuniões evidencia o jogo de forças e as articulações gestadas que buscam reduzir a capacidade de intervenção dos agricultores familiares e de suas representações, normalmente despossuídos das condições tidas como necessárias à plena participação e gestão social.

Em Silvânia, por exemplo, a reunião do dia 14/04/2003 iniciou-se às dez horas, na qual houve a apresentação das nove entidades presentes e seus respectivos representantes. Em seguida foram convocados para participar da eleição do novo Presidente e do Secretário, onde “todos os participantes tiveram oportunidade de expressar suas idéias”. Houve também a definição de todas as entidades (quinze) que, a partir de então passariam a fazer parte do Conselho, com a nomeação dos conselheiros titulares e suplentes. “Durante a reunião foram discutidos assuntos como a mudança do Parque Agropecuário, a participação dos conselheiros no Projeto de Reforma Agrária e a fiscalização sanitária que está sendo feita nos produtos

rurais comercializados na cidade. A reunião encerrou-se às onze horas” (Ata da reunião do CMDRS de Silvânia, 14/04/2003, p. 29). Ou seja, o tempo de duração da reunião, de apenas 01 hora, demonstra ser insuficiente para uma participação de fato, por parte de todos os conselheiros.

Situação similar à ocorrida em Bela Vista de Goiás:

A reunião foi iniciada às 12:30 horas pelo Presidente do referido Conselho Sr. João²⁵ para tratar-se dos assuntos que foram discutidos e tratados para o PRONAF 2.000; ficando assim definido em comum acordo com a Direção Estadual do Programa: 1º) construção do galpão/garage/oficina para as máquinas e implementos do PRONAF; 2) 04 (quatro) tanques de expansão para leite de 3.000 lts.; 3) 90 (noventa) mataburros e 4) 50 km (cinquenta) de estradas vicinais municipal. Em seguida foi discutido assuntos e normas relativo à Lavoura Comunitária da safra 99/2.000 e assuntos preliminares à safra vindoura do ano 2.000/2.001. Bela Vista de Goiás aos vinte dias do mês de junho de 2000 às 13:00 hs (Ata da reunião do CMDRS de Bela Vista de Goiás, 20/06/2000, p. 30).

No exame das atas, constatei existir a paridade participativa entre os representantes dos agricultores familiares e os representantes do poder público nas reuniões dos Conselhos. Na maioria das reuniões, um fato bastante comum, principalmente no Conselho de Bela Vista de Goiás, é a frequência com que os assuntos são aprovados por “unanimidade”, não apresentando qualquer tipo de controvérsia ou conflito entre os conselheiros nas abordagens e aprovações das pautas, principalmente por parte dos agricultores familiares.

Revelam-se os mecanismos que buscam reproduzir o sistema social, os quais não se limitam às estruturas do Estado e da sociedade civil, em função de sua incorporação se efetivar de forma subliminar aos níveis mais profundos da subjetividade e das representações sociais, através da violência simbólica. Operando, inclusive, com a contribuição dos agentes, neste caso, dominados, que possibilitam o exercício da dominação, independentemente de serem ou não conscientes dela (BOURDIEU, 2001).

O silêncio dos agricultores familiares, expresso através da “unanimidade”, gesta-se de duas situações: pela ausência do “capital” necessário à participação e como forma de resistência social. Essa situação revela a plena manifestação do habitus, ou seja, a “resposta” dos agricultores manifesta-se através de um sentido prático do que deve fazer numa situação dada. Assim, diante da impossibilidade de orquestrarem uma alternativa à dominação a que estão submetidos, preferem o silêncio. Ou, de outra forma, a ausência das habilidades requeridas à participação, frente às desigualdades de capital social e cultural, os agentes sociais sem o saberem, nem o querem, terminam, contraditoriamente, colaborando para a

²⁵ Nome fictício.

perpetuação da ordem estabelecida. Além do que, por seu turno “os dominantes tomam partido do consenso, acordo fundamental sobre o sentido do mundo social cujo fundamento se encontra no acordo em torno dos princípios de di-visão” (BOURDIEU, 1998a, p. 121)

A capacidade, muitas vezes limitada, dos agricultores familiares de se organizar para participar ativamente dos Conselhos esbarra nas dificuldades impostas pela herança clientelista de acesso aos bens e serviços, que, na maioria dos casos, termina por gerar

uma espantosa confusão entre direitos e privilégios: a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos e igualitários (TELLES, 1994, p. 93).

As reuniões, aparentemente espaços de homologação de consensos, encobertam relações sociais forjadas em contextos desiguais (MORUZZI MARQUES, 2004). Ou seja, os diferenciais de participação entre os agentes sociais, principalmente entre os agricultores familiares, tanto no despreparo para o exercício da função de conselheiro quanto na própria fragilidade das organizações dos trabalhadores rurais, que não conseguem acompanhar de forma adequada o processo participativo, que se vêem compelidos a aceitar o que é estabelecido pelos representantes do poder público.

4.3.5 REGIMENTO INTERNO: EXISTÊNCIA E PROCESSO DE ELABORAÇÃO

As Leis de instituição dos Conselhos são enfáticas em afirmar que “o CMDRS elaborará o seu regimento interno, para regular o seu funcionamento” (Lei nº 044/01, de 10/12/01). Contudo, há casos em que os conselheiros nitidamente desconhecem a sua existência.

Dos 13 Conselhos pesquisados, apenas 02 não têm Regimento Interno. A análise dos 11 Regimentos mostra que muitos deles, apesar de instituídos em períodos cronológicos diferentes, adotaram um texto comum, com pequenas adaptações e mudanças, sinalizando para o fato de apenas terem utilizado a cópia de um outro regimento já existente e não terem, de fato, realizado a “construção” de seus regimentos internos, com discussões e o envolvimento dos conselheiros. Deixando subentendido, que as normatizações realizadas pelos Conselhos tendem, tão somente, a cumprir um protocolo burocrático.

Nos questionários, quando perguntados sobre a existência de Regimento Interno nos Conselhos, a maior parte das respostas dos conselheiros (89,6%) foi positiva, enquanto que 4,2% disseram não existir e 6,2% não souberam responder (Quadro 22).

QUADRO 22 – REGIMENTO INTERNO: PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE A EXISTÊNCIA DESSE INSTRUMENTO – CMDRS/TEF

Regimento Interno	Freqüência	Percentual
Existe	43	89,6
Não existe	02	4,2
Não sabe ou não respondeu	03	6,2
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Ao serem questionados a respeito de quem elaborou o Regimento Interno, 09 conselheiros (18,8%) informaram que sua elaboração foi realizada por uma assessoria técnica. Para outros 15 (31,3%), os Regimentos Internos foram elaborados através de estudos e discussões com o envolvimento de todos os conselheiros. De acordo com 14 conselheiros (29,2%), para a elaboração do Regimento Interno, adotou-se o modelo pré-estabelecido oferecido pela AGENCIARURAL e 10 (20,8%) informaram que os Regimentos foram elaborados de outra forma, sem, no entanto, informar qual foi.

No entanto, na análise aos Regimentos Internos conclui-se que os Conselhos utilizam dois modelos básicos de Regimento Interno. O primeiro, elaborado pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), do MAARA, foi cedido como modelo e foi adotado pelos Conselhos instituídos até o ano 2000.

A partir do ano 2000, a Gerência de Assistência Técnica e Extensão Rural da AGENCIARURAL, através do Departamento de Supervisão de Organização Rural, elaborou um modelo de Regimento Interno, como “recomendação” aos Conselhos que, a partir de então, seriam instituídos, bem como para os CMDR que fossem reformular seus Regimentos.

Contudo, o que se verifica é que os Conselhos absorveram, de forma quase que integral, todas as recomendações elaboradas pela AGENCIARURAL. Acabam, assim, não realizando as discussões necessárias à construção de um Regimento Interno que de fato seja capaz de regulamentar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Normalmente, a legitimidade dos técnicos das empresas de assistência técnica e extensão rural, para a realização de suas ações, alcança respaldo na racionalidade burocrática

e no saber técnico-científico que detêm. Fazendo com que se coloquem no centro de relações sociais muito desiguais, principalmente em relação aos agricultores familiares. “Eles estimam freqüentemente que a ampliação de espaços de participação política significaria o afluxo de reivindicações irrealistas” (MORUZZI MARQUES, 2004, p. 69). Assim, buscam eles mesmos, através da produção e reprodução de crenças associadas ao poder e à legitimidade das palavras que se forjam numa relação de força particular sistematizar, contextualizar e formalizar, o que julgam ser conveniente ao atendimento das demandas dos agricultores familiares.

Uma prática não muito comum nos Conselhos é a distribuição de cópia do Regimento Interno aos conselheiros. Somente 50% dos conselheiros disseram possuir uma cópia do Regimento Interno para consulta e os demais afirmam não o possuir. Da mesma forma, quando questionados sobre a facilidade em consultar o Regimento Interno, 77,1% dos conselheiros afirmaram ser possível consultá-lo com facilidade, e os 22,9% restantes disseram não ser possível consultar o Regimento do Conselho do qual participam.

Diante do pouco conhecimento demonstrado nas respostas aos questionários com relação à questões relativas à organização e ao funcionamento dos Conselhos, deduz-se que, é reduzido o percentual de conselheiros que possuem uma cópia do Regimento e, de outra forma, os que o possuem não realizam as consultas necessárias ao bom encaminhamento do funcionamento do Conselho.

O Conselho de Silvânia, em reunião realizada em 02/12/2002, estabeleceu uma comissão composta por 09 conselheiros para elaborar o Regimento Interno do CMDRS, bem como as normas de utilização dos bens do PRONAF. No dia 08/04/2003, o Conselho se reuniu para discussão de duas pautas: a aprovação do Regimento Interno e a eleição da Diretoria do CMDRS para o Biênio 2003/2004. Assim, o “Regimento Interno, após análise e discussão foi aprovado por unanimidade dos presentes do CMDRS que entrará em vigor a partir desta data e fará parte integrante da presente ata”. No entanto, “por falta de *quorum* a eleição foi transferida para a reunião do dia...” (Ata da reunião do CMDRS de Silvânia, 08/04/2003, p. 24). Não houve discussão entre os membros do Conselho para formulação, tão pouco para aprovação do Regimento Interno do CMDRS de Silvânia. De acordo com as assinaturas na ata de reunião, o Regimento Interno foi aprovado por sete membros do Conselho. Esta situação configura uma prática de realização de atividades apenas para cumprir, de forma aparente, exigências das instâncias formuladoras das políticas públicas, não conseguindo democratizar a participação e o envolvimento de todos os agentes no processo de gestão dos Conselhos. Assim, delineiam-se, nesses espaços sociais relações de poder, interações e disputas pelo

controle das intervenções propostas, reelaborando-as de acordo com a posse de capital que os agentes sociais detêm e em consonância com as posições que ocupam na estrutura social e no interior dos Conselhos.

Uma atitude autoritária e antidemocrática, praticada pelo Conselho de Silvânia junto aos seus membros, foi a regulamentação da Lei Municipal nº 1.284, de 05 de abril de 2001, que instituiu o CMDRS. Segundo consta,

a nova Lei Municipal que regulamenta o Conselho – 1.284, de 05/04/2001 – que nasceu da discussão dos vários segmentos organizados do meio rural e do poder público, o que tornou o Conselho mais democrático, mais representativo, mais dinâmico e acima de tudo mais autônomo” (Ata da reunião do CMDRS de Silvânia, de 23/07/2001, p. 13-14).

Esta situação contradiz a realidade observada e analisada. O teor da Lei em questão é idêntico ao modelo apresentado como sugestão pela AGENCIARURAL, deixa claramente configurado que esse processo não teve origem na discussão acima explicitada, tão pouco faz do Conselho uma entidade democrática, ao contrário, é um modelo autoritário e antidemocrático, visto que, conforme consta no Art. 4º da referida Lei, há a nomeação dos representantes das entidades que deverão compor o Conselho, situação que por si só restringe a participação de outros agentes sociais que não estejam contemplados na referida Lei de instituição do Conselho.

4.3.6 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (PMDRS)

O PMDRS, além de representar a materialização da política de desenvolvimento do município, deve orientar e definir as ações a serem executadas com os recursos do PRONAF e articular outras iniciativas municipais que venham contribuir à realização da estratégia de desenvolvimento rural sustentável (SILVA & SCHNEIDER, 2004).

Questionados, de forma genérica, sobre o PMDRS do município a que pertencem, as respostas foram bastante diversificadas. De acordo com os dados do Quadro 23, 10 conselheiros (20,8%) afirmaram que apenas sabem da existência do Plano; outros 02 (4,2%) responderam apenas conhecer o Plano; 12 conselheiros (25%) responderam que o Plano foi elaborado por uma equipe técnica, 10 membros (20,8%) afirmaram que auxiliaram na elaboração do PMDRS e 14 conselheiros (29,2%) deram outra resposta – nesse item foram assinaladas várias respostas, dentre as quais: houve participação da comunidade na elaboração

do Plano; não tem conhecimento; o Plano foi “elaborado pela primeira Dama e depois de concluído foi apresentado à comunidade” (Questionário nº 03, CMDRS de Bela Vista de Goiás)²⁶.

QUADRO 23 – PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE A EXISTÊNCIA DESSE INSTRUMENTO – CMDRS/TEF

Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Freqüência	Percentual
Auxiliou na elaboração do Plano, pois é responsabilidade dos conselheiros	10	20,8
Conhece o Plano	02	4,2
Apenas sabe da existência	10	20,8
Foi elaborado por uma equipe técnica	12	25,0
Outras alternativas	14	29,2
Total	48	100,0

Fonte: Questionário de Caracterização dos CMDRS (Apêndice A).

Chama atenção o alto índice (79,2%) de desconhecimento desse processo por parte do setor produtivo local. De certa forma, essa situação indica o reduzido envolvimento desses setores com o processo de planejamento do desenvolvimento rural local, visto que os agentes sociais que participaram dessa pesquisa fazem parte dos Conselhos. Assim, apenas reunir os conselheiros e apresentar as propostas formuladas pelas equipes técnicas não é fator suficiente para democratizar as políticas públicas e, mais que isso, não possibilita o desenvolvimento de estímulo nos beneficiários para que incluam em suas agendas de trabalho tais propostas (SILVA & SCHNEIDER, 2004).

Essa situação fica evidente mediante o fato de que 25% dos conselheiros informaram que o PMDRS foi elaborado por uma equipe técnica que integra o Conselho (Prefeitura e AGENCIARURAL). De certa forma, isto não surpreende, tendo em vista as condições locais e os próprios limites que os agricultores familiares e suas organizações enfrentam para ter uma participação mais efetiva nesse processo de descentralização das políticas públicas. Contudo, por mais despreparados e despossuídos que estejam, os agentes sociais têm conhecimento de suas atribuições, quais sejam, de acordo tanto com a Lei de instituição do Conselho quanto com o Regimento Interno, “elaborar, acompanhar e avaliar a execução do PMDRS; definir as linhas básicas de ação dos PMDRS e definir o papel dos diferentes atores na execução dos PMDRS” (Lei Municipal nº 1.254, de 29/06/2001; Regimento Interno do CMDRS de Bela Vista de Goiás).

²⁶ Para realizar a tabulação dos dados e preservar a identidade dos respondentes, os questionários foram numerados em ordem crescente, a partir de 01 até 48, separados por cidade, de acordo com a ordem de devolução à pesquisadora.

Em Silvânia, o direito de representação concedido às comunidades de agricultores, já no início do Conselho, não foi assegurado. Em 23/02/1998, data de realização da primeira reunião do Conselho, na qual foi instituído o CMDRS, encontramos o seguinte relato:

Foi lido os deveres dos membros do Conselho pelo técnico da EMATER-GO e o mesmo informou que tinha participado de um curso sobre elaboração de Plano de Desenvolvimento e que tinha recebido informações sobre a criação do Conselho.[...] Neste momento também foi falado pelo Presidente da reunião, que o Plano Municipal de Desenvolvimento já estava elaborado e, que o qual tinha começado a sua elaboração em fevereiro de 1997 e terminado em dezembro de 1997 (Ata da 1ª reunião do CMDRS de Silvânia, 23/02/1998, p. 01).

Torna-se perceptível que a efetiva atuação dos Conselhos não supera o caráter burocrático-formal que rege sua existência, seja pela resistência de parte dos agentes governamentais, aqui representados pelos técnicos,²⁷ em ver na agricultura familiar um segmento capaz de apresentar suas próprias demandas, seja pela falta de capacidade dos agentes sociais, neste caso, os agricultores familiares, de conseguirem articular as forças vivas em torno da participação social na busca de um desenvolvimento rural que seja realmente sustentável.

Os programas participativos, normalmente tendem a valorizar o saber objetivo, as normas e as regras, enquanto a palavra daqueles a quem as políticas públicas são concebidas é, geralmente, desprezada. Nesse contexto, o saber tradicional, considerado uma barreira à modernização, é menosprezado e, em seu lugar, valoriza-se o conhecimento técnico-científico e os atributos que excluem os agricultores familiares (MORUZZI MARQUES, 2004).

Os agricultores familiares, em muitos casos, desprovidos das capacidades geradoras da participação agem como objeto-ouvinte, as habilidades deliberativas acerca do planejamento e avaliação das políticas públicas, com base no conhecimento do senso comum não são exigidas. Cabe ao grupo técnico (Prefeitura e AGENCIARURAL) a realização dessas tarefas, que terminam por legitimar as funções de dominação. O conhecimento técnico é considerado propriedade, é poder. Assim, vê-se configurado uma situação de unilateralidade no uso do poder decisório. A elaboração dos PMDRS passa a exigir conhecimentos técnicos (capital cultural) para a sua elaboração. Dessa forma, despossuídos desse capital, os agricultores familiares são levados a manterem-se distanciados desse processo.

²⁷ “A propósito, pode-se mencionar que, nas lutas entre as visões sobre o mundo social, os atores possuem um poder proporcional ao seu capital simbólico. Na medida que o saber científico representa uma fonte fundamental de poder nestes afrontamentos, os técnicos que atuam na agricultura ocupam, relativamente, uma posição privilegiada, podendo se apresentar como aliados importantes dos agricultores e como atores para uma mudança de percepção sobre a sociedade e a agricultura” (MORUZZI MARQUES, 2004, p. 70).

4.3.7 CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO

Os Conselhos, espaços de gestão social das políticas públicas para o meio rural, contam em sua composição com significativo número de agricultores familiares. Contudo, é perceptível que essa vantagem quantitativa por si só é insuficiente para uma efetiva participação democrática, em função da existência de enormes desigualdades nas condições de acesso às informações, nas distintas possibilidades de formação e/ou capacitação, além das desiguais disponibilidades de tempo, dentre outros fatores.

As Leis de instituição dos Conselhos são claras ao afirmar que o exercício da função de conselheiro será “sem ônus para os cofres públicos, sendo considerado serviço relevante prestado ao município” (Lei Municipal nº 467/2001, de 12/06/2001). Mas, é do conhecimento da maioria dos conselheiros que alguns fatores interferem na plena participação dos diferentes membros nos Conselhos. Em entrevista, a Secretária Executiva do CMDRS de Silvânia afirma que o deslocamento, tanto em função do transporte quanto pela distância, além do dia de trabalho e da alimentação, são fatores que dificultam a participação dos agricultores familiares no CMDRS. Segundo ela, normalmente os representantes dos agricultores familiares que pertencem às entidades (STR, SR, Central de Associações, Cooperativa, etc.) já tem uma remuneração que garante a participação desses agentes nas atividades dos Conselhos, situação que não é a mesma para os representantes das Associações, da Reforma Agrária, do Jovem Rural, entre outros, os quais, na maioria das vezes, arcam sozinhos com essas despesas. Para elucidar um pouco mais este assunto, a opinião de alguns conselheiros faz-se necessária:

Nós já construímos muito voluntariamente, mas nem todo mundo pode contribuir voluntariamente. Eu acho que o certo seria pelo menos pagá o dia de serviço da pessoa. Que ela coloca um no lugar dela, a pessoa tem que tirá leite, tem que vim pro Conselho, tem passagem, tem gente que nem tem transporte, talvez o Conselho tinha que viabilizá prá algumas pessoas participar do Conselho o mínimo possível, talvez um dia de serviço. R\$ 20,00 (vinte reais) por dia pros conselheiros, por reunião. Eu acho que seria correto. Eu acho que é uma coisa que o Conselho tem que pensar” (Conselheiro 4, representante da Cooperativa Agropecuária de Produtores Rurais de Silvânia).

Um dos casos mais emblemáticos, com relação aos custos de participação, foi encontrado em Bela Vista de Goiás. O Presidente da Central de Associações de Pequenos Produtores, que também é agricultor familiar, exerce, ainda, o cargo de Presidente da Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) do Território Estrada de Ferro. Pelo exercício da função de Presidente da Central de Associações, o Presidente percebe rendimentos que perfazem em torno de dois salários mínimos e meio. Contudo, esse é um

valor insuficiente para sua manutenção e de sua família. Dessa forma, ele precisa se dedicar às atividades produtivas em sua propriedade e, participar das reuniões da CIAT, que, periodicamente, são realizadas em um dos 14 municípios que compõem o Território. Assim, de acordo com o Secretário Executivo do CMDRS de Bela Vista de Goiás, o fato de receber um salário incompatível com suas necessidades e ter que se dedicar às atividades de sua propriedade para complementar a renda, são fatores impeditivos ao pleno envolvimento desse dirigente com as atividades da Central de Associações (visitas às associações, controle contábil da Central, planejamento de atividades, busca de novas associações, etc.) e com as atividades do CMDRS, no qual o Presidente da Central e da CIAT é, também, vice-presidente. Segundo esse Secretário, no início da gestão do atual Prefeito (2005), houve a celebração de um contrato de prestação de serviços entre a prefeitura e o Presidente da Central para repasse de recursos financeiros para auxiliar no desempenho das atividades. No entanto, com a suspensão do contrato, diversas dificuldades ganharam significação. Então, ele conclui que, “um vínculo financeiro entre alguns dirigentes associativos e a prefeitura pode favorecer o andamento das atividades que visam ao desenvolvimento rural” (Conselheiro 6, representante da Central de Associações e Secretário Executivo do CMDRS de Bela Vista de Goiás).

Em Bela Vista de Goiás, as reuniões do CMDRS acontecem no Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor Familiar, normalmente, na primeira sexta-feira de cada mês, às 13:00 h. Este calendário de reuniões foi estabelecido em conformidade com o da Central de Associações, sendo que as reuniões da Central acontecem sempre às 09:00 h, para facilitar a participação dos agricultores familiares. Todavia, como relata o Tesoureiro da Central de Associações,²⁸ são muitas as dificuldades, principalmente financeiras, enfrentadas pelos agricultores familiares para participarem das reuniões. Itens básicos como café, açúcar, papel higiênico, etc., necessários à realização das reuniões, são fornecidos por pessoas que prestam serviço no Centro de Apoio (Secretária da Central de Associações e um serviços gerais) e, em alguns casos, por voluntários que participam das reuniões. Além do mais, é a Secretária da Central que providencia o almoço para os conselheiros, para que estes possam participar das duas reuniões sem grandes dispêndios financeiros. Segundo o Tesoureiro da Central, a solução para esse problema seria o pagamento do dia de trabalho pela Central.

No conjunto de estratégias possíveis de serem utilizadas para sua reprodução, os agentes sociais buscam nos diferenciais de capital, neste caso representado pelo capital financeiro, uma maneira de se manterem presentes nos Conselhos. Os agricultores familiares

²⁸ Conselheiro 10, representante de uma Associação de Produtores Rurais de Bela Vista de Goiás e Tesoureiro da Central de Associações.

buscam através da participação se instrumentalizarem para minar o sistema de dominação a que são submetidos. Caso contrário, o papel da representação pode tornar-se comprometido, ou seja, para que se consolidem e se ampliem as práticas da representação e negociação é necessário mais do que espaços públicos democráticos, é necessário que reatualize-se critérios de igualdade. “Pois, sem a igualdade e como medida de negociação, esta pode se reduzir a um mero ajustamento corporativo de interesses ou então se resolver no puro jogo de forças” (TELLES, 1994, p. 96-97).

De outra forma, há a necessidade de se construir novas competências, através da formação, do acesso a novos recursos de conhecimentos e do acesso às informações para que, os agentes sociais, especialmente os agricultores familiares membros dos Conselhos tenham condições de se reconhecer como sujeitos autônomos e como portadores das competências necessárias para participar ativamente na gestão de políticas para o desenvolvimento rural.

A AGENCIARURAL, por meio da Supervisão de Organização Rural e a Fundação de Desenvolvimento, Assistência Técnica e Extensão Rural de Goiás (FUNDATER), são as entidades que normalmente realizam, para os membros dos Conselhos, cursos de Gestão Social com o objetivo de qualificá-los para o exercício da função de conselheiros, onde passam a ter conhecimento sobre Leis, Decretos, Orçamentos e, principalmente, adquirem noções de cidadania.

Assim, questionados se já haviam participado do curso de gestão social direcionado aos conselheiros, a maioria (64,6%) foi enfática em informar que não participou e somente 17 conselheiros (35,4%) afirmaram ter participado do curso de formação social. Mesmo que reduzida, houve a participação de alguns membros. Contudo, normalmente esses cursos destinam-se a todos os membros dos Conselhos, de forma indistinta, inclusive para os representantes do poder público, com conhecimentos diferenciados sobre o funcionamento da máquina governamental. Além disso, mudanças importantes que precisam ser realizadas nos Conselhos, em muitos casos, têm que emergir em meio a muita resistência por parte dos representantes do poder público, fazendo com que ocorram de modo parcial, superficial e menos abrangente, em função dos diferenciais de participação dos diversos agentes envolvidos nos Conselhos.

Os Conselhos, na qualidade de campos, terminam, em muitos casos, por legitimar a cultura dos dominantes, induzindo os dominados a serem cúmplices de sua própria dominação. O que não quer dizer que os dominados não percebam, e até mais facilmente por sua própria posição, os mecanismos de dominação. Apenas se encontram menos instrumentalizados para uso dessa percepção. Assim, a participação social e a denúncia dos

mecanismos de dominação são instrumentos que buscam promover mudanças que afetem as desigualdades sociais e o sistema de dominação.

5 CARTOGRAFIA DOS SUJEITOS SOCIAIS INSTITUINTES DOS CONSELHOS: TESSITURA DE DISSENSOS E CONSENSOS

Os Conselhos devem procurar articular democracia representativa e participativa e, instituírem-se como uma alternativa às formas de representação tradicionais. Esta concepção “implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes” (SANTOS & AVRTIZER, 2003, p. 63).

Mas, o CMDRS é também um espaço cujo tecido de relações sociais é constantemente perpassado por conflitos, que se estabelecem em função dos diferenciais de capital econômico, cultural e simbólico detidos pelos múltiplos agentes sociais que participam dessa arena de decisões. É essa rede diversificada de atores que passo a cartografar no sentido de dar visibilidade às relações de poder que se tecem no interior dos CMDRS.

5.1 A PARTICIPAÇÃO DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES RURAIS NOS CONSELHOS: UM GRITO QUE MAIS PARECE UM SUSSURRO

A diferente natureza do sistema sindical dos trabalhadores rurais, marcado pela necessidade de atender, simultaneamente, aos interesses dos trabalhadores rurais, que demandam direitos trabalhistas e previdenciários; dos agricultores familiares, cuja atividade depende de financiamentos e de adequadas relações de comercialização; e dos sem terra que lutam pela reforma agrária, implica na capacidade de construir objetivos distintos, de acordo com a categoria que predomine em cada região.

As demandas são constantes e suscitam a todo instante uma reorientação da ação sindical, principalmente em nível municipal, frente à emergência de problemas relativos à gestão de recursos, de formação e de profissionalização, de moradia ou, ainda, de poder local.

Em Bela Vista de Goiás, o STR enfrenta um esvaziamento intenso. De um quadro de associados que já esteve próximo de 4.000 membros, atualmente conta com apenas 200 associados ativos (contribuindo com o pagamento de suas mensalidades), sendo que os

agricultores familiares representam a categoria com maior número de associados. Os assalariados, segundo o Presidente do Sindicato, são em número reduzido na região.

Atualmente, o STR está filiado somente à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás (FETAEG), que por sua vez é filiada à CONTAG. De acordo com esse dirigente, as atividades do Sindicato se guiam pelo que é proposto pela FETAEG, assim, os projetos que apresentam aos associados têm origem na Federação.

As ações desenvolvidas pelo STR, junto a seus associados, apresentam um caráter meramente assistencialista, se restringido à prestação de serviços jurídicos, terceirizados; parceria com a rede de saúde local, com descontos, considerados simbólicos, para procedimentos médicos; esparsos cursos de culinária para confecção de doces e conservas; programa de moradia para o meio rural; etc.

Com relação ao PRONAF, a atuação do Sindicato reduz-se somente ao repasse de informações e encaminhamento dos associados, primeiro à AGENCIARURAL para a realização dos projetos e, depois ao Banco do Brasil para pleitear os empréstimos. A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que antes precisava do aval e assinatura do Sindicato, atualmente é responsabilidade da AGENCIARURAL.

O Sindicato viabiliza a realização de suas atividades através do recebimento da contribuição confederativa e de contribuições sindicais e fiscais dos trabalhadores rurais e agricultores familiares associados. O Presidente afirma ter conhecimento das dificuldades pelas quais tem passado os agricultores familiares que residem nas comunidades rurais afastadas da sede do município – carência no atendimento à saúde, à educação, ao transporte, dentre outros –, mas, o Sindicato não realiza qualquer tipo de participação sociopolítica efetiva no sentido de favorecer uma redução dessas precariedades, pois segundo ele, “não tem solicitação diretamente” ao Sindicato para minimizar esses problemas.

Em Bela Vista de Goiás, não há assentados de reforma agrária, e o sindicalista se louva de “felizmente não ter esse problema”. Existe um acampamento do MST na rodovia que liga Bela Vista de Goiás à cidade de Cristianópolis, mas não há qualquer contato desse grupo com o STR e suas lideranças. Para ele, o contato com o grupo não é fácil, citando até o caso de uma agente de saúde que pretendia fazer um trabalho de assistência à saúde junto ao acampamento e teve sua entrada restringida no local. O sindicalismo tradicional, personalista, paternal, configurado na fala do sindicalista, revela uma relação de conflito com o MST, mais

pela incapacidade de articulação e gestão desse dirigente, do que pela ação sindical empreendida pela Federação, que conta, inclusive, com uma Secretaria de Política Agrária.²⁹

Apesar de estar há pouco tempo no CMDRS (agosto de 2006), mas desde 1976 no Sindicato, o Presidente afirma não ter participado em nenhum momento de discussões, dentro do STR, sobre os investimentos já realizados no município, através da linha Infra-estrutura e Serviços do PRONAF. Segundo ele, as discussões sobre os projetos e investimentos, com relação ao Sindicato, sempre ficaram circunscritas ao ambiente do Conselho e à responsabilidade do representante do Sindicato em deliberar as demandas em seu próprio nome. O último Presidente não criou a prática de discutir na base sindical os temas a serem deliberados no Conselho e as decisões eram tomadas, em conformidade com a percepção do sindicalista. Nessa gestão, a participação social desse agente junto ao Conselho apresenta-se meramente formal, sem uma sistemática de definição, de forma coletiva, as demandas prioritárias. Esse comportamento do sindicalista termina por resigná-lo à ordem estabelecida na distribuição de poder local, enredando-o, mesmo que de forma implícita, ao estabelecimento de alianças com as elites locais tradicionais, contribuindo para a reprodução da dominação. “Este tipo de comportamento permite realçar a pertinência das opiniões hesitantes quanto ao papel que podem desempenhar os sindicatos dos trabalhadores rurais para despertar os CMDRS” (MORUZZI MARQUES, 2004, p. 66).

Em Silvânia, o STR apresenta-se mais combativo, provavelmente pela figura de seu ex-Presidente e atual vice-Presidente, que tem uma longa história de militância sindical e política. Segundo o sindicalista, sua militância sindical teve início na cidade de Morrinhos-GO, em 1976. Depois de alguns anos, transferiu-se para Goiânia, onde passou a atuar diretamente na FETAEG, ocupando a 6ª Diretoria da Federação, na Gestão 1983 a 1986. O sindicalista está na região desde 1989, quando da desapropriação da Fazenda São Sebastião da Garganta, onde foi assentado juntamente com outras 32 famílias.

O STR de Silvânia, fundado em 1977, teve suas atividades interrompidas entre 1989 e 1994 e retomadas a partir de 1994. As atividades foram reiniciadas com 80 associados. Atualmente o quadro de associados é composto por 1.734 pessoas, sendo que apenas 500 estão participando e contribuindo com as mensalidades. Antes de 1989, as atividades sindicais pautavam-se pelo assistencialismo (previdência social, tratamento médico-odontológico, etc.)

²⁹ Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás (FETAEG) – Órgão de representação do trabalhador rural. Composição: Presidência, Vice-presidência e Secretaria de Assalariados, Secretaria de Políticas Sociais, Secretaria Geral e de Políticas Sindicais e Formação, Secretaria de Política Agrária, Secretaria de Agricultura Familiar, Secretaria da Mulher Trabalhadora Rural, Tesouraria e Secretaria de Administração e Finanças (Jornal da FETAEG, Ano V, nº 41, setembro/2006).

e de imediato realizam-se atividades de encaminhamento e acompanhamento das aposentadorias para os trabalhadores rurais; de luta pela desapropriação de áreas para reforma agrária junto ao INCRA (em Silvânia existem 02 assentamentos de reforma agrária); de tentativas de alavancar o crédito fundiário; de homologação de contratos de trabalho, além de o STR atuar na estruturação e reestruturação dos sindicatos das cidades próximas à Silvânia.

Segundo o dirigente sindical, um dos problemas relativos à participação do STR no Conselho refere-se ao fato de as reuniões não serem programadas com antecedência e não possibilitarem uma discussão na base, entre os associados do Sindicato. Do ponto de vista deste sindicalista, as reuniões são tendenciosas e direcionadas ao atendimento das necessidades do Executivo Municipal:

Dependendo de como você pronuncia, às vezes aquela votação não acontece.[...] Dependendo deles (representantes do poder público, o grupo dominante) observá como é que tá, aí que é a monobra: eles não coloca aquilo em votação e fala: “não, então na próxima reunião vamos vê, espera que isso amadureça mais, na próxima reunião a gente vê”. Você entendeu? Dependendo é votado, mas votado assim, quase por aclamação. Cada um diz: “Não eu sou favorável, eu concordo”. Outro: “Eu também concordo”. Outro: “Não eu não concordo”. Aí sempre conta os votos, deu maioria, pronto. Geralmente dá maioria porque o Conselho é assim: Presidente do Sindicato Rural ligado ao Prefeito; Secretário da Agricultura ligado ao Prefeito; membro da EMATER ligado ao Prefeito. Aí vem a Secretária de Gestão Pública, Secretária da Indústria e Comércio, favorável ao Prefeito, são Secretários indicados por ele, Secretária de Educação, de Saúde, representante do Banco, todos ligados ao Prefeito. Aí quando você resume tudo, às vezes tem um Presidente de Associação, um Presidente de Central, um Presidente do Sindicato Rural, às vezes três ou quatro votos que não são voto de cabresto.

De acordo com seu posicionamento, em função da forma como o Conselho está composto, as prioridades da agricultura familiar ficam sempre em último plano, sem muita possibilidade para debates e discussões. Para ele, o Prefeito consegue que as deliberações aconteçam de acordo com seus interesses. Problemas como esse, onde os interesses corporativos mantêm preponderância sobre os interesses gerais, têm obstaculizado a ação da representação social dos agricultores familiares, em função das dificuldades enfrentadas por esses frente a ausência de princípios de igualdade de participação. Os representantes do poder público, possuidores do monopólio da informação e do controle sobre os recursos, quando das decisões sobre políticas públicas, têm garantido um papel privilegiado no processo de negociação dos interesses políticos em jogo, desvelando uma participação manipulada, na qual, mesmo frente à paridade quantitativa, “o poder público detém o controle da situação e das decisões” (ANDRADE, 2004, p. 239).

Uma das atribuições do Conselho é elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Contudo, o representante

do STR afirma que não há participação do Conselho nessas atividades e que é a própria Câmara de Vereadores que determina o quanto e onde serão gastos os orçamentos. Um exemplo dessa prática é o Convênio que a Prefeitura celebra com a AGENCIARURAL, no valor de R\$ 3.000,00, para custear parte das atividades de assistência técnica aos agricultores familiares. No entanto, este valor, considerado insignificante, não dá, segundo ele, nem para a manutenção dos veículos.

Apesar de o caráter do Conselho ser também deliberativo, ele acredita

que ele (o Conselho) não vai querer deliberar suas ações porque vai ter que apertar o Prefeito, ele vai ter que cobrar do Prefeito. Eu te garanto, pode ir lá na Câmara Municipal, agora, pegar a Lei de Diretrizes Orçamentárias: existe verba para a AGENCIARURAL, existe verba para o desenvolvimento rural, existe verba para a agricultura familiar. Só que, na hora de fazer com que o Prefeito faça, existe um certo detalhe lá dentro da Lei que fala, que depois que não tem, o Prefeito também não é obrigado a cumprir aquilo que não é possível.

Engendra-se uma realidade marcada por relações de dominação e de privilégios entre os agentes sociais, na qual o poder público, como poder dominante, procura manter encobertos, por uma ordem estabelecida, os conflitos e as relações de poder. Contudo, o processo não se estabelece de forma imperceptível e acrítica entre os agentes sociais. Os representantes dos agricultores familiares, em desvantagem nesse jogo político, buscam, através de seus interesses concretos e na prática social, coibir ações clientelísticas forjadas em bases monopolísticas de distribuição de poder e de recursos públicos escassos.

Uma das queixas desse sindicalista refere-se ao posicionamento do Sindicato Rural dentro do Conselho e na região. Ele tem convicção na luta empreendida pelos STR's, pelas Federações e pela CONTAG na conquista do PRONAF, na qualidade de uma linha de crédito diferenciada para a agricultura familiar.

Aí o que que acontece? Aí nós criamos uma condição de quem ia dar a Carta de Aptidão para aquele que era agricultor familiar, que enquadrava pra receber aquele crédito, era o Sindicato dos Trabalhadores. Que que aconteceu? A FAEG com a CNA foi lá e brigou com o Governo lá e fez com que o Governo liberasse pra eles dar a Carta de Crédito também. Sendo que eles não representam esses caras. [...] O Sindicato Rural hoje tá parecendo que ele é muito melhor do que o Sindicato dos Trabalhadores porque ele dá Carta de Aptidão pra qualquer um que vai lá. Que que aconteceu nesse ano passado agora? Deram mais de não sei quantas Carta aí. Município de Silvânia, hoje, tem mais ou menos 80 agricultor, lá no Banco, que pegaram dinheiro em nome de "laranja", em nomes de "laranja", você entendeu? Não plantaram um pé de feijão.

Configura-se a existência de conflitos de representação da agricultura familiar entre o SR e o STR. Esses últimos tradicionais defensores da agricultura familiar queixam-se da interferência desmedida exercida pelo SR junto aos agricultores familiares. Influência que se expressa através da concessão das DAPS, aparentemente sem atenção aos critérios exigidos,

beneficiando a todos que procurem o Sindicato; da realização de cursos e viagens, entre outros, objetivando tão somente ganhar visibilidade e respaldo às ações emanadas pela CNA e pela FAEG, tradicionalmente representantes dos interesses dos agricultores patronais.

A luta que opõe os profissionais é, sem dúvida, a forma por excelência da luta simbólica pela conservação ou pela transformação do mundo social por meio da conservação ou da transformação da divisão do mundo social e dos princípios de di-visão deste mundo.[...] Ela assume pois a forma de uma luta pelo poder propriamente simbólico de fazer ver e fazer crer, de predizer e de prescrever, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, que é ao mesmo tempo uma luta pelo poder sobre os “poderes públicos” (BOURDIEU, 2001, p. 174),

Na luta pela representação dos agricultores familiares os representantes sindicais buscam através de estratégias específicas sua perpetuação no espaço social, querem sair da indiferença, ocuparem-se com as demandas de seus representados e serem reconhecidos.

5.2 SINDICATOS RURAIS: A LUTA PELO MONOPÓLIO DA REPRESENTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Em função das lutas e enfrentamentos realizados pelo movimento sindical dos trabalhadores rurais para a implementação do PRONAF, os STR's são considerados os interlocutores privilegiados no auxílio à implantação dos CMDRS. Em que pese, a estrutura de representação sindical prevalecente no Brasil, uma representação setorial, dos 14 municípios que compõem o Território Estrada de Ferro, em 6 deles o Sindicato Rural (SR) tem assento garantido nos Conselhos, sendo que em Orizona, Pires do Rio e Silvânia eles representam os agricultores familiares.

Bastante solícito em colaborar com esta pesquisa, o representante do SR de Silvânia foi o único representante dessa categoria que preencheu o questionário e me recebeu para uma entrevista.³⁰ Assim, a análise aqui feita refere-se exclusivamente ao que foi repassado por este representante sindical.

Em nível municipal, o SR é a entidade representante da Federação da Agricultura do Estado de Goiás (FAEG) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), sendo que sua função primordial é realizar a representatividade dos produtores rurais, aqui incluídos, inclusive, os agricultores familiares que têm propriedades com áreas superiores a 2 módulos fiscais. O Sindicato presta serviços de contabilidade aos produtores, representa os interesses

³⁰ Em Bela Vista de Goiás não consegui nenhum contato com o representante do SR, tampouco este preencheu o questionário deixado por mim com sua Secretária na sede do Sindicato, para que tivesse condições de apresentar o posicionamento desta entidade em relação ao CMDRS daquela cidade.

dos associados em reuniões, realiza estudos e abertura de mercado e, como salientado pelo representante do STR, também emitem a DAP. Com relação a este último item, na tentativa de desqualificar o trabalho realizado pelo STR, o sindicalista afirma que em Silvânia quem assina a DAP é o SR, “tem dia em que assino até 20 DAP’s”. Em uma conversa informal deste dirigente com a Secretária do CMDRS, funcionária da AGENCIARURAL, este afirmou ter emitido uma DAP para uma moça que apareceu no Sindicato com toda a documentação necessária para a emissão deste documento; contudo, a documentação não tinha validade porque ela não pertencia àquela municipalidade, forneceu a Declaração para que ela tentasse junto ao Banco, se conseguisse a responsabilidade seria da instituição financeira, ele apenas cumpriu com o papel do Sindicato. Demonstrando, claramente, que o objetivo do SR é fazer-se reconhecido, de ser legitimado como representante dos agricultores familiares, respaldando-se no número de Declarações emitidas, mesmo que de forma imprecisa e controversa.

Dentre as várias atividades realizadas pelos SR's nos municípios, provavelmente a de maior impacto é a realização de cursos de formação profissional e promoção social no meio rural, através de parceria realizada entre os Sindicatos e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), órgão vinculado à CNA e à FAEG. Para a realização dos cursos, o SR de Silvânia privilegia as demandas das entidades vinculadas ao meio rural (Aprendizado Marista, Secretaria Municipal de Ação Social, COOPERSIL, Itambé, etc.). Os cursos são realizados no meio rural onde integram a teoria e a prática, além do que são totalmente gratuitos, sem quaisquer ônus para os participantes, pois o SR e o SENAR são os responsáveis pelo custeio dessas atividades. Os cursos atendem basicamente os empregados dos produtores associados ao Sindicato e os agricultores familiares da região.

Detentor de uma capacidade invejável de retórica, este sindicalista produz uma discursividade que busca a valorização da agricultura familiar, afirmando que a categoria “representa 90% do público do SR”, legitimando, dessa forma, a participação do SR nos Conselhos Municipal, Territorial e Estadual. Segundo ele, assuntos macroeconômicos, relativos à produção e comercialização de soja, por exemplo, por si só justificam a presença do SR no Conselho, visto que uma possível redução na produção de soja na região atingiria diretamente os interesses dos agricultores familiares pelo fato destes arrendarem parte de suas terras aos grandes produtores. Paulatinamente o jogo dos discursos vai sendo atualizado como instrumento estratégico nas relações de poder e de saber que perpassam os Conselhos.

Com efeito, está estabelecida uma concorrência pelo poder, que se realiza pela concorrência da representação dos agricultores familiares, ou melhor, pelo direito de falar e de

agir em seu nome, e, dos benefícios advindos dessa representação, qual seja o reconhecimento e a capacidade de influência que passa a exercer sob seus representados, também dominados.

Segundo Bourdieu, a força de uma autoridade, instituída de poder simbólico,

que se exerce sobre o movimento social e até no fundo das consciências dos trabalhadores é muito grande. Ela produz uma forma de desmoralização. E uma das razões de sua força é que ela é detida por pessoas que parecem todas concordarem umas com as outras – o consenso é, em geral, um indício de verdade. Além disso, essa força se apóia nos instrumentos aparentemente mais poderosos de que o pensamento dispõe atualmente, em particular a matemática (BOURDIEU, 1998b, p. 73-74).

Para este autor, a ideologia dominante busca através de um trabalho de racionalização justificar a tomada de posição e os princípios de classificação, com o objetivo de conservar a posição ocupada no espaço social, é o poder de visão e de di-visão.

Apesar de afirmar que, dentro do Conselho, os interesses convergem para a defesa da agricultura familiar, que as deliberações favorecem exclusivamente este público alvo e que não há restrições à sua participação no CMDRS, depoimentos de alguns membros são ilustrativos para definir o porquê da presença do SR no Conselho de Silvânia:

O produtor empresarial ele tem dificuldade muito grande de se relacionar, de reuni, de se organizá. Os pequenos produtores sempre foram muito bem organizados aqui em Silvânia. Quer fazer uma reunião é fácil, reúne, tal. E os grandes produtores eles já aproveitaram carona muitos anos em cima disso aí: “Ah! Fazer uma mobilização pra ir pra Goiânia”, aí reúne Central, Sindicato, mobilizava. Iam muitos produtores. Então, é o produtor de Silvânia! Por exemplo, teve uma mobilização há cinco anos atrás, um caminhonaço. Daqui de Silvânia foi mais de duzentos produtores. Aí estavam grande e pequeno. Agora, você contava os grandes, eram minoria. Mas, eram os produtores de Silvânia! Eu acho que é o grande ganho do Sindicato Patronal, é em cima dessa mobilização. Por exemplo, agora fecharam as estradas aí, agora recentemente. Tinha muito pequeno produtor lá, com tratozinho dele lá, velho, mas tava lá. Então os grandes produtores ganharam muito com a mobilização dos pequenos produtores (Entrevistado 5, Ex-Conselheiro representante do Executivo Municipal, participou da instituição do CMDRS de Silvânia)

O SR busca, através das ações que empreende junto aos agricultores familiares, armazenar um *quantum* de capital suficiente para que, diante da necessidade de pressionar os governos Estadual e/ou Federal para o atendimento às reais demandas dos agricultores patronais, possa dispor desse capital acumulado. Dessa forma utilizam-se dos agricultores familiares, através de uma bem engendrada combinação, para conseguir alcançar seus objetivos. A estratégia dos agentes se orienta, portanto em função da posição que ocupam no espaço social e as ações que se realizam são direcionadas à maximização dos lucros. Enfim, não existe uma neutralidade nas ações, pois toda execução parte da intenção de realizar os interesses em jogo.

O dirigente do SR relatou, com muito entusiasmo, um evento acontecido em 2006, no qual a FAEG solicitou-lhe que providenciasse 45 pessoas para lotar um ônibus para participar de um evento em Brasília, organizado pela CNA, para buscarem junto ao Ministério da Agricultura mais benefícios para a cadeia produtiva do leite. Como não poderia acompanhar os participantes, conseguiu mobilizar 15 agricultores de Silvânia e 30 de 2 outros municípios próximos. Segundo ele, os agricultores ficaram encantados com a viagem, com o ônibus “leito”, com o “lanche” no Quilombo, com o “almoço” no Conjunto Nacional, em Brasília, e com a importância que lhes foi dada por poderem estar num evento e “falar pessoalmente” com um representante direto do Ministro da Agricultura.

Permitindo-me utilizar a expressão do representante do STR, os agricultores familiares são utilizados, em muitos momentos, como “massa de manobra política”, e cooptados dentro de um processo que tem como estratégia a legitimação dos grupos no poder, visto que, enquanto pólo dominado, os agricultores familiares encontram-se “impotentes para compreender que a hierarquia é antes de tudo uma construção social arbitrária que serve aos interesses de certos grupos antes que os de outros” (THOMPSON apud MORUZZI MARQUES, 2004, p. 111).

As estratégias são colocadas intuitivamente para a ocultação das diferenças, dos conflitos e dos interesses.

O desvio das propriedades da posição social em proveito da pessoa só é possível na medida em que é dissimulado: essa é a própria definição de poder simbólico. Um poder simbólico é um poder que supõe o reconhecimento, isto é, o desconhecimento da violência que se exerce através dele. Logo, a violência simbólica do mandatário só pode se exercer com essa espécie de cumplicidade que lhe concedem, pelo efeito de desconhecimento que a denegação estimula, aqueles sobre os quais se exerce a violência (BOURDIEU, 1990, p. 194-195).

Dessa forma, pude constatar a maneira planejada com que os agentes dominantes conseguiram levar a cabo a conquista da presidência do Conselho Territorial da Estrada de Ferro. Em 2003, quando foi instituído o Território Estrada de Ferro houve a necessidade de instituir também a Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT). Composta por 05 representantes de cada município (03 representantes dos agricultores familiares e 02 do poder público) e 01 representante dos prefeitos, essa comissão era formada por 71 membros, os quais tinham por incumbência apresentar as demandas, de caráter territorial, dos 14 municípios, discutir e deliberar sobre os locais e investimentos que poderiam ser realizados com os recursos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços.

A União Brasileira de Educação e Cultura (UBEC) e o Território Estrada de Ferro, por meio da CIAT, viram na implantação do Conselho Territorial do Território Estrada de Ferro a possibilidade de viabilizar o Projeto CENTAF.³¹ Assim, após várias reuniões, seminários e discussões, reuniram-se em 13/02/2007, na cidade de Pires do Rio-Go, os representantes dos 14 municípios para a Assembléia do Território Estrada de Ferro, na qual foi realizada a Eleição do Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Estrada de Ferro (CTDRS).

Para a eleição da Diretoria, várias pessoas se candidataram ao cargo de Presidente, inclusive o representante do Sindicato Rural de Silvânia (segundo o mesmo, ele é, entre os 14 municípios, o único representante de um SR). Pouco antes do início da votação, um grupo formado por representantes da AGENCIARURAL e do Executivo Municipal de algumas localidades presentes (partidários do sindicalista) alegaram que um dos candidatos (o que apresentava entre os presentes grande chance de ser eleito) deveria ser afastado do pleito em função de não se enquadrar como agricultor familiar, já que a função de Presidente obrigatoriamente deve ser ocupada por um agricultor familiar e a maior parte de seus rendimentos vem da aposentadoria que recebe por serviços prestados à antiga Estrada de Ferro e não da agricultura familiar, como a Lei determinaria.

A referida candidatura foi anulada, a eleição se realizou e o dirigente do SR de Silvânia foi eleito Presidente do CTDRS. Contudo, não foi algo que se concretizou de forma tranquila, sem embates. Houve inúmeros questionamentos sobre o fato de um representante do SR ser eleito para a presidência de um Conselho que determina em seu Regimento Interno que a função deve necessariamente ser ocupada por um agricultor familiar. O sindicalista se defende afirmando que “99,9% dos sindicalizados no SR são agricultores familiares”. Assim, ao alegar que em Silvânia praticamente não há agricultura patronal e que o trabalho que realiza é todo direcionado para a agricultura familiar, o sindicalista tenta instituir significações e impô-las como legítimas, objetivando desmistificar uma realidade tangível. Ou seja, no município de Silvânia, de acordo com Censo Agropecuário 1995/96, existem 403 estabelecimentos patronais, de um total 2.147 estabelecimentos, que ocupam aproximadamente 52,8% da área territorial do município de Silvânia. Então, ao falar que no

³¹ A UBEC é uma associação civil, confessional de direito privado e de caráter assistencial, educacional, filantrópico e sem fins econômicos, com sede no Ginásio Anchieta em Silvânia. Esta instituição, antes sediada em Taguatinga-DF, transferiu-se para Silvânia com o objetivo de implantar o Projeto Centro de Formação da Agricultura Familiar (CENTAF), de sua iniciativa. O CENTAF irá desenvolver ações educacionais voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento sustentável do campo, através das seguintes ações: cursos de qualificação profissional, técnico-profissionalizantes, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação do campo (Projeto CENTAF, material elaborado para divulgação do Projeto, UBEC, 2005).

município praticamente não há agricultores patronais, o sindicalista faz uso de uma discursividade que traduzida, objetiva tão somente legitimar e aprovar sua eleição como Presidente do CTDRS.

5.3 COOPERATIVISMO: PARCERIA COM A AGRICULTURA FAMILIAR OU LUCRATIVIDADE?

A Cooperativa Agropecuária Mista de Bela Vista de Goiás (COOPERBELGO), fundada em 09/05/1971, vem trabalhando com os produtores rurais, principalmente os agricultores familiares, no sentido de educá-los através de capacitação e formação técnica, para que tenham condições de melhorar a qualidade do leite fornecido para a Cooperativa, conforme relatado pelo atual Presidente da Cooperativa.

De acordo com o Estatuto Social da Cooperativa, em 31/12/2004, ela apresentava um quadro social composto por 2.219 associados, sendo que 96,8% são definidos como mini produtores, 2,9% como pequenos produtores e 0,3% como médios produtores, para os quais a COOPERBELGO presta serviços de assistência técnica.

De acordo com o Presidente, a Cooperativa foi criada em função da necessidade comercializar o leite da região com outros centros consumidores, principalmente o de Goiânia. À medida que o trabalho foi se consolidando outras necessidades foram sentidas por parte dos associados. Assim, montaram um posto de combustível para abastecer os veículos da Cooperativa e dos associados; uma loja de produtos agropecuários para comercializar produtos diversos que os associados precisassem, como por exemplo, arame, sal mineral, latão, etc.; em função da baixa qualidade do leite, que antes era transportado em latão, houve a necessidade de se criar um posto de resfriamento para captar o leite; construíram uma fábrica de ração; uma fábrica de sal mineral, uma cerealista e, por último, um silo graneleiro para armazenar a matéria-prima a ser utilizada na fábrica de ração.

Com relação à participação da Cooperativa no CMDRS, presente desde o primeiro momento de sua instituição em Bela Vista de Goiás, essa se justifica, dentre outros fatores, pela defesa que tem a fazer dos interesses de seus associados. De acordo com o dirigente, quando “a Cooperativa está no Conselho, ela está representando 80% dos nossos produtores. Então, quando nós estamos defendendo lá no Conselho os interesses, nós defendemos os interesses de 80% dos nossos produtores, que são pequenos proprietários, que são pequenos produtores”.

Contudo, esse discurso que busca trazer à existência os agricultores familiares, através de um conhecimento e de um reconhecimento, é antes de tudo uma estratégia que busca dissimular os reais objetivos dessa representação: manter a legitimidade da Cooperativa e de suas lideranças, ou seja, defender a manutenção do poder que a Cooperativa detém junto aos agricultores familiares, principais fornecedores de leite para a COOPERBELGO. Para o dirigente da Cooperativa os agricultores familiares estão desqualificados em capacidade produtiva, precisando ser “educados” para que possam produzir leite com qualidade. Segundo ele, não se trata de educação formal, mas, sim de capacidade técnico-produtiva. Dessa forma, a atuação da COOPERBELGO junto ao CMDRS situa-se no limite de influenciar os agricultores familiares a uma melhor qualificação técnica, para que melhorem a qualidade do leite que é fornecido à Cooperativa, com vistas à melhoria da competitividade da Cooperativa.

As palavras do técnico da AGENCIARURAL ajudam a perceber o trabalho desenvolvido pela Cooperativa:

De cooperativa só tem... o cooperativismo não tem nada. É compra de leite e revenda, já teve caso aqui da Cooperativa comprar e vender ali pro laticínio. Então, é um intermediário. Não diversificou, não lançou uma idéia de nada. Pra você ver, nem leite pôs num saquinho. Não conseguiram, durante não sei quantos anos que tem a Cooperativa. Então, não incentivou diversificação hora nenhuma. [...] Eles têm hoje um corpo de assistência técnica, [...] só que, vai dar uma assistência pro associado, mas cobra pá ir lá. Então, não vejo nada de cooperativismo.[...] Armazém é mais caro que os outro tudo, pode ir e cotar dez produtos lá, que eu faço isso, prá comprar lá pra casa. Lá não compro nada. Tudo mais caro. Que que oferece? É, tratamento odontológico, o armazém e a compra de leite. Tem um secador de cereais, mas é muito pequeno, um produtor enche lá numa safra. Então, pros pequenos mesmo não sobra nada (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Bela Vista de Goiás).

A COOPERBELGO atua, em teoria, como parceira dos agricultores familiares; contudo, suas ações desqualificam a proposta enunciada. Os agricultores familiares têm na Cooperativa basicamente um comprador de leite, o que a diferencia em relação aos demais laticínios que compram leite na região é a inculcação que consegue realizar nos agricultores familiares sobre a possibilidade de vierem a ter problemas com o recebimento do leite entregue diretamente aos laticínios. Para a Cooperativa, os agricultores são os donos do negócio, então as vantagens em fornecer o leite para ela, segundo ele, são maiores. No entanto, o valor que paga aos agricultores é o mesmo dos laticínios.

Em Silvânia, a Cooperativa Mista Agropecuária dos Produtores Rurais de Silvânia (COOPERSIL), fundada em 1999, representa o “braço comercial de todo o grupo de produtores” a ela associados, segundo relato de seu Presidente. A cooperativa é composta basicamente por agricultores familiares, aproximadamente 98% são definidos como pequenos produtores, com um quadro social em torno de 480 cooperados fornecedores de leite.

A Cooperativa representa a concretização da união de forças para viabilizar um retorno financeiro para os associados. A partir de sua instituição, conseguiu reunir um quantitativo maior de produtores, com um maior volume de leite e, conseqüentemente, um melhor retorno financeiro para os associados e para a própria Cooperativa, que tem procurado reverter o percentual que lhe cabe na comercialização em investimentos na parte administrativa e de novos projetos para os associados. A COOPERSIL está aguardando a conclusão das obras do abatedouro de frangos para iniciar a comercialização do frango agroecológico, um projeto que já vem sendo desenvolvido há alguns anos, mas que não alavancou por falta do abatedouro.

A COOPERSIL trabalha com o Grupo de Interesse de Produtores de Maracujá, que para a safra 2006/2007 já realizou uma colheita com aproximadamente 9.500 kg de maracujá. Estão auxiliando um grupo composto por 51 famílias, que está redirecionando suas atividades para a agroecologia, através da produção de hortaliças orgânicas, cujo planejamento já está na fase de finalização. A Cooperativa participa com auxílio técnico de formação e produção e, assim que houver produção, irá realizar a comercialização dos produtos originários da agricultura orgânica. A perspectiva do Grupo de Agroecologia é começar a produzir e comercializar ainda em 2007.

Para viabilizar a alimentação do rebanho leiteiro, com um custo reduzido ao produtor, foi construída, por meio dos recursos do PRONAF Infra-estrutura e de contra-partida da Prefeitura Municipal, uma fábrica de ração, que de acordo com o Presidente do STR, foi um benefício de grande relevância para os produtores.

Para viabilizar o abastecimento de aves no abatedouro, a Cooperativa está construindo, também com recursos do PRONAF, um silo graneleiro para a fábrica de ração. Estes investimentos estão sendo viabilizados para atender aos 14 municípios que compõem o TEF, sendo que a administração do abatedouro ficará sob a responsabilidade da Cooperativa de Silvânia, assunto que foi debatido e acordado pelos membros do TEF.

A participação da Cooperativa no CMDRS se dá pela representatividade e defesa dos interesses dos agricultores familiares. Segundo relato do dirigente cooperativista, a Cooperativa tem um histórico de credibilidade que foi construído ao longo dos anos, mas que não foi construído somente por ela, teve a participação do Sindicato dos Trabalhadores, do Sindicato Rural, da Prefeitura, da AGENCIARURAL, enfim, foi um trabalho coletivo. Como toda essa coletividade está envolvida no Conselho, segundo ele, busca-se o consenso em torno de benefícios para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural.

Com exceção de um caminhão, que foi adquirido com recursos do PRONAF e que esteve em poder da Prefeitura, servindo para cascalhar estradas e à realização de serviços diversos para o Poder Público e, que após muitos embates ficou decidido no Conselho que este seria administrado pela Cooperativa, esse dirigente não percebe ingerências por parte do executivo junto ao Conselho. Segundo seu ponto de vista, há, no funcionamento do Conselho, autonomia na deliberação das propostas.

Utiliza uma discursividade que busca passar um caráter de união e de estabilidade às ações do Conselho e de seus membros que na prática não encontra consonância. Questionado sobre a prática de acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos e atividades realizados com recursos do PRONAF, que é uma incumbência do Conselho, é possível perceber o contraditório de seu discurso:

Aqui no município de Silvânia essa parte aqui era muito visual. Tudo aquilo que foi aplicado pelo Conselho com recursos do PRONAF está funcionando bem. É muito visual. Não tem esse tipo de problema aqui. Às vezes alguns investimentos estão construídos que está tendo uma certa apreensão, até mesmo do Conselho, por exemplo, o abatedouro.³² O abatedouro é uma novela comprida. A gente tem dificuldade. O silo de ração, o recurso já foi aprovado já tem um tempo, ainda está no papel. São esses dois. Agora os outros que já foram implementados, é muito visual a administração. Então, não tem esse problema não, mas se surgir o Conselho interfere. Fiscaliza (Conselheiro 4, representante da COOPERSIL de Silvânia).

Segundo Bourdieu (2001, p. 117), ocorre que “o poder sobre o grupo que se trata de trazer à existência enquanto grupo é, a um tempo, um poder de visão e de divisão comuns, portanto, uma visão única da identidade, e uma visão idêntica da sua unidade”. O discurso moldado para mostrar um consenso, que na prática não encontra fundamento, termina por descaracterizá-lo, ou seja, a estratégia de apresentar uma unidade apenas na retórica ruiu-se frente aos conflitos que se tornaram evidentes na fala do dirigente.³³

5.4 A REPRESENTATIVIDADE DAS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES RURAIS

O movimento associativo de pequenos produtores rurais surgiu no Estado de Goiás em função da possibilidade que vislumbraram de lutar por recursos financeiros e unir forças em torno de um objetivo comum de desenvolvimento rural.

³² A referência ao abatedouro se fez em função de denúncias de desvio de recursos por parte da gestão municipal anterior (2001-2004), com denúncias ao MDA, à Caixa Econômica Federal, entidade repassadora dos recursos e no Conselho Territorial.

³³ Durante a realização dessa pesquisa, pude perceber, por parte de alguns dos entrevistados, a tentativa de repassar uma imagem do Conselho como um ambiente permeado por cordialidade e por consenso, onde os conflitos não se manifestam ou se deixam manifestar.

A partir de 1990, quando havia apenas 04 associações de produtores rurais estabelecidas em Silvânia, presencia-se um avanço quantitativo do número de associações nesta municipalidade. Contudo, não foi um movimento de iniciativa espontânea dos agricultores, mas motivado a partir de um projeto político constituído fora das comunidades rurais. Em âmbito estadual, o apoio veio através da criação do Centro de Apoio aos Mini e Pequenos Produtores Rurais e suas Organizações (CAMPPPO), que agiu no estímulo às associações para que pudessem acessar ao Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). E, em âmbito municipal, incentivando a instituição de associações e, posteriormente, de um órgão local de coordenação dessas entidades – a Central de Associações (SPERRY; MERCOIRET e FERRARIS, 1997).

A Central de Associações de Silvânia, que já chegou a ter em seu quadro 36 associações, atualmente conta com 22 entidades registradas. No entanto, em atividade o número deve ser menor, conforme relata o representante dessa entidade junto ao CMDRS.

Segundo o depoimento desse dirigente, o processo de redução do número de associações é consequência direta da falta de objetivo dessas entidades, que não pautaram suas estratégias de trabalho no associativismo, ou seja, as associações que teriam sido instituídas somente visando conseguir financiamento para adquirir máquinas e equipamentos, sem uma perspectiva de trabalho em conjunto, terminaram paralisando suas atividades, sendo que, em muitos casos, existem associações endividadadas pelos empréstimos realizados junto ao FCO.

Conforme esse depoente, que também é agricultor familiar, a Central foi instituída para coordenar as atividades de 16 associações que estavam em atividades no município. À medida que o número de associadas aumentava e, conseqüentemente, a quantidade de leite fornecida, conforme relatado anteriormente, criou-se a COOPERSIL para realizar a parte comercial da Central de Associações.

De acordo com seu ponto de vista, o Conselho de Silvânia desempenha suas atividades com cordialidade, onde todos têm condições de se manifestar, seja para concordar com as demandas apresentadas ou para apresentar as suas demandas. Esta sua afirmativa não comunga com a totalidade de membros do Conselho. Para o Presidente do STR de Silvânia expor as idéias dentro do Conselho nem sempre é um processo que transcorre com muita tranquilidade, segundo ele “nem todas vezes e nem a maioria consegue. Muitos cala a boca, fica calado lá, caladinho”. Nessa categoria dos que ficam “calados” inscrevem-se agricultores familiares, que desprovidos dos diferenciais de participação, principalmente da retórica, intimidam-se frente aos técnicos do Estado e são condenados ao silêncio e às normas

dominantes. Os técnicos por sua vez, tecem narrativas que constantemente reforçam a cultura política do consenso e de negação dos conflitos.

Em Bela Vista de Goiás, além da Central de Associações que representa as associações do município, ainda há a participação de 10 associações de produtores rurais que participam do CMDRS, inclusive com direito a votar nas deliberações do Conselho. Contudo, mesmo com essa quantidade de assentos no Conselho, o que se percebe é um imenso vazio deixado por essas associações que estão se distanciando desse ambiente de discussão e planejamento para o meio rural.

Conversando com um representante de uma dessas associações, percebi o quanto essas entidades estão abandonadas pelo poder público e, também por suas próprias representações num âmbito maior, que é a Central, o STR, a Cooperativa e a AGENCIARURAL. Essa situação contribui para fragilizar a representativa das associações, que enfrentam sérias dificuldades financeiras e associativas. Os associados estão se evadindo e as arrecadações são insuficientes para a realização de atividades associativas e integrativas entre os agricultores familiares.

Porque eles comenta o seguinte: “vai lá num resolve nada, o que debate lá, fica engavetado e o que, recurso nenhum não tem, não tem benefício de nada”. E traz essa consequência aí, que você vê lá (esvaziamento). Infelizmente, tem muita gente... Uma coisa eu falo pra você: atrás disso tem muita gente carente, trabalhador. Precisa, necessita e desse jeito que você vê aí (Conselheiro 5, representante de Associação de Produtores Rurais do Município de Bela Vista de Goiás).

Segundo esse representante, além das dificuldades enfrentadas pelas associações, de forma individualizada, a Central de Associações que é o órgão maior, está desarticulada. O Presidente da Central, quando da realização da entrevista (dezembro/2006), estava presidindo a CIAT do Território Estrada de Ferro e, ainda com suas atividades de trabalho para resolver, estava muito assoberbado com tantos afazeres. Em suma, não conseguia operacionalizar nenhuma atividade de forma satisfatória, causando grande insatisfação entre os associados que não conseguiram ver seus projetos se realizarem.

Assim, desarticulados e sem força política para lutarem por seus direitos, as associações estão enfrentando um processo de crise de produção. Para participar do CMDRS enfrentam toda sorte de dificuldade: o transporte é precário e na maioria das vezes têm que pagar um moto-boy para transportá-los, tem pagar o dia de trabalho para um trabalhador avulso, visto que a maior parte deles trabalha com gado de leite, que exige a realização de determinadas atividades (ordenha, separação no curral, etc.) em horários pré-determinados. Estes custos e a falta de seriedade e empenho na realização de atividades que busquem

fomentar o desenvolvimento rural, são alguns dos pontos que estão distanciando esse público-alvo das políticas públicas do PRONAF e funcionando como impedimento à sua participação nos Conselhos.

5.5 O PODER DO DISCURSO DA COMPETÊNCIA TÉCNICA DOS AGENTES DA AGENCIARURAL

Como salientado no Capítulo I deste trabalho, o serviço de assistência técnica e extensão rural oficial implementado no país, foi moldado para servir como ferramenta à expansão e à consolidação da direção econômica, política e social das classes dominantes sobre as classes subalternas do meio rural brasileiro. Para tanto, buscaram na qualificação técnica do agricultor a fórmula para moldar um “meio-homem” que fosse incapaz de pensar de forma crítica sua realidade, sobre a finalidade de seu trabalho, sobre sua condição própria de existência, que pudesse se tornar mais rentável e que melhor se adaptasse às novas exigências do desenvolvimento econômico e industrial (MARIN & ROSSATO, 1995).

As relações entre os técnicos e agricultores, forjadas numa estrutura verticalizada e autoritária de repasse de conhecimento e informações, terminou por engendrar uma situação na qual o poder de decisão estabelecia-se de forma unilateral: de um lado, o técnico planejando e definindo as ações a serem executadas e, de outro, os agricultores tendo que executar suas determinações.

O saber técnico-científico, aliado à racionalidade burocrática, confere aos técnicos das empresas de assistência técnica e extensão rural, legitimidade junto às comunidades rurais para difundir seus pontos de vista como indispensáveis aos agricultores. Nesse contexto, torna-se pertinente compreender qual o papel e o poder de influência que os técnicos podem ter nos Conselhos.

As atividades de extensão rural, antes desenvolvidas pela ACAR-GO e depois pela EMATER-GO, desde o ano 2.000 são exercidas pela AGENCIARURAL, através da Diretoria de Extensão e Assistência Técnica. As dificuldades enfrentadas são muitas, com poucos recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao atendimento das reais necessidades dos agricultores familiares. O trabalho de assistência técnica tem, praticamente se restringido à realização de atividades burocráticas e à assistência técnica aos empreendimentos familiares financiados pelo PRONAF.

O município de Bela Vista de Goiás foi contemplado, juntamente com outros 09 municípios, com os primeiros créditos liberados em Goiás na linha Infra-estrutura e Serviços

Municipais. Consta na ata da 2ª reunião do CMDR, de 05/09/1996, que as principais necessidades que iriam precisar de recursos para sua execução seriam: “melhorias de estradas, mata-burros, escolas rurais, transporte estudantil, saúde, infra-estrutura, etc.”. Contudo, de acordo com o técnico da AGENCIARURAL entrevistado, após 04 reuniões (05/09/1996; 14/10/1996; 22/10/1996 e 04/11/1996) discutindo o PMDR e suas prioridades, o Conselho ficou sem se reunir por um período de 08 meses e quando em 12/07/1997 reuniu-se novamente foi para aprovar o PMDR para o ano de 1997, ficando assim definido o investimento dos recursos:

Tendo em vista o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural do Município – PMDR, e atendendo as necessidades dos agricultores e suas famílias, o Conselho analisou todos os aspectos que mais beneficiaria essas famílias e o setor produtivo do município, instalar e construir no município o Mercado do Agricultor Familiar... (Ata da 7ª reunião do CMDR de Bela Vista de Goiás, p. 7).

Mesmo constando na referida ata que a aprovação deste Plano foi por unanimidade entre os presentes, o técnico afirma que o projeto foi imposição do Secretário de Agricultura à época e que isso ocorreu porque “ele parece que tinha uma visão que a coisa ia funcionar muito bem e não ouviu o pessoal, o pessoal de associação não teve assim uma participação massal mesmo. Então, acho que foi por aí” (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Bela Vista de Goiás).

De fato, durante a pesquisa de campo, pude constatar que o prédio construído com os recursos do PRONAF (à época um investimento no valor de R\$ 166.400,00), nunca foi utilizado para a finalidade à qual foi destinada: estabelecimento da Feira do Produtor Rural. No local existe uma placa inaugural com a seguinte citação: “Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor Familiar – Obra executada pela Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás em Convênio com o Ministério da Agricultura/PRONAF, 05/Jun/1999”. Além de sediar a Central de Associações e as reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, nunca realizou outra atividade no referido prédio.

O técnico apenas lamenta a inércia do Conselho em permitir tal ousadia com os recursos públicos e o descaso para com a agricultura familiar. Porém, sua capacidade de reação não passa disso. Escuda-se, tão somente, na falta de recursos para a realização das atividades de assistência técnica à comunidade rural. Seu discurso muda o sentido quando tende a desqualificar a imagem dos agricultores familiares, referindo-se a uma recorrente falta de iniciativa dessa categoria social. Segundo ele, o Conselho não consegue propor mudanças na busca do desenvolvimento rural porque nasceu somente para receber recursos do governo,

da mesma forma como ocorreu a formação da maioria das Associações de Produtores Rurais, ou seja, “formaram associação prá fazer financiamento”.

A AGENCIARURAL, através da Supervisão de Organização Rural, tem como atribuição “auxiliar na organização e estruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS; programar e realizar atividades de capacitação de técnicos das equipes regionais e locais em Organização Rural, dentre outras” (AGENCIARURAL/SOR, 2006). Contudo, diante do exposto anteriormente, é perceptível que as atribuições estão apenas no nível do discurso, apenas no plano ideológico. Os técnicos da AGENCIARURAL buscam trazer à cena a imagem de uma instituição que prima pelo desenvolvimento rural e que, se há a ocorrência de problemas e de desvios, não é pertinente que a extensão rural seja a responsável por solucioná-los. Segundo Bourdieu, instituí-se assim, a capacidade de constituir o dado pela enunciação, é o poder de ver e fazer crer, através do “poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou subverter é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras” (BOURDIEU, 2001, p. 15).

Em Silvânia, o processo de criação do Conselho como uma instância de discussão e debate sobre o desenvolvimento rural, esteve ligado à ação de múltiplos atores e à presença de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado diretamente ao desenvolvimento de um forte movimento associativo: à época havia em torno de 32 associações. Em segundo lugar, à liberação dos recursos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais para investimentos no meio rural.

Contudo, a busca de legitimar a autoridade do discurso técnico para a definição de onde e como investir permeia seus próprios discursos: “porque na época tinha as reuniões na Central com as associações [...]. E, mais o nosso conhecimento, da área técnica e mais o poder executivo que discutia o que era mais importante pra'quele momento” (Conselheiro 3, representante da AGENCIARURAL, Escritório Local de Silvânia). É um ponto de vista que busca de forma subliminar desqualificar o poder de decisão dos agricultores familiares, reais beneficiários dos investimentos do PRONAF.

Assim, é possível concluir que, “as relações entre os técnicos estatais e os agricultores familiares podem ser analisadas enquanto relações de poder, visto que configuram a ação de um agente (os técnicos) procurando atuar sobre a conduta de outro (os agricultores familiares), visando um objetivo bem determinado” (a manutenção das relações de dependência dos agricultores familiares em relação aos técnicos) “e utilizando-se de um

determinado conjunto de saberes que operam enquanto dispositivo de poder” (CAUME, 2002, p. 50).

Em entrevista, o técnico critica a presença do Secretário Municipal de Agricultura à frente da Presidência do Conselho. Em sua opinião, o excesso de atividades do Conselho e da Secretaria Municipal são incompatíveis. Pelo envolvimento nas instâncias locais ligadas ao desenvolvimento rural, este técnico beneficia-se das informações que pode absorver para dar sustentáculo à sua participação nos Conselhos Municipal, Territorial e Estadual. Mesmo não sendo conselheiro, ele participa de reuniões em todos esses Conselhos e tem grande poder de influência.

Quando da instituição do Conselho em Silvânia, este técnico ocupava a pasta da Secretaria Municipal de Agricultura, ali permanecendo até 28/12/2000, quando, em função das eleições municipais, houve a alteração do Secretário Municipal de Agricultura. Durante o período em que esteve à frente do Conselho (23/02/1998 a 28/12/2000), é notável a inconstância na realização das reuniões (em 34 meses ocorreram somente 18 reuniões) e a massiva interferência do Executivo Municipal (conforme consta em ata, somente no ano 2.000 o Executivo encaminhou 02 ofícios solicitando alteração nos Planos de Trabalho, tendo sido acatados pelo Conselho) alterando os Planos Municipais de acordo com sua conveniência.

Esta situação mostra que a participação numérica de entidades representativas dos agricultores familiares não garante que as autoridades municipais aceitem instituir novos espaços de decisão e de redistribuição de poder. Assim, as decisões aparentemente definidas pelo conjunto dos representantes dos agricultores familiares, acabam sofrendo alterações de acordo com as conveniências político-partidárias do Executivo Municipal. “O aparente governo participativo dissimula, com efeito, o autoritarismo que reina no poder executivo municipal” (MORUZZI MARQUES, 2004, p. 82).

5.6 O PODER SIMBÓLICO DO EXECUTIVO MUNICIPAL

A temática da participação popular em instâncias de poder local alcançou, paulatinamente, relevância entre as camadas populares e, especialmente entre os cientistas sociais brasileiros, em consonância, “com uma tendência mundial de valorização de formas institucionalizadas de democracia participativa” (SOMARRIBA & DULCI, 1997, p. 391).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, ao propor a descentralização das políticas públicas para o nível municipal, terminou por delinear um marco importantíssimo na

valorização do desenvolvimento local, ao mesmo tempo em que o estímulo aos diversos mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas passou a ser considerado a grande inovação deste processo. Os princípios da descentralização passaram a ser incorporados em várias políticas públicas que exigiam o estabelecimento de instâncias locais de planejamento para o financiamento de programas governamentais, as quais têm permitido “a participação dos setores historicamente ausentes dos processos de formulação e decisão sobre as políticas públicas (usuários, profissionais, população em geral)” (SILVA & SCHNEIDER, 2004, p. 150).

Os governos locais autodenominados como de orientação democrático-popular, têm procurado fazer da participação o elemento central de seus programas de Governo, procurando implementar a chamada “gestão democrática”. Ao promover a radicalização da democracia e fortalecimento da organização da sociedade civil, as experiências de participação vêm inovando as formas tradicionais de fazer política. Reivindica-se a “ampliação dos espaços de participação na definição das políticas públicas, tanto através da sua recriação e multiplicação, como da inclusão de novos atores” (TOMMASI, 1997, p. 89).

Os Conselhos são resultantes das lutas, de demandas populares e de pressões da sociedade pela redemocratização do país, configurando-se em *locus* específico para a participação social (GOHN, 2001). Neste contexto, a criação dos Conselhos Gestores passa a representar um avanço importante pela possibilidade de ampliar os canais de participação política e de renovação das formas de representação e de negociação de interesses. Um espaço social cujos agentes que dele participam, de composição heterogênea, com diferenças de capital econômico, social e cultural, lutam para alcançar, em muitos casos, uma inserção social, em função da necessidade de construir um sentido próprio para a ação (TOMMASI, 1997).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ao conceber a Linha Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais, o fez como parte da estratégia do Programa de criar condições básicas para o desenvolvimento dos municípios rurais mais carentes e nos quais houvesse as maiores concentrações de agricultores familiares. Os objetivos foram estabelecidos de modo que suas ações sirvam à dinamização e instrumentalização do desenvolvimento local, sempre com o intuito de viabilizar e fortalecer a agricultura familiar. Especialmente nesta linha, o PRONAF preconiza o protagonismo dos agricultores familiares na formulação das demandas, o que torna necessária a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, formados por representantes dos principais atores sociais locais, tais como agricultores familiares, prefeituras municipais,

associações de classe, entidades sindicais de trabalhadores rurais, órgãos de assistência técnica e extensão rural, entre outros.

Contudo, a criação desses Conselhos, que no caso dos municípios do TEF, apresenta-se somente com o objetivo de atender à exigência do Programa, não é garantia de plena democracia e participação, pois “os grupos que detêm maior poder e, portanto maior peso nas decisões políticas, atraem para si maiores privilégios, melhores condições de acumulação que é o que realmente interessa aos grupos dominantes” (GONÇALVES NETO, 1997, p. 121).

Nesse contexto, de redistribuição do poder público municipal, as ingerências dos Prefeitos dentro dos Conselhos é recorrente. Além do que já foi exposto no decorrer desse trabalho, a Articuladora Territorial do TEF³⁴ infere que um dos mais sérios problemas com qual se deparou foi o descaso de alguns prefeitos em viabilizar a documentação necessária à obtenção dos recursos para os investimentos liberados por parte do governo federal, em função da realização de eleições municipais e à perda do mandato. Fazem desse comportamento uma estratégia de punição aos munícipes pela perda do mandato de Prefeito.

De outra forma, há os casos em que, segundo informações dos próprios agricultores familiares que participam dos Conselhos, “as decisões são tomadas pelo Conselho, mas direcionadas ao atendimento das necessidades impostas pelo Executivo” (Conselheiro 11, representante de Associação de Produtores Rurais de Bela Vista de Goiás).

As ingerências do Executivo Municipal dentro dos Conselhos, comumente denominadas por “prefeiturização”, são atitudes conhecidas e já identificadas pelos gestores do Programa em Goiás. A Secretaria Executiva do PRONAF vem trabalhando no sentido de criar estratégias que possam coibir essa prática. Segundo o Sr. Glênio Napoleão S. Aguiar (Secretário Executivo do PRONAF, da Secretaria Estadual), uma dessas estratégias é a alteração das Leis de instituição e os Regimentos Internos desses Conselhos, pois a maioria foi instituído com caráter consultivo e orientativo. Assim, ao assumirem também um caráter deliberativo e fiscalizador, entende que os conselheiros passaram a se sentir legitimados a contestar as ingerências dos prefeitos. Segundo ele, na maioria das vezes, quem acaba deliberando pelo Conselho é o Prefeito Municipal ou seu representante, o Secretário

³⁴ O Articulador Territorial é um profissional custeado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável por articular as diversas atividades, relativas ao território, entre os municípios que dele fazem parte: elaboração de relatórios; planejamento, elaboração e coordenação de reuniões; auxilia com informações e acompanha os projetos do Território, etc. A Articuladora do Território Estrada de Ferro está prestando serviços no Território desde maio de 2005. Segundo a Articuladora, dos 05 Territórios contemplados com recursos, em 2005, somente o TEF conseguiu apresentar, em tempo hábil, o projeto para contratação desse profissional junto ao MDA.

Municipal de Agricultura, que normalmente é “eleito” para a presidência, mas sob a indicação do Executivo.

Há casos em que os Prefeitos utilizam os Conselhos para validar atos de seu interesse, objetivando, assim, eximir-se da possibilidade de problemas que possam acontecer no futuro, ou seja, há “legitimidade” nas ações em função de terem sido “deliberadas” pelo CMDRS.

A partir da percepção de poder de Bourdieu, os Conselhos são instituídos dentro de uma

especificidade dos campos burocráticos, como espaços relativamente autônomos de posições institucionalizadas, que constitui essas posições de conseguir que os seus ocupantes produzam todas as práticas inscritas na definição do posto, através do efeito direto e visível dos regulamentos, das diretivas, das circulares, etc., e, sobretudo, por intermédio do conjunto de mecanismos de vocação – cooptação que contribuem para ajustar os agentes ao seu posto ou, mais precisamente, as suas atitudes às suas posições; e, em seguida, de conseguir que a essas práticas, e somente a essas seja reconhecida uma certa autoridade estatutária (BOURDIEU, 2001, p. 94).

No decorrer da pesquisa, delineou-se, um processo de “ausência de vontade política” para potencializar os CMDRS como instâncias de participação social e co-gestão dos recursos públicos, bem como de redistribuição de poder, especificamente por parte dos representantes do poder público.

Enfim, a participação social no âmbito dos CMDRS, permeados por relações sociais de força, de diferenças, de conflitos e de poder, faz parte de um processo, que vem paulatinamente sendo construído e (re) construído. No entanto, a ausência de capital social às representações dos agricultores familiares e de vontade política das instâncias governamentais para uma efetiva distribuição de poder ainda são óbices que precisam ser superados para possibilitar que uma participação social mais equilibrada se estabeleça entre os diversos agentes sociais nesses espaços sociais.

CONCLUSÃO

A partir do pressuposto que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, espaços privilegiados para um novo padrão de gestão e discussão das políticas públicas, são estruturados a partir de relações de poder, as quais tanto podem contribuir para favorecer a cooperação quanto os conflitos, fazendo com que a fragilidade e, em muitos casos, a dependência dos atores sociais, possam minar a democracia das estruturas institucionais e políticas, reproduzindo e legitimando, com o critério da participação, as relações de dominação pré-existentes, torna-se oportuno investigar e analisar as relações sociais que se estabelecem entre os diversos agentes sociais que participam do espaço social específico: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

No capítulo I analisei a trajetória do crédito rural no Brasil e o seu específico direcionamento para a agricultura familiar. Esse trabalho de reconstrução histórica possibilitou deslindar a lógica subjacente às políticas de financiamento do setor agropecuário brasileiro e constatar que a agricultura familiar, ao ser substancialmente alijada das políticas de financiamento implementadas pelo Estado, passou a conviver com extremas dificuldades para manter-se no campo. Então, diante das pressões do movimento sindical pela instituição de políticas diferenciadas e da comprovação da viabilidade socioeconômica da agricultura familiar foi instituído o PRONAF.

No capítulo II, passei a analisar a gênese do PRONAF a partir da perspectiva da pressão exercida pelas forças sociais e sindicais organizadas em torno da defesa da agricultura familiar e do embate de forças políticas internas ao Estado – de um lado as defensoras da necessidade do Estado regular a produção e comercialização de produtos agropecuários e, de outro, as defensoras da agricultura familiar.

No capítulo III realizei a cartografia dos agentes sociais que compõem os CMDRS ao mesmo tempo em que procedi à análise das práticas sociais dos conselheiros municipais de desenvolvimento rural, enquanto um processo de produção de estratégias nos termos

propostos por Pierre Bourdieu, através da análise dos discursos e da capacidade de intervenção desses agentes sociais nos CMDRS.

O movimento sindical dos trabalhadores rurais, aqui representado pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, de composição heterogênea e onde cada sindicalista apresenta traços distintos, é marcado por diversas capacidades de intervenção.

Em Bela Vista de Goiás, as atividades do sindicato pautam-se por ações assistencialistas e pouco afeitas à representatividade dos agricultores familiares. Em Silvânia, o STR que também se encontra economicamente fragilizado, apresenta-se mais atuante na defesa dos interesses dos agricultores familiares. Busca desenvolver ações de política agrária, previdenciária e trabalhista para os trabalhadores rurais e os agricultores familiares. No CMDRS de Silvânia, é o Presidente do STR que se apresenta como o mais combativo dos conselheiros frente aos embates que se estabelecem e às relações desiguais de poder entre os representantes do poder público e os representantes da agricultura familiar. Constata-se em Silvânia, a existência de uma situação de conflito social entre o Sindicato Rural e o STR pelo monopólio da representação dos agricultores familiares. Deduz-se daí, que o SR, débil em capital social, busca através da representação dos agricultores familiares acumular um *quantum* desse capital com vistas à sua utilização diante da necessidade de lutar em prol das demandas da agricultura patronal.

As cooperativas, presentes em Bela Vista de Goiás e em Silvânia, desenvolvem atividades econômicas similares, porém o perfil de atuação junto aos agricultores familiares apresenta-se diferenciado. Ambas as cooperativas têm o leite como principal produto comercial. Em Bela Vista a Cooperativa busca, por meio da qualificação dos agricultores familiares, melhorar a qualidade do leite fornecido, com suas ações direcionadas somente a este fim. Suas intervenções junto ao CMDRS pautam-se pelo discurso de procurar aperfeiçoar tecnicamente os agricultores familiares para que estes aumentem seus lucros, no entanto, o que de fato almejam é a melhora da qualidade do leite e, assim, aumentar a competitividade e a lucratividade da Cooperativa. Em Silvânia o trabalho da Cooperativa realiza-se em parceria com a Central de Associações, visto que foi em função desta que aquela foi criada, para ser o “braço” comercial da Central. As atividades desenvolvidas são bastante diversificadas, além da comercialização do leite, tem uma fábrica de ração e desenvolvem ações produtivas e comerciais com fruticultura e agroecologia junto aos agricultores familiares. A participação da Cooperativa e da Central de Produtores no Conselho, pautada, em princípio, pelo “consenso”, termina por desqualificar-se. Na medida em que problemas socioeconômicos e políticos originados no Executivo Municipal, se tornam obstáculos à concretização das

demandas deliberadas no CMDRS e interferem nas atividades desenvolvidas pela cooperativa junto aos agricultores familiares, os conflitos desnudam-se e os embates então se realizam.

Entre as associações de produtores, presentes nos dois municípios, somente a de Bela Vista de Goiás tem assento específico. No entanto, as inúmeras dificuldades financeiras por que vêm passando, tanto os agricultores familiares quanto suas associações, têm levado os agricultores a se ausentarem dos espaços de realização de atividades associativas e de representação social, o que tem contribuído para uma reduzida inserção social desses agentes dentro do CMDRS de Bela Vista de Goiás. Em Silvânia as associações são representadas no Conselho pela Central de Associações que participa em nome de todas as associações de produtores da região.

Os técnicos da extensão rural, também desmotivados com a precariedade financeira e de recursos materiais a que estão submetidos, desenvolvem de forma precária as atividades de assistência técnica e extensão para os agricultores familiares, priorizando, no entanto, os projetos de financiamento do PRONAF. Com relação à participação dos técnicos no espaço do Conselho, esta se efetiva nos moldes da tradição à qual a extensão sempre se pautou, de tentar submeter os agricultores familiares aos domínios do conhecimento técnico, tal qual como acontecia quando utilizavam os “receituários técnicos”. Não propiciando a facilitação para que os Conselhos se tornem espaços democráticos de participação social e de gestão de políticas públicas para o meio rural, em especial para os agricultores familiares.

Em relação às ações empreendidas pelo Executivo Municipal, estas delineiam-se pelo caráter antidemocrático e autoritário. A predisposição para uma redistribuição do poder, em que pese a participação quantitativa dos representantes dos agricultores familiares, ainda é incipiente. Um dos pontos movediços é, ainda, a presença dos secretários municipais de agricultura frente à presidência dos Conselhos, que, em muitos casos, dificulta o encaminhamento das demandas junto ao executivo municipal, em função de estar subjugado às suas determinações. Assim, o fato de existir paridade numérica entre os representantes do poder público e dos agricultores familiares por si só não confere legitimidade às deliberações realizadas no âmbito dos Conselhos.

Os recursos financeiros do PRONAF, ao mesmo tempo resultante da luta social dos trabalhadores rurais, transformaram-se em instrumento de controle social, visto que a racionalidade governamental interfere destituindo as possibilidades de gestão dos recursos públicos por parte dos agricultores familiares.

Enfim, a partir do pressuposto que norteou esse trabalho, termino por concluir que os CMDRS inscrevem-se nas concepções de democracia participativa, enquanto espaços

privilegiados para um novo padrão de gestão e discussão das políticas públicas, mas que, de fato, delineiam-se como espaços fortemente atravessados por relações de força, de poder e de conflitos sociais. É perceptível que, tanto a ausência de interesse governamental em partilhar o poder, quanto a fragilidade organizacional e a falta de autonomia dos representantes dos agricultores familiares denotam os Conselhos como espaços em que a participação social ainda apresenta-se bastante incipiente e debilitada e, em muitos casos, a escassez de capital social tem minando a democracia das estruturas institucionais e políticas, reproduzindo e legitimando, com o critério da participação, as relações de dominação pré-existentes.

A experiência junto aos Conselhos foi bastante produtiva em termos de possibilitar a análise de uma política pública de tamanha envergadura e importância para o meio rural brasileiro, em especial para a agricultura familiar e, também pela possibilidade que tive de constatar que, mesmo estando fragilizadas a participação social e a capacidade de intervenção dos agentes sociais na gestão das políticas públicas são processos que estão sendo paulatinamente construídos e (re) construídos, o que permite o descortinar de um campo social bastante fértil para a realização de futuras pesquisas científicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC/Rio de Janeiro: ANPOCS/Campinas: UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY, Ricardo e CARVALHO FILHO, José Juliano. A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais: o caso dos assentamentos. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 24, n. 3, p. 36-56, set.-dez. 1994.

ABRAMOVAY, Ricardo; VICENTE, Maria Carlota Meloni; BAPTISTELLA, Celma da Silva Lago; FRANCISCO, Vera Lúcia Ferraz dos Santos. Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola em São Paulo. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 142-166, maio-dez. 1995.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Brasília: IPEA – Texto para Discussão, nº 641, 1999.

ABRAMOVAY, Ricardo; SAES, Sylvia; SOUZA, Maria Célia; MAGALHÃES, Reginaldo. Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil. In: **Pobreza e mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL/Escritório no Brasil-DFID, 2003. p. 233-311.

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Conselhos de desenvolvimento rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 233-250.

ANTONELLO, Ideni Terezinha. As condições materiais de produção do camponês sertanejo sergipano. In: DINIZ, José Alexandre Felizola. (Org.). **Agricultura e pequena produção em Sergipe**. Aracaju: NPGeo/UFS e Editora UFS, 1996. p. 41-62.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 561-597.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; QUINTANEIRO, Tania. Max Weber. In: QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2ª ed. rev. amp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 109-149.

BELIK, Walter e PAULILLO, Luiz Fernando. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 95-120.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira. Caracterização da agricultura familiar no Brasil, a partir dos Dados da PNDA. In: **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 167-177, maio-dez. 1995.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira e WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Que agricultura para o Brasil moderno? Editorial. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 3-4. maio-dez. 1995.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados – Dossiê Questão Agrária**, São Paulo, USP: Instituto de Estudos de Avançados, v. 11, n. 31, p. 37-49, set.-dez. 1997.

BORGES, Barsanufu Gomides. **O despertar dos dormentes**. Goiânia: Cegraf/UFG, 1990.

BORGES, Barsanufio Gomides. A economia goiana na divisão regional do trabalho (1930-1960). In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte da. (Org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia: Editora UFG, 2000a. p. 247-272.

BORGES, Barsanufio Gomides. **Goiás nos quadros da economia nacional: 1930-1960**. Goiânia: Editora da UFG, 2000b.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. Oieras/Portugal: Celta Editora, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Economia das trocas lingüísticas**. São Paulo: EDUSP, 1998a.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998b.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002a.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2002b.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; SILVEIRA, José Maria da. Inovação tecnológica na agricultura e a agricultura familiar. In: LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque; WILKINSON, John (Orgs.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 47-81.

CAMPOS, Francisco Itami. **Coronelismo em Goiás**. Goiânia: Editora Vieira, 2003.

CAUME, David José. **A tessitura do “assentamento de reforma agrária”**: discursos e práticas instituintes de um espaço agenciado pelo poder. Campinas: UNICAMP, 2002. Tese (Doutorado).

CONDRAF/NEAD. **Atlas Territórios Rurais 2004**: Referências para o desenvolvimento territorial sustentável; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / CONDRAF, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural / NEAD, 2004. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/a_Introdução.pdf>. Acesso em 11/04/2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1996.

DELGADO, Guilherme Costa. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo ÍCONE/UNICAMP, 1985.

DELGADO, Guilherme Costa. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 24, n. 3, p. 5-35, set.-dez. 1994.

DELGADO, Guilherme Costa. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados – Dossiê Desenvolvimento Rural**, São Paulo, USP: Instituto de Estudos Avançados, v. 15, n. 43, p. 157-172, set.-dez. 2001.

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2001. p. 15-52.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. Apresentação. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. p. 11-14.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997a. p. 19-53.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997b.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

FAO. **Apoio à modernização do setor público para o melhoramento da segurança alimentar e a redução da pobreza nas áreas rurais** – Brasil. Informe Final. Programa de Cooperação Técnica – TCP/RLA/2911, 2005.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Novembro de 1994.

FAO/INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Projeto UTF/BRA/036/BRA. Agosto de 1996.

FAVARETO, Arilson e DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 121-145.

FERREIRA, Aroldo Márcio. **Urbanização e Arquitetura na região da Estrada de Ferro Goiás**: Cidade de Pires do Rio, um exemplar em estudo. Dissertação (Mestrado em História das Sociedades Agrárias) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal de Goiás. 1999.

FERREIRA NETO. José Ambrósio. Organização de interesses e reforma agrária. In: MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante (Orgs.), **Participação social e gestão pública**: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte: Editores: José Norberto Muniz e Elaine Cavalcante Gomes, 2002. p.37-52.

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GUANZIROLI, Carlos E.; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antônio Márcio; DI SABBATO, Alberto; BITTENCOURT, Gilson. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUEDES PINTO, Luiz Carlos. Notas sobre a política agrícola brasileira. **Reforma Agrária**, ano VIII, nº 05, p. 9-17, set.-out., 1978.

HAGUETE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

IATER-RN – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte. **EMATER-RN 50 Anos**. 2006. Disponível em: <<http://www.emater.rn.gov/50AnosHist.asp>>. Acesso em 10/02/2006.

IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná**: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Curitiba: IPARDES, 2001.

IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – análise comparada – 2000-2002**. Curitiba: IPARDES, 2003.

KAGEYAMA, Ângela (Coord.); BUAINAIN, Antônio Márcio; REYDON, Bastiaan P.; SILVA, José Graziano da; SILVEIRA, José Maria J.; FONSECA, Maria da Graça D.; RAMOS, Pedro; FONSECA, Rinaldo B.; BELIK, Walter. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA

VERDE, Carlos Monteiro (Orgs.) **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. p. 113-223.

LAMARCHE, Hugues (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional – I**. Uma realidade multiforme. 2ª ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1997.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologias da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEAL, Maria das Graças S. Floresta e BRAGA, Geraldo Magela. Orientação Institucional e Currículo - a gênese do ensino de extensão na Universidade Federal de Viçosa. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.2, p. 269-286, 1997. Disponível em <http://atlas.sct.embrapa.br/pdf/cct/v14/cc14n204.pdf>. Acesso em 03/03/2006.

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 37, p. 33-56, 1996.

LEITE, Sérgio. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 53-93.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida** – uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOPES, Reinaldo Pena. Política nacional de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. In: LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque e WILKINSON, John (Org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 373-390.

MA/SDR/DATER. **Manual Operacional do PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, 1996.

MACHADO, Geraldo O. D.; RIBEIRO, José Paulo. Filosofia do crédito rural supervisionado e sua relação com serviços de extensão. In: Reunião de trabalhos de técnicos da ABCAR e suas afiliadas. **Crédito rural supervisionado no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições SIA, 1960.

MACHADO, Maria Cristina Teixeira. **Pedro Ludovico: um tempo, um carisma, uma história**. Goiânia: Cegraf/UFG, 1990. (Coleção Documentos Goianos, 18).

MALIN, Mauro. Agricultura e reforma agrária. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. (Orgs.) **A era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002. p. 179-214.

MARIN, Joel Orlando e ROSSATO, Ricardo. A educação extensionista: uma abordagem gramsciana. **Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação da UFG**. Goiânia: Editora da UFG, v. 19, n. 1/2, p. 39-56, jan.-dez. 1995.

MARTINS, José de Souza. A aliança entre o capital e propriedade da terra no Brasil: a aliança do atraso. In: **O poder do atraso – ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 52-92.

MARTINS, José de Souza. O futuro da Sociologia Rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. **Estudos Avançados – Dossiê Desenvolvimento rural**, São Paulo, USP: Instituto de Estudos Avançados, v. 15, n. 43, p. 31-36, set.-dez. 2001.

MATOS, Aécio Gomes de. **Capital social e autonomia**. Brasília: NEAD/MDA. Artigo do mês. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=1&titulo=Artigo+do+Mes>>. Acesso em 20/11/2005.

MDA. **Plano Safra 1997/1998**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=668>> e, <<http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/agrfamiliar.pdf>>, Acesso em 16/10/2006.

MDA. **Plano Safra 2006/2007**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=668>> e, <<http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/agrfamiliar.pdf>>, Acesso em 16/10/2006.

MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás**: versão preliminar. Brasília: Fundação Cândido Rondon: 2005. 64 p. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/ep/estudos/GO_ESTRADADEFERRO.pdf>. Acesso em 13/04/2007.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil** - história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENEZES, Francisco. **Política agrícola e governo Collor**. Rio de Janeiro: FASE/AS-PTA: 1991.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 51-119.

NEVES, Delma Pessanha. **Agricultura familiar: quantos ancoradouros!** Disponível em: <http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Bernardo2006_bibliografia/Agricultura_Familiar.pdf>, Acesso em, 23/03/2007.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil**: análise da experiência do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: EMBRATER/CPLAN, 1984. 76 p. ilust. (Leituras Seleccionadas, nº 2).

PRONAF. **Plano Safra 2005/2006**. Disponível em:< <http://www.pronaf.gov.br>>. Acesso em 15/07/2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUEDA, Oriowaldo. (1987). **A extensão rural no Brasil**: da anunciação ao milagre da modernização agrícola. Piracicaba: Título de Livre Docente/USP.

QUEDA, Oriowaldo e SZMRECSÁNYI, Tamás. O papel da educação escolar e da assistência técnica. In: **Vida rural e mudança social**. (Orgs.) QUEDA, Oriowaldo e SZMRECSÁNYI, Tamás. 3ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979. p. 217-238.

REZENDE, Gervásio Castro de. **Crise externa e agricultura: Brasil, anos 80**. Rio de Janeiro: FASE, 1988.

RIBIERO, Denis. **Crédito rural no Brasil** – avaliação e alternativas. São Paulo: Unidas, 1979. 146 p.

RICCI, Rudá. Novos movimentos sociais: uma nova concepção de espaço e gestão pública. In: MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante (Orgs.). **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte: Editores: José Norberto Muniz e Elaine Cavalcante Gomes, 2002. p. 96-135.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.1, p. 113-154, 1997. Disponível em <<http://atlas.sct.embrapa.br/pdf/cct/v14/cc14n104.pdf>>. Acesso em 03/03/2006.

ROSA, Sueli L. Couto. Desafios do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 185-192, maio-dez. 1995.

SADER, Emir. **O Anjo Torto: esquerda (e direita) no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 455-559.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

SAYAD, João. **Crédito rural no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1984.

SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-47.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SCHMIDT, Benício Viero. A educação superior no contexto da globalização. **Sociedade e cultura – Revista de Ciências Sociais**, Goiânia, v. 3, n. 1 e 2, p. 9-29, 2000.

SDT/MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília: SDT/MDA, 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_DOC2.pdf>. Acesso em 30/03/2006.

SEAGRO/AGENCIARURAL. **Estudo preliminar de organização do Estado em 19 territórios**. Goiânia: 2003.

SEPLAN/SEPIN. Disponível em <<http://portalsepin.seplan.go.gov.br/perfilweb/mostranew.asp>>. Acesso em 14/04/2007.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar** – Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 664, 1999.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1998.

SILVA, Marcelo Kunrath e MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath;

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 9-20.

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sérgio. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do PRONAF Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 147-173.

SILVA, Sebastião Gonçalves da. ACAR muda estilo de trabalho. **Revista Coopercotia**, São Paulo, p. 17-21, Outubro, 1969.

SOMARRIBA, Mercês e DULCI, Otavio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997. p. 391-425.

SPERRY, S.; MERCOIRET, M. R.; FERRARIS, F. **A organização dos pequenos agricultores de Silvânia, GO: origem, estrutura e impactos sociais**. Planaltina: Embrapa-CPAC, 1997.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade nos Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TOMMASI, Livia De. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997. p. 78-97.

VEIGA, José Eli da. Delimitando a agricultura familiar. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 128-141, maio-dez. 1995.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Texto de Apresentação. LAMARCHE, Hugues (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional – II. Do mito à realidade**. Campinas: UNICAMP, 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 2001. p. 21-55.

DOCUMENTOS CITADOS

AGENCIARURAL/SOR. **Projetos trabalhados pela Supervisão de Organização Rural**. Folder administrativo distribuído no Seminário Redes Cooperativas, realizado em 20/06/2006. Goiânia: AGENCIARURAL/SOR, 2006.

Ata de nomeação do CMDR de Bela Vista com votação. (03/09/1996, p. 2).

Ata de eleição de cargos dos membros do CMDR de Bela Vista. (05/09/1996, p. 3).

Ata da 4ª reunião do CMDR de Bela Vista. (14/10/1996, p. 5).

Ata de aprovação das metas constantes no PMDR para os anos 1997/2000, de Bela Vista. (22/10/1996, p. 4).

Ata da 6ª reunião do CMDR de Bela Vista. (04/11/1996, p. 6).

Ata da 7ª reunião do CMDR de Bela Vista. (12/07/1997, p. 7, frente).

Ata da 8ª reunião do CMDR de Bela Vista. (19/02/1998, p. 7, verso).

Ata da 30ª reunião do CMDR de Bela Vista. (20/06/2000 p. 30).

Ata da 4ª reunião do CMDRS de Leopoldo de Bulhões. (15/09/2006).

Ata da reunião de reestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de São Miguel do Passa Quatro. (24/01/2007).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (23/02/1998, p. 1).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (25/03/1998, p. 2).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (09/06/1998, p.3).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (09/12/1998, p.3).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (25/05/1999, p.4).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (10/05/2000, p.9).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (31/05/2000, p.10).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia, para discussão e aprovação das metas para o ano 2000, a serem implantadas com recursos do PRONAF no “ano 2000”. (05/06/2000, p.10).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia, para discussão e aprovação das metas para o ano 2000, a serem implantadas com recursos do PRONAF no “ano 2000”. (16/06/2000, p.11-frente).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (03/17/2000, p.11-verso).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (01/12/2000, p.12).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (28/12/2000, p.12-13).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (23/07/2001, p.13-14).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia, para aprovação do Plano de Trabalho/2001. (24/07/2001, p. 14-15).

Ata da reunião do CMDR de Silvânia, para discutir metas com recursos do PRONAF. (24/04/2002, p. 15-16).

Ata da reunião extraordinária do CMDRS de Silvânia. (2/12/2002, p. 22)

Ata da reunião do CMDR de Silvânia. (08/04/2003, p.24).

Ata da reunião do CMDRS de Silvânia. (14/04/2003, p.29).

Ata da reunião Ordinária do CMDRS de Silvânia. (06/12/2005, p. 47).

Ata da reunião Ordinária do CMDRS de Silvânia. (31/01/2006, p. 48).

Ata da reunião do CMDRS de Silvânia. (07/12/2006, s/p).

Ata da reunião de reestruturação do CMDRS de Urutaí (06/12/2006).

Ata da reunião de reestruturação do CMDRS de Vianópolis (16/02/2006).

Câmara Municipal de Vianópolis, (1997). Autógrafo de Lei nº 429, de 25 de fevereiro de 1997.

Câmara Municipal de Vianópolis, (2004). Autógrafo de Lei nº 695, de 21 de maio de 2004.

CMDRS de Bela Vista, (1996). Regimento Interno (06/09/1996).

CMDRS de Bela Vista, (2001). Regimento Interno (há apenas a indicação do ano 2001).

CMDRS de Cristianópolis, (2006). Regimento Interno (Há apenas a indicação do ano 2006).

CMDRS de Gameleira de Goiás, (2007). Regimento Interno (Há apenas a indicação do ano 2007).

CMDRS de Leopoldo de Bulhões. Regimento Interno (não há especificação de data).

CMDRS de Orizona. Regimento Interno (não há especificação de data).

CMDRS de Palmelo. Regimento Interno (não há especificação de data).

CMDRS de Pires do Rio, (2007). Regimento Interno (15/02/2007).

CMDRS de São Miguel do Passa Quatro, (2007). Regimento Interno (24/01/2007).

CMDRS de Urutaí, (2006). Regimento Interno (Há apenas a indicação do ano 2006).

CMDRS de Vianópolis, (2006). Regimento Interno (Há apenas a indicação do ano 2006).

Decreto nº 043/01, de 07 de maio de 2001. Prefeitura Municipal de Silvânia.

Decreto nº 141/05, de 18 de maio de 2005. Prefeitura Municipal de Silvânia.

Decreto nº 1.503/05, de 08 de junho de 2005. Prefeitura Municipal de Orizona.

Decreto nº 075/06, de 13 de outubro de 2006. Prefeitura Municipal de Caldazinha.

Decreto nº 086/06, de 26 de maio de 2006. Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás.

Decreto nº 4.182/06, de 02 de outubro de 2006. Prefeitura Municipal de Pires do Rio.

Decreto nº 007/07, de 30 de janeiro 2007. Prefeitura Municipal de Gameleira de Goiás.

Decreto s/nº, de 05/02/ 2007. Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Goiás.

Decreto Presidencial nº 3.200, de 06 de outubro de 1999.

Decreto Presidencial nº 3.508, de 14 de junho de 2000.

Estrada de Ferro, ano III, 24ª edição, de 29/08/2006 (Bela Vista de Goiás);

Estrada de Ferro, ano III, 27º edição, de 22/11/2006 (Bela Vista de Goiás)

Estrada de Ferro, ano III, 29º edição, de janeiro/2007 (Bela Vista de Goiás).

Gazeta Estrada de Ferro, ano III, 23ª edição, de 18/08/2006 (Bela Vista de Goiás);

InformAção – Informativo da Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás, Dezembro/2005, nº 01;

Jornal do Cerrado, ano XIV, nº 128, de 04/08/2006 (Pires do Rio);

Jornal da FETAEG, Ano V, nº 41, setembro/2006.

Jornal a Voz, ano 04, nº 46, de setembro/2006 (Silvânia);

Jornal a Voz, ano 04, nº 47, de outubro/2006 (Silvânia);

Lei nº 753, de 13 de setembro de 1996. Prefeitura Municipal de Orizona.

Lei nº 1.099, de 04 de setembro de 1996. Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás.

Lei nº 1.158, de 30 de dezembro de 1996. Prefeitura Municipal de Silvânia.

Lei nº 262, de 14 de março de 1997. Prefeitura Municipal de São Miguel do Passa Quatro.

Lei nº 429/97, de 25 de fevereiro de 1997. Prefeitura Municipal de Vianópolis.

Lei nº 129/98, de 28 de maio de 1998. Prefeitura Municipal de Caldazinha.

Lei nº 044/01, de 10 de dezembro de 2001. Prefeitura Municipal de Gameleira de Goiás.

Lei nº 467/01, de 12 de junho de 2001. Prefeitura Municipal de Leopoldo de Bulhões.

Lei nº 1.251, de 29 de junho de 2001. Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás.

Lei nº 1.284/01, de 05 de abril de 2001. Prefeitura Municipal de Silvânia.

Lei nº 245/03, de 10 de junho de 2003. Prefeitura Municipal de Caldazinha.

Lei nº 494/03, de 29 de dezembro de 2003. Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Goiás.

Lei nº 001/04, de 26 de fevereiro de 2004. Prefeitura Municipal de Palmelo.

Lei nº 695/04, de 21 de maio de 2004. Prefeitura Municipal de Vianópolis.

Lei Complementar nº 32/05, de 10 de novembro de 2005. Prefeitura Municipal de Palmelo.

- Lei nº 750/05, de 02 de dezembro de 2005. Prefeitura Municipal de Vianópolis.
- Lei nº 1.386, de 29 de junho de 2005. Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás.
- Lei nº 3.021/05, de 13 de julho de 2005. Prefeitura Municipal de Pires do Rio.
- Lei nº 004/06, de 30 de outubro de 2006. Prefeitura Municipal de Urutaí.
- Lei nº 050/06, de 11 de setembro de 2006. Prefeitura Municipal de Leopoldo de Bulhões.
- Lei nº 136/2006, de 31 de março de 2006. Prefeitura Municipal de Vianópolis.
- Lei nº 291/06, de 03 de outubro de 2006. Prefeitura Municipal de Caldazinha.
- Lei nº 536/06, de 08 de dezembro de 2006. Prefeitura Municipal de Cristianópolis.
- Lei nº 1.476/06, de 20 de dezembro de 2006. Prefeitura Municipal de Silvânia.
- Lei nº 3.123, de 14 de dezembro de 2006. Prefeitura Municipal de Pires do Rio.
- Lei nº 546/2007, de 22 de janeiro de 2007. Prefeitura Municipal de São Miguel do Passa Quatro.
- Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006.
- Portaria nº 001/07, de 10 de janeiro de 2006. Prefeitura Municipal de Cristianópolis.
- Resolução nº 15, do CNDRS, de 10 de maio de 2001.
- Resolução nº 27, do CNDRS, de 28 de novembro de 2001.
- Resolução nº 33, do CNDRS, de 18 de agosto de 2003.
- Resolução nº 48, do CONDRAF, de 16 de setembro de 2004.
- UBEC. **Projeto CENTAF**, material elaborado para divulgação do Projeto, 2005.

**APÊNDICE A - CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL**

1. Informações básicas

Nome: _____

Município: _____ Idade: _____

Escolaridade: _____ Sexo: () Masc () Fem

Profissão: _____

Atividade que exerce atualmente: _____

Em que setor trabalha? (p. ex. agricultura, agricultura e pecuária, agricultura e serviço público, etc.) _____

2. Participação sociopolítica

2.1 () Igreja Qual? _____

Há quanto tempo participa? _____

Exerce alguma atividade específica (coordena grupos, secretaria, assessora, etc.)? _____

2.2 () Associações Qual (is)? _____

Há quanto tempo participa? _____

Ocupa algum cargo, exercendo alguma atividade específica (coordenação, secretaria, assessoria, etc.)? _____

2.3 () Sindicatos Qual (is)? _____

Há quanto tempo participa? _____

Ocupa algum cargo, exercendo alguma atividade específica (coordenação, secretaria, assessoria, etc.)? _____

2.4 () Partido Político Qual? _____

Há quanto tempo participa? _____

Está filiado? () Sim () Não. Por quê? _____

Ocupa algum cargo, exercendo alguma atividade específica (coordenação, secretaria, assessoria, etc.)? _____

2.5 () Conselho(s) Qual (is)? _____

Há quanto tempo participa? _____

Ocupa algum cargo, exercendo alguma atividade específica (coordenação, secretaria, assessoria, etc.)?_____

2.6 () Outros

Qual (is)?_____

Há quanto tempo participa?_____

Ocupa algum cargo, exercendo alguma atividade específica (coordenação, secretaria, assessoria, etc.)?_____

2.7 () Nenhum

3. Regulamentação do Conselho

3.1 Como foi instituído o CMDRS?

() através de Lei Municipal; () através de Decreto do Prefeito;

() outra forma. Qual?_____

3.2 Posteriormente, foi realizada alguma alteração na Lei ou no Decreto que instituiu o conselho? () sim () não

3.3 Caso tenha sido realizada alguma alteração, você sabe qual foi a alteração realizada?

() composição do conselho (representatividade)

() forma de escolha dos conselheiros

() competências do conselho

() caráter do conselho

() outra(s). Qual (is)?_____

3.4 Data de criação do CMDRS: _____/_____/_____

() não sei.

3.5 Havia alguma experiência com Conselho de Desenvolvimento, no seu município, anterior à instituição do CMDRS?

() sim. Qual?_____

() não havia () não sei.

3.6 Como é a forma de nomeação dos conselheiros?

() Decreto Municipal () Portaria Municipal

() Citação em Ata () Lei Municipal

() Outra._____

4. Composição e organização do Conselho

4.1 Qual é a quantidade de conselheiros titulares no conselho em que você participa?_____

- 4.2 Qual é o tempo de mandato
dos Conselheiros?_____ do Presidente?_____
do Secretário Executivo?_____
- 4.3 Este tempo é obedecido? () sim () não
- 4.4 Como é realizada a escolha do Presidente do CMDRS?
() indicação. Quem indica?_____
() indicação pelos conselheiros com votação aberta
() indicação pelos conselheiros com votação fechada
() definição de acordo com o Regimento Interno
() através de eleição
() outra forma. Qual?_____
- 4.5 Como é realizada a escolha do Secretário Executivo?
() indicação. Quem indica?_____
() indicação pelos conselheiros com votação aberta
() indicação pelos conselheiros com votação fechada
() definição de acordo com o Regimento Interno
() através de eleição
() outra forma. Qual?_____
- 4.6 Como é realizada a escolha dos conselheiros?
() eleitos pela entidade ou comunidade a que pertencem
() indicados pela Prefeitura
() indicados pela AGENCIARURAL
() outra forma de escolha. Qual?_____
- 4.7 Qual é o caráter do Conselho?
() consultivo () orientativo
() deliberativo () fiscalizador
() normativo () não está especificado
() não sei
- 4.8 Há quanto tempo você é membro do CMDRS?_____
- 4.9 No conselho você está representando alguma instituição? (p. ex. comunidade,
bairro, vila, associação, sindicato, etc.)
() Sim. Qual?_____
() Não

4.10 A sua designação para participar do conselho se deu por iniciativa _____

4.11 Sua função no conselho é _____

4.12 Você passou por algum processo de capacitação relativa ao exercício dessa função?

sim não

4.13 Você considera necessária a realização de capacitação para facilitar o desempenho das atividades do conselho? sim não

5. Funcionamento do Conselho

5.1 Assinale a frequência com que ocorrem as reuniões do CMDRS:

quinzenal mensal

bimestral outra. Qual? _____

5.2 Frequentemente, onde são realizadas as reuniões?

Câmara de Vereadores

espaço cedido pela Prefeitura. Onde? _____

espaço próprio. Qual? _____

espaço da AGENCIARURAL

outro local. Onde? _____

5.3 Com relação às datas e às pautas (assuntos) das reuniões, estas:

são repassadas com antecedência

às vezes são repassadas com antecedência

não são repassadas com antecedência

outra alternativa. Qual? _____

5.4 Quem convoca os conselheiros para as reuniões do conselho?

Presidente do conselho

Secretário Executivo do conselho

Conselheiros

Presidente e Secretário Executivo

outros. Quem? _____

5.5 Como é realizada a convocação para as reuniões?

por telefone por escrito

verbalmente pela rádio local

outra forma. Qual? _____

5.6 Com que frequência você é convocado(a) para as reuniões do conselho?

- sempre é convocado(a);
- às vezes é convocado(a);
- nunca é convocado(a);
- outra alternativa. Qual?_____

5.7 Quem define a pauta das reuniões?

- Presidente do conselho; Presidente e Conselheiros;
- Secretário Executivo do conselho; Conselheiros;
- outros. Quem?_____

5.8 Com relação à sua participação nas reuniões do conselho. Você:

- sempre participa das reuniões;
- raramente participa das reuniões;
- nunca participa das reuniões.

5.9 Para a realização das reuniões do conselho, exige-se um número mínimo de conselheiros presentes?

- sim. Qual?_____ não

5.10 Há alguma penalidade para os conselheiros que faltam às reuniões?

- sim não

Se existir, a partir de quantas faltas é aplicada a penalidade?_____

Qual é a penalidade?_____

- Estas penalidades são executadas? sim não

5.11 Como são tomadas as decisões no conselho?

- por consenso entre os conselheiros;
- através de votação aberta;
- através de votação fechada;
- levam-se os assuntos para as bases, discutem e retornam com as propostas para decidir no conselho;
- acolhem a decisão do Presidente do Conselho;
- acolhem a decisão do Prefeito;
- acolhem a decisão do técnico da AGENCIARURAL;
- outra alternativa. Qual?_____

5.12 Com relação à participação da comunidade nas reuniões (qualquer cidadão ou grupo que não integre o CMDRS):

- sempre há participação. Quem?_____

- raramente a comunidade participa;
- nunca há participação da comunidade;
- outra alternativa. Qual? _____

5.13 Com relação às suas despesas de participação nas reuniões do conselho (deslocamento (transporte), alimentação, dia de trabalho, dentre outros):

- são custeadas por conta própria
- recebe ajuda de custos para participar das reuniões. Quem ajuda? _____
- Outra alternativa. Qual? _____

5.14 O CMDRS é uma instituição que:

- aborda em suas reuniões, exclusivamente assuntos relacionados com o PRONAF Infra-estrutura e serviços;
- os assuntos abordados nas reuniões vão além do PRONAF, ou seja, realiza discussões, planejamento, gestão e formula estratégias com vistas ao desenvolvimento rural sustentável (turismo, agroecologia, etc.);
- realiza atividades de assistência técnica e extensão rural;
- realiza atividades de capacitação para os conselheiros;
- outra alternativa. Qual? _____

6. Regimento Interno

6.1 O CMDRS do seu município possui Regimento Interno?

- sim
- não

6.2 Se possui o Regimento Interno, como este foi elaborado?

- por uma assessoria técnica;
- pelo presidente, vice-presidente e secretário executivo do conselho;
- através de estudos, discussões e consenso entre os conselheiros;
- através da participação dos vários atores sociais que participam do conselho (presidente, secretário executivo e os conselheiros);
- modelo pré-estabelecido fornecido pela AGENCIARURAL;
- modelo de outros conselhos. Qual? _____
- outra forma. Qual? _____

6.3 É possível consultar o Regimento Interno com facilidade?

- sim
- não

6.4 Você possui uma cópia do Regimento Interno para consultas?

- sim
- não

6.5 Houve alguma alteração posterior, no conteúdo do Regimento Interno?

sim não

7. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS

- você auxiliou na elaboração do último PMDRS;
- você conhece o PMDRS de seu município;
- apenas sabe da existência, pois recorda-se da consulta realizada junto à sua comunidade quando da elaboração do PMDRS;
- sua elaboração é responsabilidade dos conselheiros;
- foi elaborado pelo corpo que integra o conselho (Prefeitura e AGENCIARURAL);
- houve consulta à comunidade sobre suas necessidades;
- houve participação da comunidade no processo de elaboração do plano;
- foram incluídas reivindicações da comunidade no Plano;
- outra informação. Qual? _____

8. Outras considerações:

AUTORIZAÇÃO

Autorizo que as informações fornecidas, quando do preenchimento deste formulário, sejam utilizadas única e exclusivamente para fins de estudo no curso de Mestrado em Agronegócio – EA/UFG, pela mestrandia Cleonice Borges de Souza. Acrescento, ainda, que a divulgação pública das mesmas só poderá ser realizada em conjunto com os demais municípios a serem pesquisados, ou seja, preservando a possibilidade de identificação do município e do meu próprio nome.

_____, _____ de _____ de 2006.

(local)

(assinatura)

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – AGRICULTOR FAMILIAR – REPRESENTANTE DE ASSOCIAÇÃO

1 Trajetória social

- Início do pertencimento à associação;
- Processo de instituição dessa associação;
- Atividade(s) econômica desenvolvida na associação;
- Quantidade de associados, mensalidades e a forma de repasse à associação (dinheiro ou produtos);
- Atividades sociais (festas, torneios, cursos, etc.) são desenvolvidas pela associação;
- Envolvimento dos associados nas atividades;
- Percepção que tem sobre o associativismo;
- Filiação à Central de Associações;
- Relações sociais entre a associação, as diversas associações, a Central de Associações, os sindicatos, a cooperativa e o poder público (benefícios, parcerias e contribuições financeiras);
- Acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural;
- Realização de qualificação e capacitação - entidades que se envolvem com estas atividades, realização, planejamento e consulta para levantar a demanda e o interesse nas atividades, divulgação das atividades;
- Abordagem de questões relativas à saúde, escola, transporte, aposentadoria, etc., junto à associação;

2 O trabalho da representação

- O processo de representação frente à associação (critérios seletivos);
- Realização das reuniões na associação (composição da presidência, periodicidade, quem participa – homens, mulheres, idosos, jovens –, estabelecimento da pauta, etc.);
- Produção e elaboração das propostas a serem encaminhadas ao Conselho (realização de reuniões com objetivos específicos de apresentar demandas e idéias, necessidade de discutir com os associados algum assunto debatido no

Conselho e que precise da deliberação destes, retorno dos assuntos e discussões realizadas no Conselho para associação);

- Custos de participação nas reuniões do Conselho (tempo livre – dia de trabalho –, transporte, alimentação);

3 Posição no universo social – CMDRS

- Percepção sobre as possibilidades da plena participação dos conselheiros e da motivação para comparecerem às reuniões (se há um ambiente favorável às discussões e ao debate de idéias);
- Percepção sobre a aprovação das pautas das reuniões e de como são realizadas as deliberações no Conselho (voto aberto, secreto, consenso);
- Percepção sobre a prática de realização de cursos de gestão social como meio de propiciar melhores possibilidades de participação e, o interesse em aprofundar o aprendizado político com vistas à sua inserção no legislativo;
- Percepção sobre as ações e as relações do Conselho junto à rede de agentes sociais do município e do território (parceria, clientelismo, prefeiturização, subordinação, etc.);
- Percepção sobre a existência do Conselho e a melhoria de indicadores na área do desenvolvimento rural;
- Aspectos positivos e negativos na experiência do Conselho;
- Obstáculos a serem superados para tornar o trabalho do Conselho mais consistente (falta de autonomia, falta de recursos, falta de participação, etc.);
- Experiências desenvolvidas pelo Conselho que sejam consideradas inovadoras e que promovam a articulação das forças do território;
- Percepção sobre a manutenção do Conselho e a existência dos recursos de apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais;
- Prática de avaliação e monitoramento sobre os investimentos realizados;
- Percepção sobre os investimentos realizados e a inserção dos agricultores familiares ao mercado institucionalizado;
- Percepção sobre a presença de relações de poder nos Conselhos.

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

1 O trabalho da representação

- O processo de representação frente à Prefeitura (sentir-se legítimo na posição que ocupa, visto que, não é eleito, mas, sim, indicado);
- Compatibilidade no desempenho das atividades junto à Prefeitura e ao Conselho;
- O apoio da Prefeitura, fornecendo condições e informações para auxiliar o Conselho a cumprir suas atribuições (água, energia, veículos, espaço físico, fotocópias, almoço, lanches, etc.);
- Produção e elaboração das propostas e demandas a serem encaminhadas ao Conselho;
- Defesa de direitos (de quem são os direitos defendidos?);
- Custos de participação nas reuniões do Conselho (tempo livre – dia de trabalho, transporte, alimentação);

2 Posição no universo social

- Percepção sobre as possibilidades da plena participação dos conselheiros e da motivação para comparecerem às reuniões (se há um ambiente favorável às discussões e ao debate de idéias);
- Tamanho do Conselho; tempo de duração das reuniões; participação de agentes sociais não vinculados ao Conselho;
- Percepção sobre a aprovação das pautas das reuniões e de como são realizadas as deliberações no Conselho (voto aberto, secreto, consenso);
- Percepção sobre a prática de realização de cursos de gestão social como meio de propiciar melhores possibilidades de participação;
- Penalidades aplicadas aos conselheiros;
- Percepção sobre as ações e as relações do Conselho junto à rede de agentes sociais do município e do Território (parceria, clientelismo, prefeiturização, subordinação, etc.);
- Percepção sobre a existência do Conselho e a melhoria de indicadores na área do desenvolvimento rural (parte de um ritual burocrático necessário à

obtenção de recursos ou tem servido como espaço democrático à efetiva participação social, em especial dos agricultores familiares);

- Aspectos positivos e negativos na experiência do Conselho (fatores responsáveis pelo êxito e pelos entraves neste tipo de experiência de gestão social);
- Percepção sobre obstáculos a serem superados para tornar o trabalho do Conselho mais consistente (falta de autonomia, falta de recursos, falta de participação, etc.);
- Experiências desenvolvidas pelo Conselho que sejam consideradas inovadoras e que promovam a articulação das forças do Território;
- Relação do CMDRS com outros Conselhos gestores (articulação coerente entre as forças vivas do Território), com a Secretaria Estadual do PRONAF em Goiás e com o CEDRS;
- E com outras organizações (UFG, UEG, UCG, centros de pesquisa, etc.);
- Percepção sobre a manutenção/permanência do Conselho e a existência dos recursos de apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais;
- Agricultores familiares o nível de endividamento destes junto ao PRONAF e as ações do poder público.

**APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA – EXTENSIONISTA DA ASSISTÊNCIA
TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL**

1 Posição no universo social

- Percepção do que vem a ser assistência técnica e extensão rural;
- Representação da AGENCIARURAL junto ao Conselho (sentir-se legítimo e preparado: eleito ou indicado);
- O porquê de fazer parte do Conselho;
- Parceria entre o poder público municipal e a AGENCIARURAL para prestação de serviços de ATER;
- Descentralização municipal x atendimento das demandas dos agricultores familiares (participação democrática?);
- Projetos de ATER vinculados a empréstimos do PRONAF (receita R\$);
- Projetos de ATER vinculados à empréstimos do PRONAF MULHER e PRONAF JOVEM (receita R\$);
- Percepção sobre as atividades econômicas e socioculturais desenvolvidas no município, mais especificamente nas associações;
- Hierarquia em relação ao executivo municipal e autonomia na realização das atividades do Conselho e na elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Percepção sobre a participação dos agentes sociais no Conselho (diferenciações de acordo com a quantidade de capital que detenham);
- Custos de participação nas reuniões do Conselho (tempo livre – dia de trabalho -, transporte, alimentação);
- Conselho: enfoque no desenvolvimento rural sustentável, no desenvolvimento agrícola e direcionamento aos recursos do PRONAF;
- Percepção sobre a aprovação das pautas das reuniões e de como são realizadas as deliberações no Conselho (voto aberto, secreto, consenso);
- Prática de realização de cursos de gestão social como meio de propiciar melhores possibilidades de participação (empoderamento);
- Percepção sobre as ações e as relações do Conselho junto à rede de agentes sociais do município e do Território (parceria, clientelismo, prefeiturização, subordinação, etc.);

- Percepção sobre a existência do Conselho e a melhoria de indicadores na área do desenvolvimento rural (parte de um ritual burocrático necessário à obtenção de recursos ou tem servido como espaço democrático à efetiva participação social, em especial dos agricultores familiares);
- Aspectos positivos e negativos na experiência do Conselho (fatores responsáveis pelo êxito e pelos entraves neste tipo de experiência de gestão social);
- Percepção sobre obstáculos a serem superados para tornar o trabalho do Conselho mais consistente (falta de autonomia, falta de recursos, falta de participação, etc.);
- Experiências desenvolvidas pelo Conselho que sejam consideradas inovadoras e que promovam a articulação das forças do território;
- Mediação entre as necessidades dos agricultores familiares e o poder público;
- Saber técnico: identificar, conhecer e propor soluções aos problemas (e o senso comum?);
- Agricultores familiares e capacidade de intervenção nas políticas públicas (qualidade das reivindicações);
- Estratégias para assegurar a plena participação de todos os agentes sociais no Conselho.

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE DO BANCO DO BRASIL

1 Percepção do universo social

- Projeto: Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Agricultura familiar e agricultura patronal: clientes para o Banco do Brasil;
- PRONAF: alavanca para o desenvolvimento rural;
- Empréstimos e nível de endividamento dos agricultores familiares;
- Linhas e modalidades mais solicitadas do PRONAF;
- Conselho: parceria na identificação dos “melhores clientes”, para liberação de empréstimos;
- DAP: identificar o nível de risco do produtor;
- Monitoramento dos empréstimos liberados (real aplicação e investimentos);
- % de retorno dos empréstimos liberados;
- Conselho: linha Infra-estrutura e serviços e o desenvolvimento rural sustentável;
- Funcionalidade administrativa na gestão das atividades do Conselho (controle, gerenciamento e liderança);
- Custos de participação nas reuniões do Conselho (tempo livre – dia de trabalho -, transporte, alimentação).

APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE SINDICAL E/OU DE COOPERATIVA

1 Trajetória social

- Início do pertencimento à instituição;
- Processo de criação e desenvolvimento da instituição;
- Quantidade de associados, mensalidades e a forma de repasse à instituição (dinheiro ou produtos);
- Atividades sociais (festas, torneios, cursos, etc.) desenvolvidas pela instituição com o objetivo de integrar os associados;
- FETAEG, FAEG, CUT (para sindicatos) CENTROLEITE (para cooperativa), CPT e MST = parcerias ou abnegação nas atividades locais;
- Relações sociais entre a instituição e a rede de agentes sociais presente no Território Estrada de Ferro;
- Capacidade de intervenção nas questões relativas à política agrícola: facilidades para disponibilizar serviços de assistência técnica e extensão rural e crédito rural; Qualificação e capacitação;
- Abordagem de questões relativas à saúde, escola, transporte, aposentadoria, agroindústria, agroecologia, etc.;

2 O trabalho da representação

- O processo de representação frente à instituição (critérios seletivos);
- Realização das reuniões instituição (composição da presidência, periodicidade, quem participa – homens, mulheres, idosos, jovens –, estabelecimento da pauta, etc.);
- Produção e elaboração das propostas a serem encaminhadas ao Conselho (realizações de reuniões com objetivos específicos de apresentar demandas e idéias, necessidade de discutir com os associados algum assunto debatido no Conselho e que precise da deliberação destes, retorno dos assuntos e discussões realizadas no Conselho para a instituição);
- Custos de participação nas reuniões do Conselho (tempo livre – dia de trabalho –, transporte, alimentação);
- Heterogeneidade: agricultores familiares, assalariados rurais, assentados de reforma agrária, agricultura patronal. Categoria predominante na região;

- Fatores de atração de associados à instituição;

3 Posição no universo social – CMDRS

- Percepção sobre as possibilidades da plena participação dos conselheiros e da motivação para comparecerem às reuniões (ambiente favorável às discussões e ao debate de idéias);
- Percepção sobre a aprovação das pautas das reuniões e de como são realizadas as deliberações no Conselho (voto aberto, secreto, consenso);
- Percepção sobre a prática de realização de cursos de gestão social como meio de propiciar melhores possibilidades de participação e o interesse em aprofundar o aprendizado político com vistas à sua inserção no legislativo;
- Percepção sobre as ações e as relações do Conselho junto à rede de agentes sociais do município e do Território (parceria, clientelismo, prefeiturização, subordinação, etc.);
- Percepção sobre a existência do Conselho e a melhoria de indicadores na área do desenvolvimento rural;
- Aspectos positivos e negativos na experiência do Conselho;
- Obstáculos a serem superados para tornar o trabalho do Conselho mais consistente (falta de autonomia, falta de recursos, falta de participação, etc.);
- Experiências desenvolvidas pelo Conselho que sejam consideradas inovadoras e que promovam a articulação das forças do território;
- Percepção sobre a manutenção do Conselho e a existência dos recursos de apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais;
- Prática de avaliação e monitoramento sobre os investimentos realizados;
- Percepção sobre os investimentos realizados e a inserção dos agricultores familiares ao mercado institucionalizado;
- Percepção sobre a presença de relações de poder nos Conselhos.

A obra Conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS): campo de poder e de conflito social de Cleonice Borges de Souza foi licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição - Uso Não-Comercial - Obras Derivadas Proibidas 3.0 Não Adaptada

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)