



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Câmpus de Presidente Prudente

CARLOS DE CASTRO NEVES NETO

**POLÍTICAS PÚBLICAS & DESENVOLVIMENTO RURAL:
O PROGRAMA DE MICROBACIAS I E II NO ESTADO
DE SÃO PAULO**

Presidente Prudente – SP

2013



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Presidente Prudente

Programa de Pós-Graduação em Geografia
Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico
Linha de Pesquisa: Dinâmicas agrárias, políticas públicas e desenvolvimento regional

CARLOS DE CASTRO NEVES NETO

POLÍTICAS PÚBLICAS & DESENVOLVIMENTO RURAL: O PROGRAMA DE MICROBACIAS I E II NO ESTADO DE SÃO PAULO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente, para obtenção do Título de Doutor em Geografia, sob a orientação do professor. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol.

Presidente Prudente – SP

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

N426p Neves Neto, Carlos de Castro.
Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural: o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo / Carlos de Castro Neves Neto. - Presidente Prudente : [s.n], 2013.
312 f. : il.

Orientador: Antonio Nivaldo Hespanhol
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Programa de Microbacias. 2. Desenvolvimento Rural. Políticas Públicas. I. Hespanhol, Antonio Nivaldo. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural : o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. ANTONIO NIVALDO HESPANHOL
ORIENTADOR

PROF. DR. MESSIAS MODESTO DOS PASSOS
(UNESP/FCT)

PROF. DR. LÚCIO JOSÉ SOBRAL DA CUNHA
(UNIVERSIDADE DE COIMBRA)

PROF. DR. ANTONIO LAZARO SANT'ANA
(UNESP/FEIS)

PROF. DR. CLÉCIO AZEVEDO DA SILVA
(UFSC)

CARLOS DE CASTRO NEVES NETO

Presidente Prudente (SP), 06 de novembro de 2013.

RESULTADO: APROVADO

Ao casal Hespanhol (Nivaldo e Rosangela), que me apoiou em todas as fases do longo caminho do doutorado.

AGRADECIMENTOS

Chegou o momento de agradecer as pessoas que de uma forma ou de outra contribuíram para a elaboração dessa tese.

Inicialmente, devo agradecer a Deus pela força que me deu para não desistir ao longo de todo o mestrado e doutorado e me fazer acreditar que é possível alcançar um sonho.

Gostaria de agradecer a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter financiado a pesquisa de doutorado e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, que oferece aos seus alunos uma excelente infraestrutura, bons professores e grupos de pesquisas, que permite aos alunos do doutorado e mestrado desenvolverem as suas pesquisas com qualidade.

Dentre as diversas pessoas que me apoiaram e ajudaram no decorrer do doutorado gostaria de agradecer, em especial, as seguintes pessoas:

- Minha mãe (Beth), meu pai (Beto) e irmã (Ellen) pelo apoio que me deram, sempre me incentivando a continuar estudando. Serei eternamente grato pelo carinho e educação que me deram ao longo de toda a vida;

- Ao Nivaldo, por ter aceitado o desafio de me orientar e por exercer o seu ofício com dedicação e qualidade. Mesmo tendo vários alunos para orientar, dando aulas e exercendo o cargo de diretor, sempre foi possível marcar colóquios para tirar as dúvidas que iam surgindo e aprender um pouco mais com o seu ensinamento. E o mais importante que ficou ao longo desses sete anos (entre mestrado e doutorado) de trabalho em conjunto foi a nossa amizade, que se estenderá por toda vida.

- A Rosangela pelo o apoio e carinho que me deu ao longo dos anos em que entrei na pós-graduação em Presidente Prudente e dizer que tive muita sorte em conhecer uma pessoa como você. Também gostaria de dizer que sua fala sempre calma, ponderada e tranquila transmite uma energia muito positiva, que me ajudou bastante a superar as fases difíceis do doutorado.

- Aos professores da FCT/UNESP: Cezar, Edson Pirolli, Thomaz, Eduardo Girardi, Saquet, João Osvaldo, Margarete pelos ensinamentos e a amizade realizada durante o doutorado;

- Aos professores Messias e Eliseu que participaram do meu exame de qualificação. Suas sugestões e críticas contribuíram para o fechamento da tese;

- Aos amigos Fernando e Joseli pelo apoio que me deram no trabalho de campo e pela elaboração dos mapas. E a nossa amizade que se concretizou no doutorado;

- A Dona Massako, dona da pensão, que sempre me tratou com muito carinho;

- Aos técnicos executores da CATI de Dracena e aos diretores dos EDRs de Araçatuba e Dracena que nos forneceram informações importantes sobre o Programa de Microbacias;

- Ao meu primo Carlos Orugian pelo apoio na elaboração do resumo;

- A todos os 114 produtores rurais visitados, que me receberam em suas propriedades com muito carinho, contribuindo bastante para a elaboração da tese;

- Aos colegas do Gedra: Jânio, Gustavo, Ellen, Douglas, Guilherme, Flávio, Érika, Vânia, Paulinho pelos bons diálogos realizados no grupo, me permitindo refletir melhor sobre a tese;

- Ao amigo Nildo, pelas caminhadas e diálogos profícuos realizados durante esses quase quatro anos de doutorado;

- Aos amigos: Adriano, Terra, Carlos Loboda, Nelson Pedon, Robson, Leandro, Sampaio, Élson, Atamis, Sônia, Diane.

- Aos funcionários da Secretaria da Pós – Graduação da FCT/UNESP, Márcia, Ivonete, Cíntia, André, Lara, Carina pela atenção e profissionalismo;

- A professora Alvina pela correção gramatical;

- Aos professores Lúcio Cunha e Rui Jacinto que me supervisionaram no estágio de doutorado em Coimbra – PT. Muito obrigado pelo carinho e apoio que vocês me deram nesses seis meses longe da família.

Sei que esse espaço é curto e algumas pessoas não tiveram seus nomes lembrados. No entanto, reitero meus agradecimentos a todos que passaram em minha vida no decorrer desses sete anos (2006-2013) em que estive em Presidente Prudente. Nunca imaginei que encontraria pessoas tão boas e que seria tão feliz.

Levarei, em meu coração, um pouquinho do que aprendi com vocês!

Muito Obrigado!!

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor (SACHS, 2004, p.14).

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar os desdobramentos das ações das duas edições do Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo. A referida política pública visa promover o desenvolvimento rural sustentável, mas não vem alcançando o seu objetivo principal, pois o público-alvo é bastante restrito (produtores pertencentes a algumas microbacias e organizações rurais selecionadas) e o foco é setorial, seja o meio ambiente, na primeira edição (2000-2008), seja a comercialização de produtos agropecuários, na segunda edição (2011-2015). Foram analisados os documentos oficiais do programa, elaborados mapas, aplicados 114 formulários a produtores rurais dos municípios de Dracena, Irapuru, Tupi Paulista e Junqueirópolis e realizadas entrevistas com pessoas chave – presidentes de associações de produtores e de conselhos, engenheiros agrônomos da CATI e diretores dos Escritórios Regionais de Desenvolvimento Rural (EDRs) de Dracena e Araçatuba. Os quatro municípios fazem parte do EDR de Dracena, o que mais recebeu recursos do Programa de Microbacias, primeira edição, em todo o Estado de São Paulo. A segunda edição dessa política pública, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado vem sendo mais excludente no atendimento aos beneficiários do que a anterior, haja vista o foco exclusivo nas organizações rurais, constituídas há pelo menos um ano e que tenham no mínimo 15 associados. O foco no mercado substituiu a dimensão ambiental, *carro-chefe* do PEMH (2000-2008) que, nesse período, investiu no EDR de Dracena, recursos no valor de R\$ 15.622.019,18, o que corresponde a 14,08% do total aplicado no estado, com destaque para os municípios de Junqueirópolis e Dracena, que receberam os maiores investimentos. Os recursos aplicados na construção de abastecedores e de fossas sépticas, assim como na aquisição de implementos e calcário, refletiram-se na avaliação positiva dessa política pública por parte de 89% dos produtores rurais entrevistados. No entanto, muitos produtores reclamaram da falta de profissionais para prestarem serviços de assistência técnica e da pouca liberdade na escolha dos benefícios oferecidos pelo programa. No que tange à sua abrangência em nível estadual, apenas 15% das unidades agropecuárias foram atendidas, o que demonstra o caráter restrito dessa política pública. Assim, o Programa de Microbacias teve sucesso apenas nos municípios que disponibilizaram recursos materiais e humanos para executarem as ações propostas. Em relação ao Microbacias II, 72% dos entrevistados não sabiam da existência do projeto e suas primeiras ações se limitaram à aprovação de 36 iniciativas de negócios em todo o estado. No EDR de Dracena, somente cinco organizações rurais foram contempladas. Dessa forma, os primeiros resultados apontam para uma redução no número de beneficiários e a priorização daqueles com maior inserção no mercado.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, microbacias hidrográficas, políticas públicas, produtores rurais e meio ambiente.

ABSTRACT

The research aims to analyze the consequences of the Program of watersheds in the State of São Paulo. The said public policy aims to promote sustainable rural development, but it has not achieved its main objective, because the target audience is quite restricted (producers who belonging to some watersheds and rural organizations selected by the program) and the focus is sectorial, such as the environment in the first edition (2000 – 2008), or the marketing of agricultural products in the second edition (2011 – 2015). It was analyzed the official documents of the program, prepared maps, 114 forms applied to farmers in the cities of Dracena, Irapuru, Tupi Paulista e Junqueirópolis, realized Interviews with key people - presidents of associations of producers and councils, CATI's agronomist and directors of rural development's regional offices (EDR) of Dracena and Araçatuba. The four municipalities belong the EDR of Dracena, which received more resources from first edition of the Programme of Watersheds, throughout the State of São Paulo. The Sustainable Rural Development Project - Watershed II - Market Access has been more exclusionary in serving beneficiaries than before, due to the exclusive focus on rural organizations, constituted for at least one year with at least 15 members. The market focus replaces the environmental dimension, flagship PEMH (2000-2008), in this period, invested in EDR Dracena, funds in the amount of R\$ 15,622,019.18, corresponding to 14.08 % the total investment in the state, especially the cities of Junqueirópolis and Dracena, which received the largest investments. The funds invested in building of semi artesian wells and septic tanks, as well as the purchase of implements and limestone, were reflected in positive assessment of this public policy by 89% of rural producers interviewed. Regarding your coverage at the state level, only 15 % of the agricultural units were met, demonstrating the restricted character of this public policy. Thus, the Watershed Program, in its first edition, succeeded success only in municipalities which provided material and human resources to implement the proposed actions. In relation to Watersheds II, 72% of interviewed didn't know of the existence of the project and its first actions were limited to approval of 36 business initiatives throughout the state. In the EDR of Dracena, only five rural organizations were contemplated. In this way, the first results show a reduction in the number of beneficiaries and prioritizing those with greater market integration.

Keywords: rural development, watersheds, public policy, rural producers and environment

LISTA DE MAPAS

Número		Pág.
1	Índice de erosão do Estado de São Paulo.....	105
2	Índice de indigência do Estado de São Paulo.....	106
3	Áreas prioritárias do Programa de Microbacias (2000-2008).....	107
4	Microbacias selecionadas pelo PEMH no Estado de São Paulo.....	135
5	Mapa síntese com os valores investidos pelo PEMH em cada EDR.....	136
6	Ocorrência da agricultura familiar no Estado.....	178
7	Participação dos municípios no PIB estadual.....	180
8	Geração de emprego e renda no Estado de São Paulo.....	181
9	Desempenho no PEMH e organização rural no Estado de São Paulo.....	184
10	Áreas prioritárias do Microbacias II (2011-2015).....	187
11	Localização dos municípios que fazem parte do EDR de Dracena.....	204
12	Microbacias atendidas pelo PEMH no EDR de Dracena.....	211
13	Microbacias pesquisadas no EDR de Dracena.....	212
14	Projetos Individuais da Propriedade aprovados pelo PEMH no EDR de Dracena.....	214
15	O total de produtores rurais atendidos pelo PEMH e o valor apoiado pelo Programa de Microbacias no EDR de Dracena.....	215
16	Total da área dos municípios e microbacias hidrográficas atendidas pelo PEMH no EDR de Dracena.....	216
17	Número de Unidades de Produção Agropecuária dos municípios que compõem o EDR de Dracena.....	219

LISTA DE FIGURAS

Número		Pág.
1	O resultado da iniciativa Leader em Portugal.....	71
2	As duas edições do Programa de Microbacias em São Paulo.....	104
3	Estrutura do PEMH (2000 - 2008).....	109
4	Evolução da disponibilidade de mudas nativas.....	116
5	Comparativo dos recursos do Programa (CATI-PEMH e Incentivos) e das demais atividades da CATI, entre 1999 – 2007.....	123
6	Distribuição dos planos de microbacias nas áreas de prioridade do programa.....	124
7	Evolução da aprovação dos Planos de Microbacias.....	124
8	Evolução dos valores investimentos na execução de práticas conservacionistas – período 2000-2008 – acumulado (em Reais).....	126
9	Número de associações de produtores rurais criadas no Estado de São Paulo.....	146
10	O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II - Acesso ao Mercado.....	156
11	Componentes e subcomponentes do Microbacias II.....	157
12	Resumo dos arranjos institucionais e operacionais do projeto Microbacia II.....	158
13	Ciclo de aprovação das iniciativas de negócio do projeto.....	163
14	Etapas do Subcomponente 1.2: Fortalecimento das Organizações de Produtores Rurais do Microbacias II.....	166
15	Estrutura da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP).....	175
16	Porcentagem dos produtores rurais entrevistados que receberam incentivos do Programa de Microbacias.....	228
17	Práticas adquiridas pelos produtores entrevistados, por meio do PEMH no EDR de Dracena.....	229
18	Terraceamento realizado com recursos do PEMH no município de Dracena.....	229
19	Abastecedouro comunitário construído pelo PEMH em Junqueirópolis...	230
20	Poço semiartesiano construído pelo PEMH no município de Irapuru.....	230
21	Fossas sépticas biodigestoras adquiridas pelo PEMH em propriedade	231

	rural no município de Dracena	
22	Estrada rural readequada com recursos do PEMH no município de Tupi Paulista.....	232
23	Readequação de estrada feita pelo PEMH no município de Irapuru.....	232
24	Opinião dos produtores rurais entrevistados acerca do PEMH no EDR de Dracena.....	234
25	Expectativa do produtor em relação ao Microbacias II.....	236
26	Apresentação do projeto Microbacias II aos produtores rurais de Junqueirópolis, na sede da AAJ em 31/05/2011.....	238
27	Idade dos produtores rurais entrevistados no EDR de Dracena.....	239
28	Casa de idosos proprietários rurais no município de Junqueirópolis.....	240
29	Nível de escolaridade dos produtores entrevistados.....	241
30	Mão de obra empregada nas propriedades pesquisadas.....	243
31	Utilização do financiamento rural pelos produtores entrevistados.....	244
32	Renda familiar dos produtores pesquisados.....	245
33	Condição do produtor nas propriedades pesquisadas.....	248
34	Tamanho das propriedades pesquisadas no EDR de Dracena.....	248
35	Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Dracena.....	250
36	Cafeeiro em propriedade rural no município de Dracena.....	250
37	Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Irapuru.....	251
38	Cana-de-açúcar em Tupi Paulista.....	252
39	Caminhão de cana-de-açúcar em Tupi Paulista.....	252
40	Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Junqueirópolis.....	253
41	Sede da Associação Agrícola de Junqueirópolis.....	254
42	Acerola.....	255
43	Trabalhadores colhendo o urucum em Junqueirópolis.....	255
44	Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Tupi Paulista..	256
45	Cafeeiro em Tupi Paulista.....	257
46	Parreiras de uva em Tupi Paulista.....	257

47	Atividades criatórias verificadas nas propriedades pesquisadas.....	258
48	Assistência Técnica e Extensão rural utilizados pelos entrevistados.....	260
49	Utilização de agrotóxico entre os produtores pesquisados.....	261
50	Destino dos resíduos sólidos domésticos entre produtores pesquisados	263
51	Queima dos resíduos gerados pelas residências nas propriedades pesquisadas.....	263
52	Destino dos vasilhames/embalagens das atividades agropecuárias.....	264
53	Técnicas de manejo do solo adotadas pelos entrevistados.....	265
54	Ausência de mata ciliar na APP em curso d'água no município de Junqueirópolis.....	269
55	Ausência de vegetação em APP no município de Dracena.....	269
56	Técnicas adotadas pelos entrevistados na proteção às APPs.....	270
57	Produtores entrevistados que são filiados a uma organização rural.....	278

LISTA DE TABELAS

Número		Pág.
1	Número de produtores por microbacia nos quatro municípios pesquisados do EDR de Dracena.....	33
2	Evolução do Leader e o número de grupos de ação local formados ao longo do programa.....	69
3	Comparação entre os principais indicadores dos projetos “Paraná Rural” e “Microbacias”.....	97
4	Resultados do Subcomponente Assistência Técnica e Extensão Rural..	110
5	Resultados do Subcomponente Mapeamento Agroambiental.....	111
6	Resultados do Componente Educação Ambiental.....	113
7	Resultados do Subcomponente: Incentivo ao Manejo e Conservação do Solo e Controle de Poluição.....	114
8	Resultados do Subcomponente Incentivo à Recuperação de Áreas Degradadas.....	115
9	Resultados do Componente Adequação de Estradas Rurais.....	117
10	Custo com a manutenção das estradas rurais.....	118
11	Resultados do componente Treinamento e Difusão.....	120
12	Resultados do Componente Administração, Monitoramento e Fiscalização.....	122
13	Custo do programa por Componente e Subcomponente (em US\$).....	128
14	Financiamento do PEMH (em milhões de dólares).....	129
15	Tipos de subvenções apoiadas, resultados, valores apoiados e totais do PEMH no Estado de São Paulo, 2000 – 2008.....	130
16	Desempenho do Programa de Microbacias por Regionais da CATI.....	132
17	Orçamento do projeto para cada Unidade Executora (em milhões de dólares).....	151
18	Limites de apoio do projeto para a melhoria da infraestrutura municipal.	169
19	Presença da agricultura familiar nos municípios do Estado de São Paulo.....	179
20	Percentual de participação do município no PIB Estadual.....	179
21	Índice de Geração de Emprego & Renda.....	182
22	Índice de Organização Rural e desempenho no PEMH (2000-2008).....	183

23	Somatória do Índice Econômico dos municípios.....	185
24	Índice de Degradação Erosiva dos Solos do Estado de São Paulo.....	185
25	População total dos municípios do EDR de Dracena.....	203
26	Municípios e microbacias atendidas pelo PEMH no EDR de Dracena....	209
27	Relação dos municípios, das microbacias e suas respectivas áreas e da área de atuação do Programa de Microbacias em cada município do EDR de Dracena.....	222
28	Ações do Programa de Microbacias nos quatro municípios pesquisados no EDR de Dracena e o número de produtores atendidos por cada prática.....	226
29	Utilização de Insumos entre os produtores pesquisados.....	262

LISTA DE QUADROS

Número		Pág.
1	Modalidades do Programa Aquisição de Alimento (PAA).....	82
2	Indicadores de resultados do projeto Microbacias II.....	154
3	Datas importantes do Microbacias II.....	155
4	Custos do projeto e origem dos recursos (em milhões de dólares).....	159
5	Limite de apoio do Microbacias II por organização.....	160
6	Critérios do Microbacias II para seleção de propostas indígenas e quilombolas.....	164
7	Enquadramento de organizações proponentes no Microbacia II.....	171
8	Metas do subcomponente 2.3: Sustentabilidade Ambiental.....	171
9	Números de municípios prioritários para o projeto.....	186
10	Definição das áreas prioritárias do projeto Microbacias II.....	186
11	Resumo dos Planos de Negócios aprovados pelo projeto Microbacias II no EDR.....	189
12	Estimativa de investimentos da proposta de negócio - Bens, obras, materiais e serviços – apresentada ao Microbacias II pela Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis (Coopaj)	191
13	Investimentos Coletivos do Plano de negócio da APRD apresentado ao projeto Microbacias II.....	192
14	Comparação entre o PEMH e o Microbacias II.....	199
15	As Associações de produtores rurais presentes no EDR de Dracena.....	276
16	Cooperativas presentes no EDR de Dracena.....	277

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AAJ	Associação Agrícola de Junqueirópolis
AAFRICA	Associação Agropecuária de Flora Rica
APP	Área de Preservação Permanente
ACAR	Associações de Crédito e Assistência Rural
AGROMONTEIRO	Associação dos Agricultores do Monteiro Lobato
AMPROBAP	Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro Barro Preto
AMPROBOA	Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro do Oásis e das Antas
APRAC	Associação dos Produtores Rurais e Agropecuaristas de Pacaembu
APRAP	Associação dos Produtores Rurais Agricultura e Pecuária de Monte Castelo
APRD	Associação de Produtores Rurais de Dracena
APROTUPI	Associação dos Produtores Rurais de Tupi Paulista
APROVERDE	Associação dos Produtores Rurais de Ouro Verde
APTA	Agência Paulista de Tecnologia em Agronegócio
APRUP	Associação dos Produtores Rurais de Pacaembu
ARL	Área de Reserva Legal
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ASMASARI	Associação dos Produtores do Assentamento Santa Rita
ASPRAR	Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência do Município de Paulicéia
ASPRUME	Associação dos Produtores Rurais de Santa Mercedes
ASSOMAR	Associação dos Produtores Rurais de Mariópolis
ATDS	Agentes Técnicos para o Desenvolvimento
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
AVIRTUPI	Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista
BANCO MUNDIAL	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	Brasil
CACRETUPI	Cooperativa Agrária de Cafeicultores da Região de Tupi Paulista LTDA
CAIs	Complexos Agroindustriais
CAMDA	Cooperativa Agrícola Mista de Adamantina

CAR	Cadastro Ambiental Rural
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CBRN	Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIAGRO	Centro Integrado de Informações Agrometeorológicas
CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMMAD	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COBURITIS	Cooperativa Agropecuária Buritis
CODASP	Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPAJ	Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis
COOPAUDAULHO	Cooperativa Agrícola de São João do Pau d'Alho
COOPERMONTE	Cooperativa Agropecuária de Monte Castelo
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPEF	Companhia Paulista de Estradas de Ferro
CRDR	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DTR	Desenvolvimento Territorial Rural
EDR	Escritório de Desenvolvimento Rural
EIA	Estudo de impacto ambiental
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
ESI	Índice de Sustentabilidade Ambiental
FAMHESP	Federação de Associações de Produtores Rurais das Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo
FCT	Faculdade de Ciências e Tecnologia
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAP	Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista
FECOP	Fundo Estadual de Prevenção e Controle de Poluição

FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação Agrícola e Desenvolvimento Rural
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAL	Grupo de Ação Local
GEIA	Grupos de Educação Ambiental
GFSI	Global Food Safety Initiative
GGPP	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
GTCT	Grupos de Trabalhos de Comunidades Tradicionais
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAPAR	Instituto Agrônomo do Paraná
IBRAF	Instituto Brasileiro de Frutas
ICEPA	Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ITESP	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
LULA	Luís Inácio Lula da Silva
LUPA	Levantamento das Unidades de Produção Agropecuária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
M.B.H	Microbacia Hidrográfica
MICROBACIAS	Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo de Recursos Naturais em Microbacias
MICROBACIAS II	Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacia II – Acesso ao Mercado
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OLDERS	Organizações Locais de Desenvolvimento Rural
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum
PARANÁ RURAL	Programa de Manejo de Água, Conservação do Solo e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PEC	Projeto de Empreendimento Comunitário
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas
PEMH	Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo
PIMP	Plano Individual de Manejo de Pragas
PIP	Projeto individual da Propriedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMIS	Programa de Manejo Integrado dos Solos
PMISA	Programa de Manejo Integrado do Solo e da Água em Microbacias
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB	Produto Nacional Bruto
PNMA	Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas
PP	Pequeno Produtor
PPA	Plano Plurianual
PPAIS	Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
POA	Planos Operativos Anual
PROAGRO	Programa de Garantia de Atividade Agropecuária
PRODER	Programa de Desenvolvimento rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PSA	Pagamentos por Serviços Ambientais
RFL	Reserva Florestal Legal
RIMA	Relatório de impacto ambiental
SAFF-PEMH	Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas
SAA	Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo
SDA/SC	Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura de Santa Catarina

SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAB/PR	Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento do Paraná
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço Brasileiro de apoio às Micros e Pequenas Empresas
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEP	Secretaria de Economia e Planejamento
SMA	Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo
SINDICARNE	Sindicatos das Indústrias de Carne
SINDIFUMO	Sindicatos das Indústrias de Fumo
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STR	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TC	Territórios da Cidadania
UE	União Europeia
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UGP	Unidade de Gerenciamento do Programa de Microbacias
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UPA	Unidade de Produção Agropecuária
USP	Universidade de São Paulo

Sumário

1.	Introdução.....	26
2.	O conceito de desenvolvimento.....	35
2.1.	Considerações sobre o desenvolvimento.....	35
2.2.	Uma visão econômica do desenvolvimento.....	39
2.3.	O desenvolvimento sustentável: a trajetória de um conceito.....	43
2.4.	O desenvolvimento entendido como liberdade.....	47
2.5.	O desenvolvimento endógeno (local).....	49
2.6.	O conceito de território e o desenvolvimento territorial.....	52
3.	As Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil e na União Europeia.....	57
3.1.	Considerações sobre políticas públicas.....	57
3.2.	A abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil.....	62
3.3.	A Política Agrícola Comum no contexto da formação da União Europeia.....	64
3.4.	A iniciativa comunitária LEADER.....	66
3.5.	O programa Leader em Portugal e o Proder.....	69
3.6.	As políticas de desenvolvimento territorial nos dois mandatos do governo FHC.....	74
3.7.	O fortalecimento das políticas territoriais nos dois mandatos do governo Lula.	76
3.8.	Dificuldades na execução das políticas territoriais de desenvolvimento rural no Brasil.....	84
3.9.	As características territoriais nos Programas de Microbacias.....	87
4.	A análise dos resultados da primeira edição do Programa de Microbacias em São Paulo – 2000-2008.....	91
4.1.	A adoção da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento em políticas públicas: o Paraná Rural e o “Microbacias”.....	91
4.2.	Objetivos e áreas prioritárias do PEMH.....	99
4.3.	Resultados dos componentes e subcomponentes do PEMH.....	108
4.4.	A evolução do Programa de Microbacias.....	122
4.5.	Estudos de casos da atuação do PEMH em Assis, no Pontal do Paranapanema e na região de Jales.....	138

4.6.	Avaliação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas.....	142
5.	A análise da segunda edição do Programa de Microbacias: O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – MICROBACIAS II – Acesso ao Mercado (2011 – 2015).....	150
5.1.	Objetivos e metas do Projeto Microbacias II.....	151
5.2.	Componentes e Subcomponentes do Microbacias II.....	156
5.2.1	Componente 1: Apoio às Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares.....	159
5.2.1.1	Subcomponente 1.1: Investimento para Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares.....	159
5.2.1.2	Subcomponente 1.2 Fortalecimento das Organizações de Produtores Rurais.	165
5.2.2	Componente 2. Fortalecimento de Instituições Públicas e Infraestrutura Municipal.....	167
5.2.2.1	Subcomponente 2.1: Políticas Públicas, Monitoramento de Mercado e Extensão Rural.....	167
5.2.2.2	Subcomponente 2.2 – Fortalecimento da Infraestrutura Municipal.....	168
5.2.2.3	Subcomponente 2.3 – Sustentabilidade Ambiental.....	169
5.2.3	Componente 3 – Gestão do Projeto.....	173
5.3.	Áreas prioritárias do Microbacias II.....	176
5.4.	O projeto Microbacias II no EDR de Dracena.....	188
5.5.	As diferentes escalas de elaboração/execução do Projeto Microbacias II.....	193
5.6.	Problemas na operacionalização do Microbacias II.....	195
6.	A atuação do Programa de Microbacias no EDR de Dracena.....	202
6.1.	O processo de ocupação da região de Dracena.....	203
6.2.	O Programa de Microbacias no EDR de Dracena.....	207
6.3.	O caráter pontual e restrito da primeira edição do Programa de Microbacias e a falta de articulação com outras políticas públicas.....	220
6.4.	As práticas oferecidas pelo Programa de Microbacias (2000 – 2008) nos quatro municípios pesquisados no EDR de Dracena.....	223
6.4.1.	A análise das subvenções e dos benefícios do PEMH obtidos pelos produtores rurais pesquisados nos quatro municípios do EDR de Dracena.....	227
6.4.2.	A expectativa dos produtores pesquisados em relação ao Microbacias II.....	235

6.5.	Perfil dos produtores rurais entrevistados.....	239
6.5.1	Utilização da mão de obra e do financiamento rural pelos proprietários entrevistados.....	242
6.5.2.	Condições socioeconômicas dos produtores pesquisados.....	245
6.6.	Perfil da propriedade e condição do produtor.....	247
6.7.	Utilização da terra e destino da produção agropecuária.....	249
6.8.	Assistência Técnica e Extensão Rural.....	258
6.9.	Utilização de insumos químicos e correção dos solos pelos produtores pesquisados.....	261
6.10.	Destino dos resíduos sólidos gerados nas propriedades rurais pesquisadas no EDR de Dracena.....	262
6.11.	Técnicas de manejo dos solos adotadas pelos produtores pesquisados.....	265
6.12.	A situação das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Legais nas propriedades pesquisadas do EDR de Dracena.....	266
6.12.1	O debate acerca do novo Código Florestal.....	271
6.13.	O Programa de Microbacias e o fomento à organização rural.....	274
6.14.	Perspectivas para a região de Dracena e opinião dos entrevistados sobre as ações do Estado.....	278
7.	Considerações finais.....	282
8.	Referências.....	288
9.	Apêndices.....	304
9.1.	Formulário aplicado aos produtores rurais dos municípios de Irapuru, Dracena, Junqueirópolis e Tupi Paulista.....	304
9.2.	Roteiro de entrevista aplicado ao presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural dos municípios de Junqueirópolis e Tupi Paulista.....	309
9.3.	Roteiro de entrevista aplicado ao presidente da associação de pequenos produtores rurais de Dracena, Tupi Paulista, Junqueirópolis e Irapuru.....	310
9.4.	Roteiro de entrevista aplicado aos técnicos envolvidos com o programa em Dracena, Tupi Paulista, Irapuru e Junqueirópolis.....	311

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, quando é lançado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Estado brasileiro passa a reconhecer a relevância da agricultura familiar para a produção de alimentos, a geração de postos de trabalho e a preservação dos recursos naturais.

A mecanização da agricultura, apoiada nos produtos do pacote tecnológico da Revolução Verde, difundido no Brasil a partir de 1960, gerou uma divisão nos espaços rurais brasileiros: de um lado, o agronegócio, com a produção de commodities agrícolas, que utiliza insumos químicos, máquinas e sementes melhoradas, tendo todo o apoio do Estado (crédito subsidiado e desenvolvimento de tecnologias pela Embrapa); de outro, com produção em pequena escala e voltada para a produção de alimentos, a maior parte dos agricultores familiares, que até a década de 1990 não eram atendidos por políticas públicas, ficando à margem das preocupações do Estado.

Apesar de ter possibilitado o aumento na produção de alimentos e, conseqüentemente, o barateamento dos principais produtos da dieta alimentar dos brasileiros, a Revolução Verde produziu, ao mesmo tempo, graves problemas, não só no âmbito social, como a concentração da propriedade da terra e o empobrecimento de milhares de agricultores familiares, como também no ambiental, tais como a contaminação do solo, o desmatamento e a degradação dos recursos naturais.

Em face dessa situação, o Estado brasileiro, durante os anos 1990, passou a ser pressionado pela sociedade (sobretudo pelos movimentos sociais) a elaborar políticas públicas específicas para os agricultores familiares. Não por acaso, em 1996, é lançado o PRONAF e, em 1999, o governo cria o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável por conduzir as ações destinadas ao atendimento desses agricultores.

Em São Paulo, os graves problemas ambientais existentes nas propriedades rurais e o alto grau de empobrecimento dos agricultores familiares levaram o poder público a intensificar a sua atuação nessa área, o que resultou na elaboração do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, a ser desenvolvido, com

financiamento do Banco Mundial no decorrer do período compreendido entre os anos de 2000 e 2008. O objetivo principal desta primeira edição do programa, que contou com financiamento parcial do Banco Mundial, foi promover o desenvolvimento rural sustentável, sobretudo nas propriedades com área inferior a 50 hectares.

Desde o ano de 2011, sua segunda edição, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado (2011-2015), vem sendo implementada, tendo também como finalidade promover o desenvolvimento rural sustentável. No entanto, como veremos no quinto capítulo, suas características diferem bastante das do programa original, já que o foco principal deixou de ser o meio ambiente e passou a ser o acesso das organizações rurais (associações e cooperativas) ao mercado. Não obstante as diferenças existentes entre suas duas edições, o programa permaneceu sob a coordenação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, por meio da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), e contou com novo empréstimo do Banco Mundial para o financiamento da segunda edição.

Nossa preocupação inicial é analisar os resultados das ações das duas edições do Programa de Microbacias Hidrográficas. O que nos motivou a estudar essa política pública foi a descapitalização da maioria dos agricultores familiares do Estado de São Paulo e o alto grau de erosão dos solos e de assoreamento dos cursos d'água nas zonas rurais paulistas. Essas questões já haviam nos direcionado no desenvolvimento da dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2009¹.

Propusemo-nos, então, a aprofundar a investigação referente às políticas de desenvolvimento rural em São Paulo, agora incorporando a análise dos Manuais Operacionais e dos primeiros resultados do Microbacias II – Acesso ao Mercado. Assim, nos propomos a responder as seguintes perguntas:

- O Programa de Microbacias Hidrográficas (em suas duas edições) está conseguindo promover o desenvolvimento rural sustentável no Estado de São Paulo, assim como é apresentado em seus Manuais Operacionais?

¹ NEVES NETO, Carlos de Castro. **O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo: o caso do município de Assis/SP**. Presidente Prudente: UNESP: FCT, 2009 (Agência de Fomento: CAPES).

- As duas edições do Programa Microbacias Hidrográficas têm atendido as necessidades dos produtores menos capitalizados do Estado de São Paulo?

- O Programa Microbacias Hidrográficas, nas suas duas edições, vem promovendo o desenvolvimento do meio rural paulista de forma sustentável, recuperando os recursos naturais e elevando o nível de vida dos agricultores familiares?

- Quais são as diferenças e semelhanças entre a primeira edição, o PEMH (2000-2008), e a segunda, o Microbacias II (2011-2015)?

- Qual é a opinião dos produtores acerca do Programa Microbacias Hidrográfica?

- O Microbacias II tem incorporado o aspecto ambiental em suas ações?

O recorte espacial selecionado para a realização da pesquisa empírica abrange os dezesseis municípios que integram o Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena, onde procuraremos responder principalmente as seguintes indagações: os produtores rurais participaram efetivamente das ações da primeira edição do Programa de Microbacias Hidrográficas? Quem vem sendo beneficiado em sua segunda edição?

Com base em uma ampla revisão bibliográfica realizada ao longo da tese, entendemos que o desenvolvimento rural, principal objetivo do Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, apoia-se em três pilares: a inclusão da maioria dos agricultores descapitalizados, a recuperação/preservação dos recursos naturais e a diminuição das desigualdades sociais nos espaços rurais.

Assim, defendemos que o desenvolvimento deve elevar o nível de vida da população mais carente e, ao mesmo tempo, reverter o quadro de degradação dos recursos naturais. Sob essa perspectiva, portanto, o desenvolvimento rural deve ter como preocupações o manejo ambientalmente adequado dos recursos naturais, a inclusão dos produtores mais pobres e carentes do estado e a promoção da justiça social, diminuindo as desigualdades de renda e de oportunidades entre os agricultores familiares.

A partir desta perspectiva de desenvolvimento, foram formuladas duas hipóteses norteadoras da pesquisa:

1) o Programa de Microbacias Hidrográficas, em sua primeira edição (2000-2008), não promoveu o desenvolvimento rural, e não o vem fazendo também na

segunda (2011-2015), como se propõe , em virtude de não atender a maioria dos agricultores familiares paulistas;

2) o caráter pontual e setorial do Programa de Microbacias Hidrográficas, ao focar prioritariamente o meio ambiente (primeira edição) e a comercialização dos produtos agropecuários (segunda edição), têm dificultado a promoção do desenvolvimento rural.

Selecionamos o EDR de Dracena como recorte territorial da pesquisa, por ter sido o que recebeu o maior volume de recursos em todo o Estado de São Paulo durante a primeira edição do Programa de Microbacias (mais de 16 milhões de reais) ². Para a realização das investigações de campo, dentre os 16 municípios abrangidos pelo EDR, escolhemos os quatro que receberam as maiores subvenções, na seguinte ordem: Dracena, Tupi Paulista, Junqueirópolis e Irapuru³. Localizados em área prioritária do Programa de Microbacias Hidrográficas (oeste de São Paulo), caracterizam-se por apresentar áreas rurais com sérios problemas de erosão e uma população com baixa renda (menor que dois salários mínimos/família/mês).

O objetivo principal da pesquisa é analisar os efeitos das duas edições do Programa de Microbacias Hidrográficas (PEMH e Microbacias II) na área de atuação do Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena, verificando a contribuição dessa política pública estadual para o desenvolvimento rural sustentável.

Constituem objetivos específicos da pesquisa:

1) analisar os resultados do Programa de Microbacias Hidrográficas (edições I e II) na área de abrangência do EDR de Dracena e no Estado de São Paulo;

2) verificar a participação do produtor rural na primeira edição do programa e qual a sua opinião sobre as duas edições dessa política pública;

² Informações obtidas em: http://www.cati.sp.gov.br/Cati/_projetos/pemh/dadosPEMH/aguapeipeixe/Incentivos%20por%20MBH-aguapeipeixe.pdf, acessado em 08/06/2010

³ Os municípios que fazem parte do EDR de Dracena são: Adamantina, Dracena, Flora Rica, Flórida Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Mariópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Pacaembu, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista.

3) analisar os Manuais Operacionais, destacando os resultados de cada componente e subcomponente do PEMH, bem como as metas e objetivos do Microbacias II;

4) fazer o mapeamento das microbacias trabalhadas no EDR de Dracena, em especial nos quatro municípios selecionados;

5) comparar as duas edições do Programa de Microbacias Hidrográficas, destacando o que foi alterado e o que permaneceu;

6) verificar quais foram os resultados positivos logrados pelo Programa de Microbacias Hidrográficas nas propriedades pesquisadas.

Para o desenvolvimento da pesquisa e a consecução dos objetivos propostos, realizamos leituras sobre diversos temas, tais como: diferentes tipos de desenvolvimento (sustentável, como liberdade, local e territorial), o conceito de território nas políticas públicas, desenvolvimento rural e o papel do Estado brasileiro na elaboração de políticas públicas destinadas ao meio rural, entre outros.

Além da revisão bibliográfica, foram realizados levantamentos de dados e informações de fonte primária e secundária. Consultamos o site da CATI, que disponibilizou todos os resultados do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000 - 2008) e onde se encontra atualmente, também disponível, todo o planejamento do Projeto Microbacias II – Acesso ao Mercado (2011 - 2015).

A análise acurada dos oficiais – o Informe Final do PEMH e os Manuais Operacionais referentes a ele e ao Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II (capítulos três e quatro) – bem como dos dados referentes ao montante de recursos financeiros concedidos aos produtores rurais na forma de subvenções econômicas, é fundamental para atingir os objetivos específicos propostos e verificar se o Programa de Microbacias conseguiu cumprir as metas estabelecidas.

Quanto ao levantamento de dados e informações de fonte primária, os instrumentos utilizados foram entrevistas com pessoas chave e aplicação de formulários a produtores rurais atendidos pelo Programa de Microbacias nos quatro municípios selecionados no EDR de Dracena.

Foram realizadas entrevistas com as seguintes pessoas chave: presidentes das associações de produtores rurais de Dracena, Junqueirópolis e Tupi Paulista⁴; presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural⁵ de Dracena e Junqueirópolis⁶; secretários da agricultura municipal de Tupi Paulista e Junqueirópolis⁷, técnicos executores do Programa de Microbacias de Dracena e Irapuru⁸; funcionária da Cooperativa Agrária de Cafeicultores da Região de Tupi Paulista LTDA (CACRETUPI); e diretores dos EDR de Dracena e de Araçatuba, totalizando nove entrevistas. Selecionamos essas pessoas para a realização de entrevistas por entender que elas tiveram uma atuação importante na implementação do Programa de Microbacias (2000-2008) e poderiam contribuir para o desenvolvimento da pesquisa.

Foram selecionados para a pesquisa de campo, em torno de 5% dos produtores rurais de cada microbacia atendida pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000 - 2008) nos quatro municípios, sendo aplicados 114 formulários, com questões referentes aos seguintes aspectos:

- 1 – Dados do produtor;
- 2 – Situação da propriedade;
- 3 – Utilização das terras;
- 4 – Produção;
- 5 – Meios de produção;
- 6 – Utilização de insumos;
- 7 – Assistência técnica;
- 8 - Características sócio-ambientais da microbacia hidrográfica e opinião dos proprietários rurais acerca do programa em suas duas edições;
- 9 - Características sociais da Microbacia Hidrográfica.
- 10- Acesso dos produtores rurais aos recursos do PEMH;

⁴ Em Tupi Paulista o técnico executor do Programa de Microbacias se negou a assinar o Termo de Consentimento do Comitê de Ética e, por isso, decidimos não utilizar os dados da entrevista.

⁵ o CMDR não está funcionando em Irapuru, por isso não entrevistamos o presidente do CMDR nesse município.

⁶ O presidente do CMDR de Junqueirópolis também ocupava o cargo de secretário municipal da agricultura e de presidente da Associação Agrícola de Junqueirópolis.

⁷ O presidente do CMDR de Tupi Paulista também exercia o cargo de secretário da agricultura municipal

⁸ Em Irapuru não entrevistamos o presidente da associação, porque essa se encontra inoperante.

11- Conhecimento e expectativa sobre a nova edição do programa, o Projeto Microbacias II.

A cartografia também foi de suma importância para demonstrar a distribuição espacial das ações do Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo e no Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena. Para a elaboração dos mapas indicando as microbacias atendidas em Dracena, contamos com a colaboração do Centro Integrado de Informações Agrometeorológicas (CIIAGRO/SAA), que nos disponibilizou o mapa base no formato DWG do programa auto-cad. Com ele pudemos elaborar os mapas com as microbacias selecionadas pelo programa no EDR de Dracena, o que facilitou a demonstração da distribuição espacial dos resultados dessa política pública na região.

Os quatro municípios selecionados para a pesquisa de campo, com uma quantidade expressiva de pequenas propriedades rurais, foram os que mais receberam recursos do PEMH na região: Dracena, R\$ 2.143.361,64; Tupi Paulista, R\$ 2.131.777,77; Junqueirópolis, R\$ 2.073.021,80; e Irapuru, R\$ 1.639.510,65. Ao todo, foram investidos pelo programa, no EDR de Dracena, R\$ 16.055.381,31, dos quais R\$ 7.987.671,86 foram aplicados nesses municípios, ou seja, quase metade do total de recursos despendidos na região.

De acordo com informações fornecidas pelo EDR, Dracena e Junqueirópolis tiveram, respectivamente, três e cinco microbacias atendidas na primeira edição do programa, enquanto que em Irapuru e Tupi Paulista foram atendidas quatro, totalizando um universo de 2.181 produtores rurais, público-alvo da pesquisa. Na Tabela 1 são indicadas as microbacias atendidas, a área em hectares, o número de produtores nos quatro municípios estudados e o número de formulários aplicados.

Tabela 1: Número de produtores por microbacia nos quatro municípios pesquisados do EDR de Dracena

Município	Nome da MBH	Área do município (ha)	Área MBH (ha)	Nº Produtores	Nº formulários aplicados
Dracena	Córrego das Marrequinhas	48.930	6.246	200	10
	Córrego Três Coroas		3.250	57	3
	C. Palmeira e Água Sumida		3.416	199	10
Tupi Paulista	Córrego do Galante	24.530	2.781	161	8
	C. do Quincas Baiano		2.273	62	4
	Córrego dos Bandeirantes		3.618	193	10
	C. do Barro Preto		4.686	193	10
Junqueirópolis	Córrego Caiganques	58.440	3.920	127	7
	Córrego Colibri		1.008	66	4
	Córrego Saltinho		2.945	212	11
	Córrego Taquarussu		3.075	128	7
	Córrego Ariranha		3.546	128	7
Irapuru	Córrego Cunha	21.400	2.046	114	6
	Córrego do Fogo		3.436	106	6
	C. Patrimônio		2.015	110	6
	C. Paturizinho		1.686	125	7

Fonte: São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.cati.sp.gov.br/Cati/projetos/pemh/dadosPEMH/aguapeipeixe/Planos%20Aprovados-aguapeipeixe.pdf>. Acesso em 10/01/2009. Org: Carlos de Castro Neves Neto.

Além da introdução e das considerações finais, o trabalho é composto por cinco capítulos. Considerando que as duas edições do Programa de Microbacias têm como principal objetivo promover o desenvolvimento rural, no primeiro capítulo abordamos o conceito de desenvolvimento e suas adjetivações – sustentável, como liberdade, local (endógeno) e territorial – com base em autores de diferentes áreas do conhecimento.

No segundo, discutimos o conceito de políticas públicas, ressaltando seus indicadores, suas características, divisões e principais elementos constituintes. Especificamente em relação à política de desenvolvimento rural, destacamos, em especial, o reconhecimento da importância da agricultura familiar pelo Estado brasileiro, a partir de meados dos anos 1990, com a instituição de políticas específicas para esse segmento. No âmbito internacional, apresentamos importantes políticas de desenvolvimento rural executadas na União Europeia, como o programa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), a Política Agrícola Comum (PAC) e o Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), implementado em Portugal.

A análise dos resultados do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), em sua primeira edição, é o foco do terceiro capítulo. Além de avaliar essa política pública em todo o Estado de São Paulo, comparando as metas propostas e os resultados alcançados, apresentamos, a título de ilustração, as ações do PEMH na região do Pontal do Paranapanema, no EDR de Jales e no município de Assis, com base nas pesquisas de autores que investigaram os efeitos do programa nessas localidades.

No quarto capítulo, analisamos as ações que vêm sendo empreendidas pelo Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado, segunda edição do Programa de Microbacias, discorrendo sobre seus componentes, subcomponentes, metas e objetivos. Serão avaliados também os cinco primeiros planos de negócio aprovados pelo Microbacias II no EDR de Dracena, com destaque para as propostas apresentadas nos municípios de Junqueirópolis e Tupi Paulista.

A discussão dos resultados obtidos na pesquisa de campo, realizada no ano de 2011 nos municípios de Dracena, Junqueirópolis, Tupi Paulista e Irapuru, é realizada no último capítulo.

2. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Embora exista uma infinidade de adjetivações e maneiras de se entender o conceito de desenvolvimento, não é objetivo deste trabalho tratar de todas elas, por isso selecionamos algumas que julgamos mais importantes para a pesquisa. Iniciamos este capítulo com uma breve discussão acerca do conceito de desenvolvimento e de algumas de suas vertentes (sinônimo de crescimento econômico, sustentável, como liberdade, endógeno e territorial). Para atingir esse objetivo, analisaremos o desenvolvimentismo, que foi predominante até os anos 1970, e a trajetória do conceito de desenvolvimento sustentável, desde a origem dessa ideia, o ecodesenvolvimento, até o final de 1980, quando a ONU o lança oficialmente.

No desenvolvimento do capítulo, discutiremos os demais conceitos de desenvolvimento que vêm ganhando destaque nos últimos anos, como o proposto por Sen (2000), que associa o desenvolvimento com a noção de liberdade, o desenvolvimento endógeno e o territorial.

Consideramos importante analisar, nesta investigação, as diferentes concepções selecionadas, porque a política pública pesquisada tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável na agricultura paulista, conceito presente nos manuais oficiais das duas edições do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo.

2.1. Considerações sobre desenvolvimento

Tomamos como referência para análise as noções de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, desenvolvimento como liberdade e o desenvolvimento territorial.

Para alguns autores, o desenvolvimento tem um status científico com forte legitimidade política. Outros pesquisadores, sobretudo economistas, associam o desenvolvimento à ideia de crescimento econômico, noção predominante até a década de 1970 (FAVARETO, 2007).

Furtado (1974), porém, considera que a “crença” no desenvolvimento associado ao crescimento econômico a ser atingido pelos países subdesenvolvidos

seria um mito. Para a Organização das Nações Unidas, o desenvolvimento deve ser sustentável, ou seja, o crescimento deve preservar o meio ambiente, para que as futuras gerações possam usufruir dos recursos naturais (CMMAD⁹, 1987). Uma outra vertente de intelectuais, conhecida como pós-desenvolvimentista, atribui ao capitalismo a criação do conceito de desenvolvimento, para manter o controle social. Mais recentemente, o economista Amartya Sen (2000) associou o desenvolvimento à liberdade, dando ênfase aos valores sociais e éticos.

Inicialmente, desenvolvimento estava fortemente atrelado à ideia de progresso e evolução. A estas palavras poderiam se juntar outras, como modernização e ocidentalização. Segundo Seer (1970 APUD BOISIER, 2001), porém, para identificar a ocorrência de desenvolvimento, é preciso responder estas três perguntas:

O que tem acontecido com a pobreza? O que tem acontecido com o desemprego? O que tem acontecido com a desigualdade? Se todos esses três têm diminuído, a partir de índices elevados, então, sem sombra de dúvidas este foi um período de desenvolvimento para o país em causa (SEER APUD BOISIER, p. 2). (tradução nossa).

Boisier (2001) também contribui para a discussão, quando aponta alguns elementos essenciais para que haja desenvolvimento:

amplo acesso à terra e a outros recursos naturais;

introdução de novas estruturas de decisão organizadas territorialmente;

priorização de tecnologias adequadas para a localidade, com o objetivo de economizar recursos escassos;

prioridade a projetos que atendam as necessidades básicas da população;

estruturas sociais mais igualitárias, a fim de reduzir a desigualdade social.

Em outro texto, Boisier (1996) destaca a necessidade de se articular os seis elementos presentes num território organizado – atores, instituições, cultura, procedimento, entorno e recursos – para que ocorra o processo de desenvolvimento¹⁰.

Segundo Boiser (1996, p. 137), o desenvolvimento:

⁹ Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD) da ONU.

¹⁰ Boisier (1996) denomina esses seis elementos de Hexágono do desenvolvimento

resultará apenas de uma interação densa e inteligentemente articulada, mediante um projeto coletivo ou um projeto político regional. Do contrário, não se terá senão uma *caixa preta*, cujo conteúdo e funcionamento se desconhece.

Além de articular os seis elementos presentes no território, é necessário também romper com as elevadas assimetrias sociais e econômicas, com o patrimonialismo e com outras características que fazem parte da história dos países em desenvolvimento, como o Brasil, por exemplo.

Saquet e Sposito (2008) consideram que pensar o desenvolvimento requer ultrapassar as análises setoriais (econômicas), procurando dar ênfase ao enraizamento social, econômico e cultural das comunidades locais, bem como prioridade a suas instituições públicas, concedendo-lhes autonomia financeira. Assim, concordamos com os autores, quando defendem que:

O desenvolvimento se concretizará com a minimização da injustiça social e das desigualdades, no acesso a oportunidades dos meios de satisfação das necessidades. Para tanto, é preciso compreender o espaço em sua complexidade para evitar apriorismos e reducionismos (SAQUET; SPOSITO, 2008, p. 23).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Souza (2007) ressalta que o crescimento econômico não traz necessariamente justiça social para um país e que o conceito de desenvolvimento vai muito além da aferição do PIB de uma nação.

Não basta identificar grupos-alvo específicos e tentar ulteriormente implementar programas de distribuição de renda conduzidos de cima para baixo; é necessário compreender que a satisfação das necessidades humanas, dos pobres como de quaisquer seres humanos, inclui também a liberdade, a participação, o acesso à cultura etc., para não mencionar todas as necessidades básicas de tipo mais material (alimentação, vestuário, infra-estrutura de serviços públicos, habitação etc.) (SOUZA, 2007, p. 102).

O autor defende que a autonomia constitui a base do desenvolvimento, e cada sociedade deveria ser autônoma para gerir o seu território, valorizando sua cultura e distribuindo os seus recursos de maneira equânime para todos. Isso não significa ausência de poder, mas uma oposição à presença de um Estado centralizador, distante das necessidades da sua população.

Um instrumento importante para se alcançar o desenvolvimento é o planejamento, no entanto, de acordo com Buarque (2008), ele deve contar com a participação dos diversos setores da sociedade, os quais, confrontando seus interesses, poderão, juntos, escolher as melhores alternativas a serem implantadas na localidade. Portanto, o planejamento deve ser elaborado e reconhecido por toda a sociedade, e o cumprimento das metas originalmente traçadas deve ser objetivo dos atores sociais e dos homens públicos.

A participação popular no planejamento permite “quebrar as estruturas centralizadas e verticalizadas de decisão e gestão, levando os atores sociais a se relacionarem como parceiros e cooperadores e não como subordinados e dependentes” (BUARQUE, 2008, p. 90). O planejamento é um processo em permanente construção, no qual a sociedade e os técnicos tomam as decisões, executam e avaliam cada ato realizado. O mais importante desse processo permanente e contínuo é o aprendizado e, por isso, ele deve ser reelaborado periodicamente a partir das demandas presentes na comunidade.

A análise do desenvolvimento demanda uma abordagem multidimensional, articulando os aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Para Sachs (2004), o desenvolvimento possui cinco pilares: social, ambiental, territorial, econômico e político. Este último necessita de uma governança democrática, isto é, uma forma de gestão que ultrapassa as ações do Estado, distribuindo poderes entre as instituições da sociedade, como as organizações não governamentais, os conselhos, as empresas etc., permitindo aos atores sociais a participação ativa na implementação de políticas.

Desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica). Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica) com as gerações futuras; o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento; o crescimento pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes (SACHS, 2004, p. 71).

Assim, entendemos o desenvolvimento como um processo que deve partir do Estado, por meio de políticas públicas, com a prioridade de diminuir as assimetrias

sociais, atendendo o maior número de pessoas carentes e que seja sustentável, ou seja, mantenha e/ou recupere os recursos naturais para as próximas gerações. Dessa forma, nos aproximamos de autores como Brandão, Furtado e Sachs, que entendem o desenvolvimento muito além do crescimento econômico e defendem a atuação do Estado, por meio de políticas públicas, na promoção do desenvolvimento. Devido, porém, às divergências acerca do conceito de desenvolvimento, torna-se fundamental, nesta pesquisa, discutir algumas vertentes que permeiam a discussão.

2.2. Uma visão econômica do desenvolvimento

Após a 2ª Guerra Mundial, mais precisamente a partir de 1947, ocorreu a “Era do Ouro” do capitalismo (1947-1973), quando a noção de desenvolvimento associada ao crescimento econômico foi predominante. De acordo com Hobsbawm (1998, p. 255), a “Era de Ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população mundial”. O capitalismo, principalmente nos EUA, apoiado no welfare state (Estado de bem-estar social), tornou-se um modelo de sucesso para os outros países, sob a convicção de que com a industrialização e, conseqüentemente, o crescimento econômico, um país alcançaria o desenvolvimento. Conforme Hobsbawm (1998, p. 262), “a grande característica da Era de Ouro era precisar cada vez mais de maciços investimentos e cada vez menos gente, a não ser como consumidores”.

Esse período de auge do sistema capitalista deve-se majoritariamente ao forte domínio econômico e político dos EUA e de sua moeda que, desde então, passou a ser utilizada em todos os países, em substituição ao ouro. Além disso, o controle das principais agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, foram fatores determinantes para a dominação dos EUA nessa era.

Outro motivo que possibilitou o rápido crescimento das economias dos países desenvolvidos foi o preço do petróleo saudita, menos de três dólares o barril, durante o período de 1950 a 1973 (HOBBSAWM, 1998). Todavia, a crise do petróleo de 1973 e, principalmente, a de 1979, impactaram as economias em desenvolvimento como as do Brasil, da Argentina e do México, países que tiveram

dificuldades em obter financiamentos externos durante os anos 1980, em decorrência da escassez de recursos no mercado mundial. Como consequência desse quadro, a década de 1980, no Brasil, foi um período de baixo crescimento econômico e inflação em alta.

A partir da “Era de Ouro”, foram formados os espaços luminosos, onde predominavam os investimentos maciços de capitais em tecnologias e ciências, possibilitando a instalação de grandes empresas multinacionais. Por outro lado, vários pontos do planeta se tornaram opacos, pouco atraentes ao capital, devido à baixa densidade tecnológica e informacional, como destaca Santos (1994).

De acordo com Veiga (2005), a inviabilidade econômica de muitos países está relacionada à miséria-científica-tecnológica, o que os torna reféns das potências capitalistas, detentoras do capital científico e tecnológico.

A busca pelo aumento do PIB passou então a ser uma obsessão para os países em desenvolvimento, e todo o período de 1947 a 1973 esteve associado ao crescimento econômico, então denominado desenvolvimentismo.

Segundo confirma Furtado (1974), o aumento do PIB passou a ser a “vaca sagrada dos economistas” e dos governos ditatoriais instalados em diversos países nos anos 1970, os quais ignoravam, na aferição desse índice econômico, os custos para a sociedade decorrentes da destruição dos recursos naturais não renováveis, da deterioração dos solos, do desmatamento, da poluição dos corpos d’água etc.

No Brasil, no final desse período, vivíamos a era do “milagre econômico” (1968-1973) dos governos militares (1964-1985), que teve no ministro Delfim Neto o ícone do desenvolvimentismo. De acordo com seu pensamento, era preciso primeiro fazer crescer o Produto Interno Bruto do país, para depois distribuir a renda. Embora esse crescimento tenha acontecido, ainda continuávamos entre os países com os maiores índices de desigualdade, com uma grande parcela da população vivendo na miséria, enquanto poucos conseguiam ascender economicamente.

Já no início dos anos 1970, Furtado (1974) via com preocupação o *American way of life* difundido para os países subdesenvolvidos:

O estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo, em termos de depredação de mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana (FURTADO, 1974, p. 75).

O autor considerava um equívoco, portanto, que os países subdesenvolvidos imitassem o padrão de vida dos desenvolvidos, pois as consequências ambientais desse modelo de crescimento colocariam toda a sociedade em risco de extinção. O economista também destaca que, no Brasil, diferentemente da situação na Europa e nos EUA, não ocorrera uma revolução burguesa na gestação do capitalismo, de forma que “não se configura no país um desenvolvimento endógeno conflitante com os interesses do setor exportador” (FURTADO, 1964, p. 112). Assim,

Como a posição do setor agrícola em geral está orientada para a defesa do *status quo* internacional, com base nas fortes posições que ocupa no Poder Legislativo, o grupo latifundiário de atuação mais anti-social conseguiu sempre mover-se dentro de uma frente ampla em que os seus interesses se confundem com o do conjunto da agricultura e mesmo de todos aqueles que detêm a propriedade dos meios de produção (FURTADO, 1964, p. 123).

Para superar o subdesenvolvimento, Furtado (1964) propunha a criação de uma democracia pluralista, na qual os assalariados e os camponeses¹¹ tivessem uma participação ativa nas decisões políticas, pois o principal problema da democracia capitalista é que, embora a representação popular esteja prevista, ela não altera os privilégios da classe dominante. Outra sugestão de Furtado (1977) era a formação de centros criadores de novas técnicas nos países subdesenvolvidos, voltadas para as necessidades dos seus respectivos povos, evitando assim a necessidade de importar tecnologias das nações capitalistas e o aumento do histórico déficit da balança comercial nesses países.

Contraopondo os argumentos dos pesquisadores que defendem o desenvolvimento atrelado às condições endógenas, Furtado (1977) esclarece:

O problema do desenvolvimento é muito mais complexo, pois este não resulta, necessariamente, de uma política que visa utilizar a capacidade produtiva existente. O desenvolvimento se realiza sob a ação de algum fator exógeno, tal como o impulso de uma procura externa em expansão, uma ação estatal deliberada ou simplesmente tensões estruturais que abrem caminho à substituição de importações (FURTADO, 1977, p. 273).

¹¹ Termo utilizado por Furtado (1964) na época.

Entendemos que um modelo de desenvolvimento que visa à diminuição da pobreza, à distribuição da renda e à preservação do meio ambiente exige a atuação do Estado, por meio da implantação de políticas públicas que priorizem as classes menos favorecidas e punam, com o rigor da lei, pessoas/empresas que destruam/poluam os recursos naturais.

De acordo com Gomes (2006), desde meados do século XX, propõe-se o desenvolvimento como caminho a ser seguido pelos países latino-americanos. No entanto, a persistência da pobreza e das desigualdades sociais confirma o fracasso dessa estratégia política.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, foi a grande difusora da ideia de que somente por via da industrialização os países poderiam superar o subdesenvolvimento. A CEPAL, que teve no economista Celso Furtado um dos seus ícones, nos anos 1950 a 1970, influenciou políticos brasileiros e foi responsável por um estudo que serviu de base para a elaboração do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, que previa um crescimento de “50 anos em 5”, com investimentos prioritários em transporte, energia, alimentação, indústria de base e educação, bem como na construção de Brasília.

O farto financiamento externo, oferecido a juros baixos, beneficiou, nessa época, a rápida industrialização e a formação do parque industrial do país, com o consequente aumento do crescimento econômico. Durante o governo JK, foi criada também, em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com a finalidade de coordenar o desenvolvimento daquela região, sendo Celso Furtado o primeiro a assumir seu comando.

Até 1960, não havia distinção clara entre desenvolvimento e crescimento econômico, e os dois conceitos se interligavam. No entanto, o rápido crescimento ocorrido nessa década em alguns países semi-industrializados, a exemplo do Brasil, não significou melhorias de vida para a população mais pobre e, muito menos, acesso aos bens materiais e culturais. Ainda assim, a ideia de desenvolvimento atrelado exclusivamente ao crescimento do Produto Interno Bruto predominou até os anos 1970, quando passou a ser bastante questionada, haja vista a extrema concentração de renda que esse tipo de desenvolvimento estava ocasionando nos países subdesenvolvidos. Continuávamos, então, com parte da população sem

acesso a escola, saneamento básico e moradia, assim como com altas taxas de analfabetismo.

Diante da permanência desse quadro social e do aumento dos problemas ambientais numa escala nunca vista antes, muitos atores sociais, organizações não governamentais e até mesmo entidades internacionais, como a ONU, passaram a questionar esse tipo de desenvolvimento que visava apenas ao crescimento econômico. Vários eventos foram então realizados para discutir as consequências do desenvolvimento econômico:

Desses simpósios e programas inovadores de investigação científica e mobilização da sociedade emergiu um ponto de vista equidistante dos dogmas professados tanto pelos ideólogos do crescimento 'a qualquer custo', quanto pelos partidários do 'ecologismo fundamentalista' (VIEIRA, 2007, p.11).

Para Sachs (2007), até 1968, antes da reunião do Clube de Roma, havia três vertentes divergentes acerca de desenvolvimento: de um lado, predominavam os que defendiam uma visão preservacionista da crise socioambiental; de outro, aqueles para quem a busca desenfreada pelo desenvolvimento era a meta, sem levar em consideração suas consequências; por fim, havia ainda o mito da natureza intocada¹², que teve início nos EUA, onde alguns pesquisadores, com receio da "explosão demográfica" e suas consequências para o meio ambiente, propuseram a criação de parques naturais, isolados do contato humano.

Tentando superar o impasse decorrente dessas diferentes posições, foram realizados alguns eventos importantes, sendo o Clube de Roma (1968) e a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, os dois marcos iniciais da preocupação mundial com o impacto do desenvolvimento no meio ambiente.

No próximo item, abordaremos esses dois eventos, destacando a trajetória do surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável.

2.3. O desenvolvimento sustentável: a trajetória de um conceito

¹² Cf. DIEGUES, 2001.

No final da década de 1960, as consequências ambientais e sociais das políticas de desenvolvimento fundamentadas exclusivamente no crescimento da economia passaram a ser bastante debatidas. O Clube de Roma, que reuniu cientistas dedicados ao estudo da degradação dos recursos naturais provocados pelo homem, foi um marco mundial nessa contestação.

Devido aos graves problemas mundiais já notificados nessa década, o Clube de Roma propôs o fim do crescimento econômico, algo impensável pelos políticos na época, que viviam a “Era de Ouro” do capitalismo. No documento *The Limits to Growth* (Limites do Crescimento), os pesquisadores alertaram para os danos ambientais que essa estratégia de desenvolvimento estava causando ao planeta. Além de assumir a “tese do crescimento zero”, o Clube de Roma defendia também o controle demográfico (HESPANHOL, 2006).

Realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, a 1ª Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente compõe, com o Clube de Roma, dois eventos importantes, porque colocaram a questão ambiental no centro das preocupações da agenda política internacional, superando a visão setorial de desenvolvimento, voltada exclusivamente para o crescimento econômico. Desse debate decorre a compreensão do papel estratégico do meio ambiente e de que a resolução dos problemas ambientais transcende as fronteiras nacionais. Surge então a concepção do ecodesenvolvimento, “embrião” do conceito de desenvolvimento sustentável. Sachs (2007), que juntamente com Mauricio Strong foi um dos formuladores do conceito de ecodesenvolvimento, explicita as cinco dimensões nele presentes:

1 – Sustentabilidade Social: melhoria na distribuição de renda e de bens, a fim de reduzir a distância entre os padrões de vida da classe mais abastada e os dos mais miseráveis;

2 – Sustentabilidade Econômica: gerenciamento adequado dos recursos públicos e privados para evitar o desperdício financeiro, a partir de uma análise macrossocial não restrita apenas ao critério de rentabilidade empresarial;

3 – Sustentabilidade ecológica: redução do uso de combustíveis fósseis, com incentivo a pesquisas para obtenção de tecnologias menos poluentes e à produção de fontes de energia renováveis, a fim de diminuir a quantidade de resíduos e a poluição; definição de normas internacionais de proteção ambiental;

4 – Sustentabilidade espacial: busca por uma configuração rural e urbana mais equilibrada e uma distribuição dos assentamentos humanos e das práticas econômicas, com vistas a frear a destruição dos ecossistemas e criar uma rede de reservas naturais;

5 – Sustentabilidade cultural: valorização da cultura local e priorização da agricultura endógena¹³.

Com essas propostas, a concepção do ecodesenvolvimento surgiu como uma terceira via no embate ideológico que se deu na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, quando duas versões antagônicas foram confrontadas: a do Clube de Roma, que propunha o fim do crescimento econômico, e a dos países desenvolvidos, que defendiam a introdução de novas tecnologias para reduzir os impactos ambientais.

Durante os anos 1970, vários eventos internacionais foram realizados para se buscar alternativas à visão economicista do desenvolvimento, que até então estava em voga. No ano de 1983 a ONU formou uma Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que, em 1987, apresentou o relatório *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), também conhecido como Relatório Brundtland. O texto apresenta uma forte relação entre pobreza e degradação ambiental, acusando os países subdesenvolvidos de também serem responsáveis pela degradação do meio ambiente (CMMAD, 1987). Outro argumento defendido no relatório Brundtland é que “não é viável, nem desejável, que o mundo em desenvolvimento, simplesmente adote os mesmos padrões de consumo de energia dos países industrializados” (CMMAD, 1987, p. 64).

O conceito de desenvolvimento sustentável surge, então, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (CMMAD, 1987, p. 54), o que se traduz na busca por manter a produção ao longo do tempo, preservando os recursos naturais. Tal conceito contempla três características básicas – a justiça social, o crescimento econômico e a questão ambiental –, as quais devem ser levadas em consideração nas políticas públicas de desenvolvimento em todos os países, pois tornaram-se itens fundamentais para habilitar um país a receber financiamento de organismos externos.

¹³ Cf. SACHS, 2007.

Embora algumas metas tenham sido traçadas tanto para os países industrializados quanto para os subdesenvolvidos, quase nada se concretizou. Para muitos pesquisadores, como Veiga (2005), o conceito de desenvolvimento sustentável é muito amplo e essencialmente político, não impondo metas e indicadores para as nações reduzirem os danos causados ao meio ambiente.

Em 1992, vinte anos após a primeira reunião, a ONU organizou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro. Os resultados da Rio-92 foram pouco significativos, limitando-se à elaboração da Agenda 21, um documento que propunha ações a serem realizadas no decorrer do século XXI. Já as Convenções sobre Mudanças Climáticas e Biodiversidade, duas importantes propostas da Rio-92, não conseguiram estabelecer metas para a redução da emissão de CO₂, muito menos ratificar resoluções para preservar a flora e a fauna mundial. Essas duas Convenções não tiveram o apoio dos EUA, o que resultou no fracasso de ambas.

Hespanhol (2006) faz um balanço das Conferências sobre o Meio Ambiente, realizadas pela ONU até o final dos anos 1990:

Desde a primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo no ano de 1972, muito se tem falado e discutido sobre o ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável e pouco se tem feito para que o chamado desenvolvimento sustentável se concretize. Os interesses divergentes entre o Norte rico e o Sul pobre têm inibido os avanços no sentido de se racionalizar a exploração dos recursos naturais e de se evitar o comprometimento da qualidade ambiental do planeta, a despeito das convenções, protocolos e tratados. (HESPANHOL, 2006, p. 23).

Não obstante os poucos resultados positivos da Rio-92, deve-se reconhecer que organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, começaram a exigir que qualquer projeto, para obter financiamento externo, deve contemplar a preocupação com equidade social, eficiência econômica e manejo adequado dos recursos naturais, características essenciais do desenvolvimento sustentável. Outro item que vem ganhando destaque nos projetos é a busca por competitividade no mercado, o que tem sido o principal objetivo do projeto Microbacias II – Acesso ao Mercado, em São Paulo.

Além disso, a legislação ambiental ficou mais rígida em vários países, inclusive no Brasil, onde se exige a elaboração do EIA/RIMA (Estudo de Impacto

Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) em grandes projetos. Ou seja, difundiu-se a noção de que o desenvolvimento focado exclusivamente nos aspectos econômicos deixou de ser compatível com a realidade do planeta.

Outras definições de desenvolvimento vêm ganhando destaque, sobretudo a que o entende como uma forma de liberdade, elaborada pelo economista indiano Amartya Sen.

2.4. O desenvolvimento entendido como liberdade

Nascido na Índia, um país cuja sociedade é dividida em castas, Amartya Sen (2000) propõe, consubstanciado na liberdade¹⁴ e com forte valor ético, um outro tipo de desenvolvimento, que deve ser compreendido como um processo de eliminação de privações (renda, voto, acesso à saúde, cultura etc.). Para isso, deve-se ampliar o conceito de pobreza, entendendo-o não apenas como baixo nível de renda, mas incluindo também outras variáveis – liberdade de escolher seus representantes, de se deslocar, de acesso a boas escolas e bons hospitais, de poder escolher sua maneira de pensar e agir. Para distinguir crescimento econômico de desenvolvimento, Sen (2000) afirma:

Não é adequado considerar apenas o crescimento do PNB ou de alguns outros indicadores de expansão econômica global. Precisamos também considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos. É particularmente importante, nesse contexto, examinar a relação entre, de um lado, direitos políticos e civis e, de outro, a prevenção de grandes desastres (como as formas coletivas). Os direitos políticos e civis dão às pessoas oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende de pressão exercida dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer a diferença. Essa é uma parte “instrumental” da democracia e das liberdades políticas (SEN, 2000, p. 178).

Crítico do desenvolvimentismo, que leva em consideração apenas o aspecto econômico de um país, Sen (2000) foi um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano, uma avaliação que resulta da média aritmética de três indicadores: nível de renda, escolaridade e longevidade. O IDH passou a ser

¹⁴ Sociedade de casta é um sistema bastante estratificado que praticamente não permite a ascensão social, e a condição social passa de pai para filho.

adotado pela ONU para medir o desenvolvimento de uma nação. No entanto, muitos o criticam por se basear apenas nesses fatores, deixando de fora os aspectos ambientais e culturais. Veiga (2005) aponta que, embora a aplicação do IDH tenha demonstrado resultados positivos, a adoção desse indicador exige alguns cuidados:

O usuário do IDH-M precisa ser enfaticamente aconselhado a não se ater à média de seus três ingredientes, e verificar qual é a disparidade entre os três índices que o compõem. No mínimo saber quais são as distâncias relativas entre o índice de renda e os outros dois (a educação e esperança de vida). Os contrastes são tão recorrentes que só demonstram a necessidade de se criar novos indicadores, da 'terceira geração' (VEIGA, 2005, p. 95).

Elaborado nos anos 1990, o IDH teve como principal resultado superar a visão de desenvolvimento exclusivamente amparado nos dados econômicos, não levando em consideração outros fatores, como a longevidade e a taxa de analfabetismo. Para construir seu conceito, Amartya Sen utilizou em seus estudos a análise dos indicadores do Estado de Kerala, na Índia, que, mesmo apresentando baixos índices de crescimento econômico, conseguiu reduzir a pobreza, com investimento maciço em educação básica, serviços de saúde e distribuição de terras (SEN, 2000), comprovando, assim, ser possível desenvolver um país, sem ter de esperar que ele enriqueça primeiro. Mais importante do que elevar o PIB, é saber como os recursos são distribuídos entre a população. Concordamos com Furtado (1974), quando diz que é necessário limitar a expansão do consumo das camadas mais ricas da sociedade, na mesma proporção em que se promove o aumento da renda dos mais miseráveis.

Sen (2000) entende que as diversas instituições sociais – partidos políticos, administrações, legisladores, ONGs, poder judiciário, imprensa etc. – têm papel fundamental no processo de desenvolvimento, por favorecerem a ampliação das liberdades individuais, e destaca a importância da articulação entre essas instituições para a promoção do desenvolvimento entendido como liberdade:

A análise do desenvolvimento requer uma compreensão integrada dos papéis respectivos dessas instituições e suas interações. A formação de valores e a emergência e a evolução da ética social são igualmente partes do processo do desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e outras instituições (SEN, 2000, p. 336).

Além do IDH, que se tornou um dos indicadores mais difundidos no mundo, tendo sido incorporado pela ONU, vários outros índices foram elaborados, buscando medir o desenvolvimento e a sustentabilidade. Em 2002, foi criado o Índice de Sustentabilidade Ambiental – ESI, com 68 variáveis, englobando cinco dimensões: sistemas ambientais, estresses, vulnerabilidade humana, capacidade social e institucional e responsabilidade ambiental (VEIGA, 2005). No Brasil, foi criado o índice FIRJAN¹⁵ de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para avaliar os 5.563 municípios brasileiros, considerando três critérios – Emprego & Renda, Educação e Saúde – com base em estatísticas públicas oficiais.

Avaliando o surgimento de diferentes sistemas de medida para aferir o desenvolvimento e a sustentabilidade, Veiga (2005) destaca como eles podem influenciar na fiscalização do cumprimento das metas das políticas públicas:

Mesmo que ainda esteja longe de uma medida mais consensual de sustentabilidade ambiental, é imprescindível entender que os índices e indicadores existentes já exercem um papel fundamental nas relações de fiscalização e pressão que as entidades ambientalistas devem exercer sobre governos e organizações internacionais (VEIGA, 2005, p. 182).

Além do desenvolvimento como liberdade, também nos anos 1990, o desenvolvimento endógeno (local) ganhou vários adeptos.

2.5. O desenvolvimento endógeno (local)

Com o advento do neoliberalismo e o seu fortalecimento, nos anos 1990, a noção de que o desenvolvimento precisa ter uma base endógena, apoiada nos atores e instituições locais, ganhou adeptos, entre eles autores como Buarque (2008) e Boisier (1996, 2001, 2005). De acordo com Buarque (2008), o desenvolvimento local se define:

como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as

¹⁵ Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade (BUARQUE, 2008, p. 25-26).

O autor ressalta que o desenvolvimento local é fruto de múltiplas ações convergentes e complementares e exige alterações institucionais que elevem a governabilidade e a governança das instituições públicas locais. O desenvolvimento local sustentável demanda: reestruturação e modernização do setor público no nível local, com gestão eficiente dos recursos públicos; organização da sociedade em conselhos, sindicatos e associações, para aumentar o seu capital social; e eficiência econômica, apoiada na agregação de valor na cadeia produtiva. Tudo isso, porém, só trará resultados concretos, se for associado à distribuição de ativos sociais, principalmente a ampliação do nível de escolaridade e o investimento em inovações tecnológicas.

Boisier (2001), por sua vez, aponta a intensificação, a partir dos anos 1990, de dois fenômenos que influenciariam o desenvolvimento endógeno em vários países, incluindo o Brasil: no nível externo, a globalização econômica, que amplia a interdependência dos países; internamente, o processo de descentralização, que transferiu poderes políticos e recursos públicos do nível federal para o municipal. Se no âmbito internacional, a globalização foi responsável pela quebra das fronteiras nacionais, pela destruição do Estado do bem-estar social, pela diminuição dos empregos, pela alienação da soberania nacional, pelo aumento da pobreza etc. (ANDRADE, 2002), no Brasil, a Constituição de 1988 redistribuiu poderes e atribuições entre os entes federativos, fortalecendo o nível municipal. Esses fatores, somados ao receituário dos ideais neoliberais adotados pelos países em desenvolvimento – Estado mínimo, privatizações, abertura ao capital externo e diminuição de investimentos em programas sociais – contribuíram para reforçar o desenvolvimento com bases locais.

Percebe-se, portanto, uma ênfase excessiva sobre os atores locais nesses projetos de desenvolvimento, como se apenas as instituições públicas e comunidades locais fossem capazes de superar os problemas historicamente

arraigados na sociedade brasileira, tais como a concentração de renda e de terras, as assimetrias de poder, o mandonismo/patrimonialismo, bem como a carência de escolaridade e a falta de capacidade tecnológica. Em face desse quadro, não concordamos com a corrente de pensamento que atribui aos atores locais toda a capacidade de resolver problemas que são responsabilidade do Estado.

Contraopondo-se a essa tendência, Brandão (2007) utiliza conceitos marxistas para mostrar que a questão do desenvolvimento é muito mais complexa e que é necessário um projeto nacional para atingi-lo. Para o autor, há uma “endogenia exagerada” nesses argumentos que propõem o desenvolvimento local, sob a crença de que os atores de uma comunidade empreendedora podem implantar uma governança virtuosa. Reforça que essa literatura endogenista se esquece do caráter desigual da divisão territorial do trabalho do sistema capitalista, que seleciona os lugares mais aptos para receberem investimentos (espaços luminosos), e de que muitas decisões políticas e econômicas não são tomadas nos níveis locais, mas nos países desenvolvidos, os centros econômicos do capitalismo. Para o autor, o capitalismo favorece a concentração de renda, impedindo milhões de pessoas de usufruírem de suas benesses. A desregulamentação dos mercados, o corte nos direitos trabalhistas, a liberalização cambial e a diminuição dos investimentos públicos, preceitos neoliberais recomendados pelo Consenso de Washington, levaram os países em que foram adotados à desarticulação do Estado, durante a década de 1990.

De acordo com Brandão (2007), há uma crença de que quanto menor a escala da ação, mais resultados positivos ela terá. Porém, essa é uma visão equivocada, já que muitas decisões independem das ações locais. O economista defende que, para se desenvolver, o Brasil necessita valorizar a enorme diversidade social, cultural e ambiental que possui, utilizando tudo isso como uma grande oportunidade, num projeto nacional que seja transescalar. É fundamental, também, que se desmontem as forças do atraso estrutural presentes no país, como a atuação dos verdadeiros “coronéis” que ainda dominam a política de muitos municípios brasileiros. Brandão (2007) sugere igualmente a criação de outras escalas para receber investimentos públicos, pois a divisão entre os entes federal, estadual e municipal impede uma articulação mais efetiva das ações. Uma dessas novas escalas é a do território, que apesar de vir sendo utilizada pelo governo federal, não

ganhou ainda legitimidade constitucional na divisão dos poderes. Diante da envergadura de sua proposta, o autor demonstra conhecer os desafios a ela inerentes:

Fugindo da noção “vulgar” de que desenvolvimento traz inerente sentido de calma, tranqüilidade e equilíbrio, é preciso deixar claro que o desenvolvimento significa, por sua própria natureza, um estado de tensão. Significa predispor-se o tempo todo, a embaraçar, estorvar, transtornar e obstaculizar as forças do atraso estrutural. Desenvolvimento é anti-serenidade, a anticoncórdia prévia, é a “não-paz de espírito”.

Como o desenvolvimento não transborda, não entorna, não derrama (em um certo sentido, “não se difunde”), ele precisa ser arrancado, tirado à força, destruindo privilégios. Assim, realizar a gestão de projeto desenvolvimentista significa, em qualquer escala, “mexer com caixas de vespas”, “colocar o dedo nas feridas”, mas tencionar permanentemente. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as esferas de poder uma pressão tão potente quanto aquela das forças que perenizam o subdesenvolvimento (BRANDÃO, 2007, p. 200-201).

Encerrando a discussão sobre os conceitos de desenvolvimento, trataremos, na próxima seção, da abordagem territorial, que foi introduzida no Brasil em meados de 1990, nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, e fortalecida nos governos Lula. No entanto, antes de entrarmos propriamente no tema, faremos uma breve discussão sobre o conceito e sua utilização em relação a desenvolvimento.

2.6. O conceito de território e o desenvolvimento territorial

Oriundo da Geografia, o conceito de território surgiu no contexto da reunificação alemã no final do século XIX. Buscando justificar o expansionismo desse império, Ratzel elaborou o conceito de território atrelado ao Estado-nação, sendo este o espaço vital (espaço-ótimo) para a reprodução de um grupo social, a partir dos recursos disponíveis. Essa definição traça uma estreita relação entre o solo e o Estado, fazendo com que Ratzel incorporasse uma concepção totalitária de Estado (HAESBAERT, 2010).

Nos anos 1980, o debate acerca do conceito de território foi retomado na Geografia, e Raffestin (2011) o analisa por meio de outras escalas de poder (econômico, cultural e político) e não exclusivamente associado ao Estado, como

propunha Ratzel. Influenciado por Foucault, Raffestin (2011, p.15) destaca os “múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais ou locais” e, acrescenta, o “poder é imanente a toda relação que é o teatro e o lugar do confronto” (RAFFESTIN, 2011, p.45). O território, portanto, é um espaço político por excelência e nele sempre haverá relações de dominação e subordinação¹⁶.

Indo ao encontro do pensamento de Raffestin, Souza (2007) ressalta que o território é definido e delimitado por e a partir das relações de poder e, conforme Saquet (2007, p. 24), “cada sociedade produz seu(s) território(s) e territorialidade(s), a seu modo, com consonância, com suas normas, crenças, valores, ritmos, mitos, com suas atividades cotidianas”.

De acordo ainda com Saquet (2006), a territorialização é um processo gerado pela expansão do sistema capitalista, que atinge diversos pontos e comunidades, e segundo Saquet e Sposito (2008, p. 17), territorialidade corresponde:

ao controle sobre uma área ou espaço; é uma estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significados ao lugar

Para Dematteis (2008), a territorialidade (a relação entre os atores) pode ser passiva e negativa ou ativa e positiva. No primeiro caso, os sujeitos locais não agem com autonomia, e seus comportamentos são pré-definidos pelas estruturas de controle, como o Estado ou empresas estrangeiras, por exemplo. Já na territorialidade ativa, os atores locais participam e exercem os seus papéis, propondo mudanças e inovações¹⁷.

Conforme Raffestin (2011), a tecnicidade (conjunto de técnicas presente numa sociedade) é um elemento fundamental no território, e ela pode ser simétrica, quando as relações não destroem o meio material, ou dissimétrica, no caso em que se caracterizam pela destruição do meio material. O autor defende que o maior trunfo de poder na atualidade é o acesso à informação, que tem na circulação/comunicação as duas faces da mobilidade. Quem se apropria do poder,

¹⁶ Cf. RAFFESTIN (2011) há que se considerar também os recursos naturais presentes no território.

¹⁷ Dematteis (2008, p. 36), propõe o Sistema Local Territorial (SLOT), que “é construído a partir do que já existe e isso pode garantir a eficácia de projeção do que será edificado”. Para maiores informações sobre os SLOTS, consultar Dematteis (2008): Sistema Local Territorial (SLOT): um instrumento para representar, ler e transformar o território.

também passa a dominar as redes de circulação e de comunicação para exercer o controle da população. “O verdadeiro poder se desloca para aquele que é invisível em grande parte, quer se trate de informação política, econômica, social ou cultural” (RAFFESTIN, 2011, p. 182). Acrescenta, ainda, que o espaço é anterior ao território, preexistindo a qualquer ação, como se fosse algo “dado”. Já o território se constitui a partir do espaço, por meio do trabalho humano (energia e/ou informação), revelando, conseqüentemente, relações de poder. Assim, “o espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si” (RAFFESTIN, 2011, p. 128).

De acordo com Saquet (2007), o território é um espaço aberto em constante transformação, onde ocorrem relações verticais e horizontais, econômicas e políticas, as quais regulam sua organização.

O território e a territorialidade são produtos do entrelaçamento entre os sujeitos de cada lugar, destes com o ambiente e com indivíduos de outros lugares, efetuando tramas transescalares em diferentes níveis territoriais. O território é uma construção coletiva e multidimensional, com múltiplas territorialidades (poder, comportamentos, ações) (SAQUET, 2007, p. 118).

No período técnico-científico-informacional que caracteriza o sistema capitalista na atualidade, é possível acessar/conectar diversos territórios, o que configura a multiterritorialidade. Esta ocorre pela mobilidade concreta, quando há o deslocamento físico (ferrovias, estradas), ou virtualmente, difundida pela informática, os denominados espaços-temporais ou cibernéticos (HAESBAERT, 2010). Assim, a multiterritorialidade vai variar conforme o contexto econômico, social, político e cultural de cada localidade.

Procurando entender os processos de desterritorialização, reterritorialização e territorialização, que vêm ocorrendo no sistema capitalista, Haesbaert (2010) associa o discurso da desterritorialização à ideologia neoliberal, sobretudo na medida em que limita o papel do Estado e, por outro lado, defende a desregulamentação dos mercados. Santos (1994) mostra que o processo de desterritorialização traz em si um estranhamento, ou seja, uma total desculturização.

Para Haesbaert (1996), o processo de desterritorialização é fruto do novo padrão tecnológico imposto pelo capitalismo e traz como consequência a mobilidade de pessoas e a formação dos aglomerados de exclusão (acampamentos de refugiados), formados por assentamentos humanos, onde as pessoas estão

totalmente marginalizadas da sociedade, vivendo em condições subumanas. Devido a essa situação degradante, Haesbaert (1996) denomina essa população que vive nos aglomerados de “sem-sem”, pois não se enquadram em nenhuma estratificação social, nem contam com direitos sociais, econômicos ou políticos.

O grande dilema deste novo século será o da desigualdade entre as múltiplas velocidades, ritmos e níveis de desenvolvimento de des-territorialização, especialmente aquela entre a minoria que tem pleno acesso e usufrui dos territórios – redes capitalistas globais que asseguram uma multiterritorialidade, e a massa ou os “aglomerados” crescentes de pessoas que vivem na mais precária territorialização ou, em outras palavras, mais incisiva, na mais violenta exclusão e/ou reclusão socioespacial. (HAESBAERT, 2010, p. 372).

Em outra parte da obra, Haesbaert (2010) aponta os ganhadores e perdedores do processo de desterritorialização:

Se territorializar-se envolve sempre uma relação de poder, ao mesmo tempo concreto e simbólico, e uma relação de poder mediado pelo espaço, ou seja, um controlar o espaço e, através deste controle, um controlar de processos sociais, é evidente que, como toda relação de poder, a territorialização é desigualmente distribuída entre seus sujeitos e/ou classes sociais e, como tal, haverá sempre, lado a lado, ganhadores e perdedores, controladores e controlados, territorializados que desterritorializam por uma reterritorialização sob seu comando e desterritorializam em busca de uma outra reterritorialização, de resistência e, portanto, distinta daquela imposta pelos seus desterritorializadores (HAESBAERT, 2010, p. 259)

Sposito e Saquet (2008) trazem sua contribuição, quando apontam os principais elementos a serem considerados na proposição da abordagem do desenvolvimento territorial:

- 1 – a articulação de classes e a formação de redes e tramas locais e extralocais;
- 2 – o caráter (i)material, articulando os elementos culturais, políticos, econômicos e naturais;
- 3 – a produção de mercadorias, a recuperação e a preservação do meio ambiente;
- 4 – a valorização das pequenas e médias unidades produtivas;
- 5 – o reconhecimento dos saberes locais e das identidades;

- 6 – o conhecimento dos processos históricos e do patrimônio de cada lugar;
- 7 – a produção orgânica dos alimentos;
- 8 – a organização política em nível local, a fim de se buscar maior autonomia;
- 9 – a redução das injustiças e das desigualdades sociais etc.

No próximo capítulo, discutiremos a atuação do Estado brasileiro, da União Europeia e do Estado português na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural, enfocando o programa Leader e a Política Agrícola Comum, desenvolvidos pela União Europeia, bem como os resultados do Proder e do Leader, em Portugal. No que concerne ao Brasil, abordaremos a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a atuação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação dos Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

Neste capítulo, serão abordadas algumas políticas de desenvolvimento rural implementadas na Europa e no Brasil. Para a consecução desse objetivo, foi fundamental nosso período de estágio de doutoramento sanduíche em Coimbra Portugal¹⁸ onde conhecemos, in loco, as atuações do Governo Português e da União Europeia na promoção do desenvolvimento.

Quanto ao Brasil, vamos nos ater às políticas de desenvolvimento rural implantadas nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Pronaf e, principalmente, nos governos Lula (2003-2010), o Programa Aquisição de Alimentos e o Programa Territórios Rurais.

A partir da leitura de Souza (2006), Frey (2000) e Secchi (2010), trataremos do conceito de políticas públicas, as suas divisões e seus elementos principais, discutindo também as dificuldades encontradas no Brasil para a implementação de uma política pública. Por fim, identificamos algumas características territoriais nos Programas de Microbacias Hidrográficas que foram executados nos estados Paraná, Santa Catarina e São Paulo.

3.1. Considerações sobre políticas públicas

Na língua portuguesa, o termo política abrange dois significados para os quais a língua inglesa oferece vocábulos específicos – *politics* e *policy*.

Apresentada por Bobbio (2002) *apud* Secchi (2010, p. 1), a definição de política como a “atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o benefício do poder sobre o homem” estaria mais próxima do conceito de *politics* e, no imaginário popular, ensejaria a busca por recursos e a disputa de poder para assumir o controle do Estado.

¹⁸ O estágio de doutoramento “sanduíche” foi realizado no período de 01/09/2012 a 01/03/2013 e contamos com o financiamento da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (Nº do Processo: BEX 7846/12-6).

Já o segundo sentido, expresso pelo termo inglês *policy*, refere-se a algo mais concreto e que possui ação e decisão, mais próximo, portanto, do significado de política pública, pois representa um conjunto de ações que moldam determinado programa de governo ou de empresas e condicionam a sua implementação. (SECCHI, 2010).

Dessa forma, uma política pública se justificaria diante da necessidade de resolver um problema que atinge uma coletividade, cabendo ao Estado a responsabilidade por sua elaboração e implementação. No entanto, toda política pública é arbitrária, pois implica sempre uma seleção dos beneficiários e das localidades a serem atendidos. Souza (2006, p. 26) resume política pública como o

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de política pública constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Souza (2006), o embate em torno de ideias e interesses é a essência das políticas públicas nos países democráticos, e sua elaboração deve-se dar sob uma perspectiva holística, com a finalidade de atender o maior número de pessoas e as mais carentes. No Brasil, porém, de acordo com Frey (2000, p. 249), a força do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção está presente na implementação de políticas públicas, considerando que “a influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta e não de forma ‘agregada’, intermediada por partidos e associações”. Ou seja, há uma forte interferência da ação particular dos indivíduos na execução das políticas, do que constituem exemplo nítido, as emendas parlamentares a que cada deputado tem direito. Normalmente, os deputados destinam aos seus “currais eleitorais” os recursos com elas obtidos, visando a manter sua base de apoio e garantir os votos que o reconduzirão ao cargo.

Conforme Souza (2006) e Frey (2000), as políticas públicas podem ser divididas em quatro tipos, de acordo com suas características:

Políticas distributivas: em geral, são decisões tomadas pelo governo, que busca distribuir recursos de forma indiscriminada à sociedade, sem considerar as

limitações financeiras e estruturais; esse tipo de política atende determinados grupos e regiões, em detrimento do coletivo.

Políticas redistributivas: repletas de conflitos, por imporem perdas e ganhos a determinados grupos e regiões, caracterizam-se por atingir um maior número de beneficiários como, por exemplo, a que embasa o funcionamento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

Políticas Regulatórias: envolvem o controle da sociedade e a regulamentação de serviços públicos, como a implementação de políticas de controle de venda do álcool e do fumo.

Políticas constitutivas: determinam as leis constitucionais, as regras dos processos políticos como, por exemplo, o voto obrigatório.

A elaboração de toda política pública implica etapas de trabalho sequenciais e interdependentes: visualização do problema, definição da agenda, elaboração de alternativas, avaliação das opções, escolha das opções, operacionalização, avaliação e extinção (FREY, 2000).

Um aspecto destacado por Souza (2006) é a formação das agendas dos governos, ou seja, o motivo pela qual algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são deixadas de fora. Para a autora, deve haver uma consciência coletiva da sociedade para resolver determinado problema e, também, uma pressão dos atores sociais (ONGs, grupos, associações etc.) para cobrar a efetivação de políticas. A mídia também influi na formação das agendas, na medida em que divulga os problemas existentes na sociedade.

Muitos temas entram e saem da agenda governamental, e isso se deve tanto à falta de recursos humanos e de vontade política, quanto à ausência de pressão por parte dos atores sociais e a pouca divulgação dos problemas na mídia. March e Olsen (1972) *apud* Souza (2006) comparam a definição da agenda política a uma lata de lixo (*garbage can*). Assim, vários são os problemas (na lata) e poucas as soluções (política pública), ficando ainda na dependência dos grupos políticos que compõem o governo a escolha da questão a ser enfrentada e a definição da política a ser implantada.

Um elemento importante de toda política pública é a avaliação, que constitui o momento de conhecer a efetividade das ações e de saber se o problema foi resolvido. O mais recomendado é realizar a avaliação antes da implementação da

política pública, para identificar o problema a ser solucionado e realizar as modificações necessárias durante a implementação. Após a execução da política, é preciso avaliar o resultado final e decidir se ela deve ser mantida ou extinta. (SECCHI, 2010). Como critérios importantes para a avaliação de políticas públicas, o autor enumera:

Economicidade: mede a quantidade de recursos utilizados;

Eficiência econômica: mostra a relação entre os recursos utilizados e a produtividade;

Eficácia: avalia o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos;

Equidade: mede a homogeneidade na distribuição dos recursos aos beneficiários.

Em muitos países em desenvolvimento, tem havido tentativas de execução de políticas públicas com caráter participativo. No Brasil, a participação dos Conselhos Comunitários Gestores, sobretudo nas áreas sociais (saúde, educação, transporte), é um exemplo do “novo gerencialismo público”¹⁹, que se caracteriza pela participação direta da população na execução e elaboração de uma política. Outro exemplo é a prática do Orçamento Participativo, por meio do qual a população escolhe as áreas prioritárias às quais os recursos públicos serão destinados.

Cabe destacar, também, que as políticas públicas precisam de um tempo de maturação, pois os seus efeitos só aparecem com mais efetividade após, em média, dez anos de implementação. Isso ocorre porque elas demandam um período de ajustamento e de assimilação de suas intenções, bem como são afetadas por alterações no comportamento do público alvo e dos executores (SECCHI, 2010).

Os principais elementos de uma política pública são assim sintetizados por Souza (2006, p. 36):

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através de governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

¹⁹ Cf. Souza (2006), p. 35.

- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública, como ação do Estado capitalista, surgiu nos EUA, após a crise de 1929, com o lançamento do New Deal. Esse novo plano econômico, implantado pelo presidente Franklin Roosevelt, entre 1933-1937, teve como objetivo recuperar a economia americana, devastada devido à grande depressão. Foram realizados vultosos investimentos em obras públicas, como a construção de hospitais, escolas, hidrelétricas, barragens etc.

No Brasil, o marco das políticas públicas é o governo de Getúlio Vargas, quando foram criados, em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, e, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). No entanto, o fortalecimento do Estado e a elaboração de políticas públicas pensadas para todo o território nacional tornaram-se mais efetivos a partir do governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956-1961 (Plano de Metas) e, sobretudo, durante os governos militares (1964-1985), com o lançamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Cabe destacar que todas essas políticas tiveram uma implementação do tipo top-down, ou seja, foram impostas de cima (do executivo) para baixo (população), sem a participação da sociedade na elaboração e execução das ações. Foi só a partir dos anos 1990, durante o governo de FHC (1995-2002) e, principalmente, nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010), que políticas de modelo bottom-up foram criadas, permitindo à população participar de sua elaboração e implementação. “Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia” (SECCHI, 2010, p. 48).

Nos próximos itens, discutiremos algumas políticas públicas com características bottom-up, como o Pronaf, o Programa Territórios da Cidadania, o Programa Territórios Rurais, o Programa Leader, na União Europeia, e o Proder em Portugal. Incluímos também na discussão, o Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, em cuja implantação a participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento e das associações de produtores rurais teve papel relevante. Discutiremos com mais profundidade esse programa, em suas duas edições, nos capítulos três, quatro e cinco.

3.2. A abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil

Até o final da década de 1980, as políticas públicas direcionadas aos espaços rurais eram estritamente setoriais, focadas no estímulo à produção agrícola e tendo como beneficiários os grandes e médios produtores, a exemplo do financiamento agrícola instituído pelos governos militares (1964-1985). A concessão do crédito rural subsidiado foi o principal mecanismo utilizado pelo Estado para promover as alterações na base técnica da agricultura brasileira. Os grandes e médios produtores tiveram acesso a recursos para adquirir os produtos do pacote tecnológico da “Revolução Verde” (sementes melhoradas, insumos químicos e máquinas)²⁰. A modernização da agricultura foi fundamental para o desenvolvimento nacional, pois promoveu importantes mudanças: a liberação de mão de obra para a indústria, a produção de alimentos e matérias-primas, a geração de saldo positivo na balança comercial, através do aumento das exportações e a geração de renda para os setores urbanos (BONNAL, KATO, 2011).

Com a promulgação da Constituição de 1988, “a afirmação dos princípios democráticos e de descentralização no texto constitucional marcou o fim da lógica de Estado centralizador e a inauguração de um estado mediador” (BONNAL, KATO, 2011, p. 61). Além disso, a nova carta reforçou a obrigatoriedade da divisão de responsabilidades e de recursos entre os entes administrativos, fortalecendo os municípios, e abriu a possibilidade de participação da sociedade, com a criação dos conselhos e o incentivo à formação das organizações coletivas.

Nos anos 1990, tanto o meio acadêmico quanto os órgãos públicos passaram a reconhecer que no meio rural não são desenvolvidas apenas atividades agropecuárias, e que as políticas destinadas a esses espaços deveriam incorporar outros aspectos, como a sustentabilidade ambiental e a pluriatividade das famílias rurais. Adotou-se então a abordagem territorial nas políticas públicas, pois, “por meio dela é incorporada uma visão integrada dos espaços rurais e urbanos e reconhecido o caráter multifuncional e multidimensional dos espaços rurais” (HESPANHOL, 2010, p. 211).

²⁰ O SNCR foi altamente seletivo, nos beneficiários, ao atender apenas os médios e grandes produtores; espacialmente, ao priorizar as regiões Sul e Sudeste e por produto, ao focar apenas as monoculturas destinadas à exportação (GONÇALVES NETO, 1997).

No debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil, observou-se que as políticas vigentes até o início da década de 1990 não conseguiram reduzir a pobreza no campo nem a desigualdade social e regional. Segundo Bonnal e Delgado (2011), havia um rural invisível, composto por uma grande parcela da população que não tinha acesso às políticas públicas. Essas famílias, residentes nos espaços rurais, compunham uma sociedade civil sem representação, por não estarem organizadas em associações ou sindicatos.

A persistência da pobreza rural na América Latina e o fracasso das políticas de desenvolvimento rural nas décadas passadas foi o que propiciou a discussão de novos enfoques de desenvolvimento rural, que se incorporou nos finais dos anos 90 nas estratégias e políticas de desenvolvimento rural das agências internacionais de desenvolvimento e governos da região (SUMPSI, 2007, p. 64). (tradução nossa).

Outro aspecto importante para a incorporação da perspectiva territorial foram as consequências negativas da modernização agrícola, apoiada nos produtos do pacote tecnológico da “Revolução Verde”. Problemas ambientais, como o aumento do desmatamento e a poluição de corpos d’água, assim como problemas sociais decorrentes do êxodo rural e do aumento das desigualdades levaram instituições internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, a incentivar políticas territoriais de desenvolvimento rural, as quais incluíam a dimensão ambiental e uma visão mais ampla e integrada do rural, incorporando as noções da pluriatividade das famílias residentes no campo e da multifuncionalidade dos espaços rurais.

Como já discutimos no primeiro capítulo, a noção de território, que é multidimensional, permite uma análise dos elementos materiais e imateriais presentes no espaço rural, considerando, sob uma visão integrada, os aspectos ambientais, culturais, sociais e econômicos nele existentes. A multifuncionalidade dos espaços rurais foi reconhecida pela União Europeia em políticas de desenvolvimento como o Programa Leader, que valoriza as várias dimensões do rural, incluindo o cuidado com o meio ambiente, a produção agropecuária e o turismo rural, sendo, este, uma das atividades que mais recebeu incentivo.

No item subsequente, analisaremos a Política Agrícola Comum, implantada na Europa após a segunda guerra mundial com o objetivo inicial de atingir a

autossuficiência alimentar de sua população, apresentando as principais mudanças por que passou, ao longo da história, e suas consequências.

3.3. A Política Agrícola Comum no contexto da formação da União Europeia

A Política Agrícola Comum foi lançada em 1962 pela Comunidade Econômica Europeia (CEE), que havia sido formada em 1957, com o Tratado de Roma. A preocupação do bloco comunitário era garantir a autossuficiência alimentar para a sua população. Implantar uma política comum agrícola foi, portanto, uma das primeiras preocupações da CEE, e todos os Estados-Membros contribuíram financeiramente para sua efetivação (CARVALHO, 2012).

A PAC teve como objetivos iniciais elevar a produtividade, melhorar a vida da população rural, estabilizar os mercados e assegurar o abastecimento a preços acessíveis à população. Para financiar essa política, foi criado, em 1962, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, que se tornou o maior orçamento do bloco comunitário. De acordo com Cavaco (2005), a unicidade de mercado, a preferência comunitária, a solidariedade financeira, permitindo a livre circulação dos produtos dentro dos países membros do bloco, caracterizavam os princípios gerais da PAC.

Segundo Covas (2004), a PAC passou por três grandes períodos, modelos dominantes ou paradigmas: o modelo produtivista tecnológico das décadas de 1960 e 1970, o modelo da contenção-reconversão dos anos 1980 e o paradigma da proteção-conservação da década de 1990 em diante. A primeira fase foi marcada por alteração da base técnica agrícola, produção em grande escala, especialização na produção, êxodo rural acelerado e excedente na produção de alimentos. A segunda representou um período de racionalização e limitação da produção e dos gastos agrícolas; novas medidas foram impostas aos agricultores, como a aposentadoria antecipada, reconversão da produção, ajudas diretas em dinheiro, proteção dos recursos naturais etc. A preocupação com o meio ambiente aliada à conservação dos recursos naturais e culturais, o entendimento de que o espaço rural não se reduz apenas à produção agrícola e o fortalecimento do conceito de desenvolvimento rural, entendido como aquele que induz a melhoria de vida da população rural, foram os destaques na PAC durante os anos 1990 e 2000.

Como consequências das iniciativas adotadas, Covas (2004, p. 30) ressalta:

Com efeito, medidas como extensificação, abandono de terras, reforma antecipada, proteção ambiental e desenvolvimento rural, aparecem associadas à redução da produção não sendo difícil perceber, que, em seu conjunto, não representam um esforço sustentado de alteração do “status quo” agrícola dominante.

Os resultados dessa política foram positivos na medida em que a Europa passou a ser autossuficiente em vários produtos, ocorrendo um aumento no excedente de alimentos. No entanto, a PAC se tornou extremamente cara, geradora de desperdício e desigual, ao privilegiar os agricultores mais capitalizados, localizados nos países mais desenvolvidos da União Europeia. Assim, no início dos anos 1990, ocorreu sua primeira reforma, que impôs uma série de medidas, como quotas de produção, “combinação dos sistemas de preços com as ajudas diretas, os controlos diretos de produção, medidas de exceção para as pequenas produções e medidas de acompanhamento” (CARNEIRO, 2004, p. 7). Além disso, introduziu-se o princípio da multifuncionalidade, sob o qual o espaço rural é visto não somente como produtor de alimentos, mas também como espaço de lazer, de prática de esportes, de preservação do meio ambiente, de atração do turista e de cuidado com o patrimônio histórico e cultural.

Com a Política Agrícola Comum, os países europeus tornaram-se autossuficientes na produção de alimentos e, também, passaram a exportar produtos agropecuários. Devido aos questionamentos da sociedade europeia às subvenções estatais direcionadas aos setores agropecuários e à pressão dos países em desenvolvimento exportadores agrícolas, a PAC sofreu novas reformulações. Mesmo com as reformas, continuou a privilegiar os produtores mais capitalizados, que tinham sua produção voltada ao mercado externo, e a representar um custo alto para a União Europeia, já que 90% das unidades agropecuárias presentes no bloco receberam ajuda financeira do Estado (ABRAMOVAY, 2002).

Comentando as consequências da PAC no comércio internacional, Contini (2004, p.7) afirma:

Preços elevados pagos ao produtor são um incentivo a produzir mais do que o demandado pelo mercado, causando superprodução, obrigando a conceder mais subsídios para a exportação, deprimindo os preços internacionais e afetando negativamente as exportações e a renda dos países em desenvolvimento.

Não obstante os custos significativos das subvenções aos produtores, elas estão enraizadas na cultura e no sistema produtivo da sociedade europeia, o que dificulta o fim dessa política estatal. A fome provocada pelas duas guerras mundiais no século XX e o grande esforço para a reconstrução no pós-guerra são lembranças que reforçam a importância de uma política específica de segurança alimentar, já que a produção de alimentos é essencial para toda a população.

Procurando compreender e atender a multifuncionalidade dos espaços rurais, foi lançada, em 1991, a iniciativa Leader, que se tornou referência em políticas de desenvolvimento rural na Europa e em outros países. O Programa Leader estava inserido nas políticas de desenvolvimento rural da PAC (segundo pilar) e foi uma das primeiras iniciativas do bloco europeu para fomentar o desenvolvimento rural local.

3.4. A iniciativa comunitária Leader

O Programa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader) foi elaborado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável nas zonas rurais, que correspondem a quase 90% de todo o território europeu. Essa iniciativa comunitária inovou, ao incentivar a exploração de novas fontes de lucros, a formação de grupos de ações locais e o reconhecimento da dimensão ambiental como elemento fundamental no desenvolvimento.

Financiado inicialmente pelo Fundo Europeu de Orientação Agrícola e Desenvolvimento Rural, o Feoga, que a partir de 2005 foi substituído pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), o Programa teve três fases: Leader I (1991-1993), Leader II (1994-1999) e Leader+ (2000-2006). A partir de 2007, foi incorporado nos programas de desenvolvimento rural de cada Estado-Membro da União Europeia, sendo financiado pelo Feader e pelo orçamento de cada país.

O principal escopo da abordagem Leader é valorizar a diversidade regional, apoiando as iniciativas locais de desenvolvimento rural, nas quais se destacam as seguintes características:

a) **estratégias locais de desenvolvimento**: reconhecimento da importância da população local na elaboração, execução e fiscalização das ações do programa, valorizando as especificidades e diversidades de cada área rural europeia;

b) **abordagem ascendente**: participação dos agentes locais na tomada de decisões em todas as fases de execução do programa, adaptando as ações às necessidades das comunidades atendidas;

c) **parcerias locais entre setores públicos e privados**: formação dos grupos de ação local (GAL), responsáveis por identificar e aplicar uma estratégia de desenvolvimento local, tomar decisões, bem como destinar e gerir os recursos financeiros;

d) **incentivo à inovação**: seja para a introdução de um novo produto, seja para a adaptação de inovações tecnológicas;

e) **ações integradas e multissetoriais**: estabelecimento de parcerias com vários setores da sociedade, com a finalidade de envolver os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais;

f) **A formação das redes institucionais**: divulgação dos resultados positivos das ações do programa, permitindo que outros países possam aprender e implementar experiências bem sucedidas;

g) **cooperação**: previsão de dois tipos de projetos geridos por uma estrutura comum: cooperação interterritorial, aglutinando os Estados-Membros de diversas zonas rurais em busca de um projeto comum; cooperação transnacional, que reúne pelo menos grupos Leader de dois países da UE com grupos de países terceiros que tenham iniciativas semelhantes ao Leader (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

A partir de 2007 foi instalada uma rede de desenvolvimento rural, gerida pela Comissão Europeia e cada Estado-Membro instaurou uma rede rural nacional, a fim de divulgar as experiências do Leader em cada país e lançar projetos de cooperação entre os países.

Como aponta Favareto (2007), as duas primeiras edições do Leader se diferenciaram pelo caráter territorial apresentado, em oposição aos programas setoriais, pelo envolvimento do número de participantes na elaboração, execução e fiscalização dos projetos, bem como por integrar várias políticas públicas, articular membros diversos da sociedade – instituições, empresas, organizações não

governamentais e, ainda, estimular a criatividade e a valorização dos conhecimentos locais.

Como lição dessas duas políticas públicas restou a compreensão de que o desenvolvimento rural só pode ser alcançado se houver um planejamento adequado de execução de projetos e a participação dos atores e instituições envolvidos, por meio de ações multissetoriais e integradas, incorporando-se a abordagem territorial. Com características de iniciativas bottom-up (de baixo para cima), por contar com o envolvimento dos atores locais na execução dos projetos, diferenciaram-se de ações anteriores, do tipo top-down (de cima para baixo), traço marcante de um Estado autoritário e conservador, que não inclui o público alvo na elaboração e execução das políticas públicas. Os projetos desenvolvidos em seu âmbito foram selecionados pelo mérito, sem uma pré-seleção, “como uma maneira de estimular a competição entre territórios e a correspondente mobilização de energias e talentos na busca por estes recursos” (FAVARETO, 2007, p. 131). De acordo com Hespanhol (2007), a gestão dos projetos ficou sob responsabilidade dos Grupos de Ação Local (GALs), que se encarregaram de formulá-los e implementá-los.

O período compreendido entre 2000 e 2006 foi a fase do Leader+, no qual foram empregados recursos de mais de dois bilhões de euros, envolvendo mais de mil projetos implantados nos países membros da União Europeia. Nesse novo programa, todos os territórios rurais da UE puderam acessar os recursos, diferentemente do que ocorreu com os Leader I e II, que priorizaram as regiões deprimidas.

Pesquisando o Leader+, na França, Hespanhol (2007) ressalta que esse programa seguiu as orientações da PAC, incentivando a competitividade e a diversificação do desenvolvimento rural, ainda que com seus próprios métodos de ação, e reafirmou os projetos de abordagem territorial, em substituição ao caráter setorial das políticas tradicionalmente direcionadas aos espaços rurais.

Na Tabela 2, podemos identificar a quantidade de GALs formados, a área atendida e os valores investidos em cada período da iniciativa Leader. Destacam-se na Tabela 2, a elevação dos recursos disponibilizados ao longo do período de sua execução (1991-2006) e a extensão da área beneficiada pelo programa, que passou de 367.000 km² para 1.557.386 km².

Tabela 2: Evolução do Leader e o número de grupos de ação local formados ao longo do Programa

Iniciativas Leader	Número de grupos de ação local	Superfície abrangida (km ²)	Financiamento EU (milhões de euros)
Leader I	217	367 000	442
Leader II	906	1 375 144	1.755
Leader+	893	1 577 386	2 105,1

Fonte: Comissão Europeia, 2006. Disponível em: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pt.pdf, acesso em 12/12/2013.

No nível local, cada projeto Leader foi executado por um Grupo de Ação Local, responsável pela formação das parcerias entre instituições locais, empresas e associações. Assim, os GALs mobilizaram a população para se inserirem no programa, bem como acompanharam e fiscalizaram a implementação dos projetos. Cada GAL elaborou uma proposta de desenvolvimento que reconhecesse as especificidades do seu território e que valorizasse a multifuncionalidade dos espaços rurais.

O Leader+ articulou-se em torno de dois objetivos principais: 1- apoio às estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de caráter piloto, fundamentadas na abordagem ascendente e na parceria horizontal; 2- apoio à cooperação interterritorial e transnacional e à colocação dos territórios rurais da União Europeia em rede (MORENO, 2005).

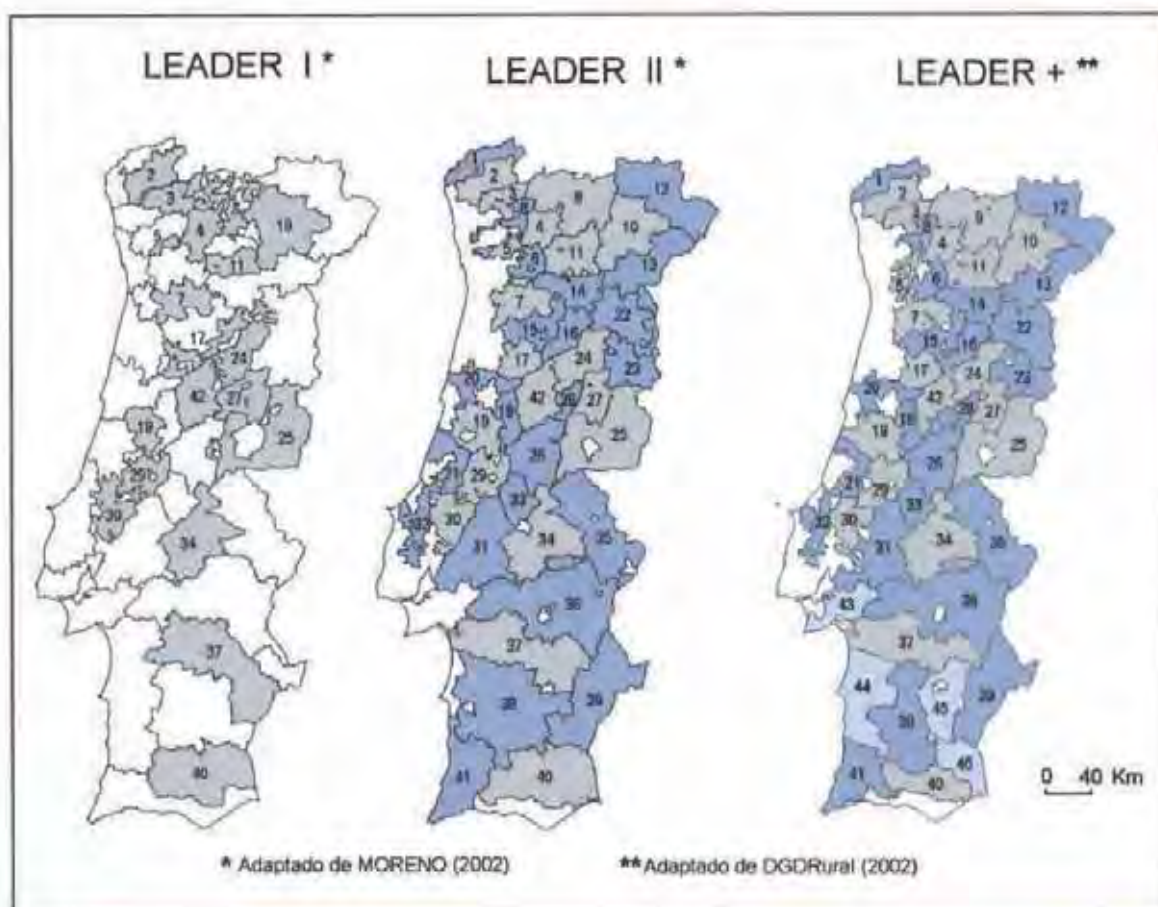
3.5. O programa Leader em Portugal e o Proder

Em Portugal, o Programa Leader apresentou resultados positivos. Em sua primeira fase de atuação, a iniciativa atingiu 30 territórios, abrangendo uma área aproximada de 37% de todo o território português, com atendimento de 14,3% da população. Já o Leader II beneficiou 33% da população, distribuídos em 48 territórios (incluindo as ilhas de Madeira e Açores), enquanto o Leader+ atingiu 80% do território, totalizando 52 regiões. Na Figura 1, podemos visualizar a evolução do Leader nas suas três edições em Portugal (MORENO, 2005).

Não obstante os resultados alcançados naquele país, essa iniciativa comunitária não beneficiou a parcela da população que vive no rural “profundo”, ou seja, em áreas pobres localizadas principalmente no interior. Assim, os grupos de

agricultores menos organizados em associações, não inseridos no mercado, com perfis menos empreendedores, ficaram excluídos do Leader (ROVER; HENRIQUES, 2006). A necessidade de contrapartida financeira a cada projeto aprovado pelo programa foi uma das razões que impediu a participação dos agricultores menos capitalizados, e a inserção dessa população mais pobre continua ainda um desafio a ser superado pelas políticas de desenvolvimento rural da União Europeia.

Figura 1: O resultado da iniciativa Leader em Portugal



- | | | |
|----------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| 1 – ADRIMINHO | 18 – DUECEIRA | 35 – ADER-AL |
| 2 – ADRIIL | 19 – TERRAS DE SICÓ ⁽¹⁾ | 36 – MONTE |
| 3 – ATAHCA | 20 – ADELO | 37 – TERRAS DENTRO |
| 4 – PROBASTO | 21 – ADAE | 38 – ESDIME |
| 5 – ADER-SOUSA | 22 – RAIA HISTÓRICA | 39 – ROTA DO GUADIANA |
| 6 – DOLMEN | 23 – PRÓ-RAIA | 40 – IN LOCO |
| 7 – ADRIMAG | 24 – ADRUSE | 41 – VICENTINA |
| 8 – SOL-DO-AVE | 25 – ADRACES | 42 – ADIBER ⁽²⁾ |
| 9 – ADRAT | 26 – PINHAL MAIOR | 43 – ADREPES |
| 10 – DESTEQUE | 27 – RUDE | 44 – ADL |
| 11 – DOURO HISTÓRICO | 28 – ADERES | 45 – Alentejo XXI |
| 12 – CORANE | 29 – ADIRN | 46 – Terras do Baixo Guadiana |
| 13 – DOURO SUPERIOR | 30 – APRODER | |
| 14 – BEIRA DOURO | 31 – CHARNECA | |
| 15 – ADDLAP | 32 – LEADER OESTE | |
| 16 – ADD | 33 – TAGUS | |
| 17 – ADICES | 34 – LEADERSOR | |

⁽¹⁾ ADSICÓ no LEADER I
⁽²⁾ ACIBEIRA no LEADER I

Fonte: Moreno (2005)

De todas as atividades financiadas pelo Leader, o turismo se destacou com 25% do total de investimentos, constituindo a atividade que mais recursos recebeu. Para o desenvolvimento dessa atividade, os Grupos de Ação Local, compostos por atores públicos-privados (com a participação mínima de 50% de representantes da sociedade civil), funcionaram como Agências de Desenvolvimento Local, elaborando iniciativas para fomentar os territórios rurais. Em Portugal, 77% de todo o território recebeu ações de 52 GALs, distribuídos da seguinte forma: oito entre o Douro e o Minho, seis em Trás-os Montes, oito na Beira Litoral, sete na Beira interior, seis no Ribatejo e Oeste, oito no Alentejo, três no Algarve, quatro nos Açores e duas na Madeira (DINIZ; PANYIK e BREDA, 2011).

Há uma comissão de acompanhamento do Leader em Portugal, composta por cem unidades, envolvendo os 52 GALs. A Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local – é a principal parceira dos Grupos de Ação Local. A falta de recursos humanos, porém, constitui um grande problema para os GALs, como revelam Diniz, Panyik e Breda (2011). Segundo esses autores, do total de 1.909 projetos apoiados pelo Leader, 778 estavam relacionados com o turismo, o que demonstra a importância dessa atividade como estratégia de desenvolvimento das áreas rurais portuguesas.

Não obstante o fim do Leader em 2006, essa iniciativa foi incorporada ao Programa de Desenvolvimento Rural (Proder), uma política implantada em Portugal para o período de 2007-2013, que conta com recursos do próprio país e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), no valor de aproximadamente 3.5 bilhões de euros. Inserido no Plano Estratégico Nacional, propõe elevar a competitividade dos setores agrícola e florestal, promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais e dinamizar econômica e socialmente as zonas rurais. Batista e Figueiredo (2011) assinalam que o programa prioriza uma boa parte dos seus recursos financeiros para o apoio à atividade agrícola tradicional.

O Proder se divide em quatro subprogramas: 1- Promoção da Competitividade, 2- Gestão Sustentável dos Espaços Rurais, 3- Dinamização das Zonas Rurais, 4- Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências com Carácter Transversal. A abordagem Leader está inserida no subprograma 3, incentivando ações de desenvolvimento local, por meio dos GALs. Seus principais objetivos são dinamizar economicamente os territórios rurais por meio da

diversificação econômica, da criação de empregos e da elevação da qualidade de vida da população rural. Também é garantido o reforço à governança local, uma característica inovadora da iniciativa Leader. A meta é que 100% dos territórios rurais em Portugal sejam atendidos, conforme revela o documento do Proder, intitulado *Continente-2007-2013*, publicado em janeiro de 2012. O custo total estimado da iniciativa Leader em Portugal, nesse período, está estimado em €603.241,74.

Embora tenham ocorrido avanços com a inclusão do Leader no Proder, ainda há o predomínio da distribuição de recursos para as áreas mais desenvolvidas economicamente e para as atividades agrícolas. Dessa forma, Batista e Figueiredo (2011, p. 289) destacam que “o novo Proder (...) não tem contribuído para inverter a tendência de esvaziamento social de um extenso território nacional que Baptista (2006) designou como rural de baixa densidade”.

Os resultados positivos da iniciativa Leader, na União Europeia, se difundiram internacionalmente, e diversos países passaram a elaborar políticas de desenvolvimento rural que levassem em consideração a opinião dos participantes e a valorização do manejo adequado dos recursos naturais, bem como atendessem os produtores rurais mais carentes. Essas características estiveram presentes no Programa de Manejo de Água, Conservação do Solo e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas (1989-1997), também denominado Paraná Rural, implementado no Estado do Paraná, que foi pioneiro na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural com foco no manejo adequado dos recursos naturais. O Paraná Rural teve resultados satisfatórios no controle da erosão e no replantio de matas ciliares, bem como nos trabalhos de assistência técnica e extensão rural.

No nível federal, a primeira iniciativa voltada para o pequeno produtor rural foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que teve início em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e se tornou um divisor de águas na política de desenvolvimento rural no Brasil, pois desde então se reconheceu a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, no cuidado do meio ambiente e na geração de postos de trabalho.

Nos próximos dois itens, analisaremos o surgimento do Pronaf e o fortalecimento das políticas de desenvolvimento territorial nos governos FHC e Lula.

Cabe destacar que nos mandatos do presidente Lula, as políticas territoriais foram fortalecidas, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e pelos programas por ela lançados, como o Territórios Rurais e o Territórios da Cidadania.

3.6. As políticas de desenvolvimento territorial nos dois mandatos do governo FHC

Devido às pressões dos movimentos sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Central Única dos Trabalhadores (CUT), o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) lançou, em 1996²¹, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. O Pronaf foi um marco nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, pois o Estado passou a reconhecer a importância da agricultura familiar, oferecendo linhas de créditos com juros subsidiados aos agricultores familiares, algo inédito no país, já que esse segmento de trabalhadores tinha dificuldades para acessar o crédito rural oficial.

Além do financiamento disponibilizado às famílias por meio do Pronaf, foi lançado também um crédito coletivo, denominado Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços Municipais, destinado aos municípios com forte presença de agricultores familiares. Para o acesso a esses recursos, os municípios deveriam ter um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural constituído e um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural elaborado.

De acordo com Hespanhol (2010), o lançamento do Pronaf foi importante tanto economicamente, haja vista que o produtor passou a ter acesso ao financiamento rural subsidiado, quanto socialmente, por ter reconhecido a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, na diversidade cultural e no cuidado com o meio ambiente. Como consequência, segundo Souza (2012), ocorreu uma multiplicação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) em todo o país, por ser sua existência a condição para o acesso aos

²¹ O “embrião” do Pronaf foi o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, o Provap, lançado no governo de Itamar Franco (1992-1994).

recursos do Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços Municipais²². No entanto, como destaca Hespanhol (2010, p. 315), “na maioria dos municípios do país os CMDR são apenas instâncias formais estabelecidas para atender exigências de esferas superiores de poder”. Muitos conselhos sofrem a influência política e/ou partidária, normalmente dos prefeitos, impedindo o debate e o confronto de ideias.

Assim, o não funcionamento efetivo dos CMDRs, o baixo nível de organização e participação dos agricultores familiares, a manipulação dos prefeitos na destinação dos recursos e a reduzida experiência dos técnicos executores que atuam no Pronaf constituíram os principais problemas do programa (HESPANHOL, 2010).

Veloso (2011) destaca que entre 1998/1999 e 2008/09 foram efetuados 13,5 milhões de contratos do Pronaf e disponibilizados 55,8 bilhões de reais em recursos. No entanto, esse montante beneficiou prioritariamente os produtores mais capitalizados e/ou que tinham maior capacidade de endividamento. A grande maioria dos agricultores familiares, pobres, que vivem em condições precárias, foi segregada dessa política pública.

Também durante o governo FHC, foi lançado o Programa Comunidade Solidária, uma das primeiras estratégias de desenvolvimento local no Brasil. Inserido nas políticas sociais desse governo, teve como objetivo reduzir a pobreza e a exclusão social, por meio do desenvolvimento local Integrado e sustentável. No final da década de 1990, teve início o Programa Comunidade Ativa, que objetivava estimular o desenvolvimento local dos espaços mais pobres do país, operando em parceria com os governos estaduais e prefeitos, bem como com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE (ORTEGA; MENDONÇA, 2011).

Criado em 1999, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a ser o responsável pelas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, direcionadas aos agricultores familiares, às comunidades tradicionais e aos assentados. As políticas de reforma agrária também passaram a ser geridas por essa pasta. Com essa iniciativa, ocorreu um fato único no Brasil – a existência de dois ministérios para tratar das atividades agropecuárias –, sendo o MDA, voltado à agricultura familiar, quilombolas, indígenas e assentados, e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), voltado ao setor agroexportador, que atende médios e

²² Cf. Souza (2012),

grandes proprietários, tornando nítida, portanto, a separação de interesses (conflitos) com o estabelecimento de políticas específicas no âmbito de cada ministério.

3.7. O fortalecimento das políticas territoriais nos dois mandatos do governo Lula

Já no início do governo Lula (2003-2010), foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), subordinada ao MDA. De acordo com Ortega e Mendonça (2007), o objetivo desse órgão seria articular e integrar políticas públicas, em nível federal, estadual e municipal, com as organizações da sociedade civil, em busca do desenvolvimento de territórios rurais onde fosse predominante a agricultura familiar e os assentamentos rurais, contribuindo para a elevação das capacidades humanas, institucionais e de autogestão dos territórios²³. A principal estratégia da SDT seria incentivar ações descentralizadas que buscassem valorizar os potenciais endógenos desses territórios. Dessa forma, a abordagem territorial “propiciaria uma maior articulação dos diferentes níveis de governo e das organizações da sociedade em torno de objetivos pactuados” (BRASIL, 2003, apud ORTEGA; MENDONÇA, 2007, p. 116). Como se pode ver nos documentos oficiais, para o MDA, território é

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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 (BRASIL, MDA/SDT, 2005, apud DELGADO; LEITE, 2011, p. 90).

Também no início do governo Lula, foi lançado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que teve como foco as áreas com maiores níveis de pobreza rural, selecionadas de acordo com os seguintes critérios:

²³ A SDT substituiu a linha do Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços Municipais pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.

- a) municípios com no máximo 50 mil/hab;
- b) densidade demográfica menor de 80 hab/km²;
- c) conjunto de municípios pertencentes ao Pronat²⁴;
- d) conjunto de municípios que fazem parte do Consad²⁵.

O Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008 e inserido na agenda social do governo federal, tinha como objetivo reduzir as desigualdades sociais por meio da inclusão das populações mais carentes, com o planejamento e a integração de políticas públicas. Universalizar os programas básicos de cidadania e aumentar a participação social configuravam também metas primordiais dessa política pública federal (DELGADO; LEITE, 2011).

De acordo com Leite e Wesz Junior (2011), o Programa Territórios da Cidadania manteve a mesma ideia de território e de abordagem territorial utilizada pelo Pronat. A diferença foi a mobilização de 22 ministérios, a fim de integrar ações e políticas públicas para combater a pobreza e levar cidadania para as populações dos territórios, incluindo os programas Bolsa Família, Luz para Todos e Pronaf, a compra de terras para reforma agrária, a capacitação de produtores rurais e a disponibilização de serviços de assistência técnica e extensão rural, a construção de farmácias populares, a realização de congressos regionais etc.

No caso dos Territórios de Cidadania, diferentemente do Pronat, o desafio torna-se maior, pois envolve várias ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, tornando complexo o processo de gestão social e, para ficarmos no tema deste estudo, de gestão financeiro-orçamentária. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais - agora não necessariamente agrários - com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011, p. 178).

Os critérios utilizados para a seleção dos Territórios da Cidadania foram:

- a) baixo índice de desenvolvimento humano – IDH;
- b) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;

²⁴ A composição do Colegiado do Pronat prevê que 2/3 de seus membros sejam representantes da sociedade civil e 1/3, do poder público.

²⁵ Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (Consad).

- c) maior concentração de população quilombolas e indígenas;
- d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- f) maior organização coletiva;
- g) instalação de no mínimo um território por estado da federação (DELGADO; LEITE, 2011).

Até 2009, foram identificados 164 territórios rurais e 120 territórios da cidadania. Conforme Delgado e Leite (2011, p. 94), a “prioridade era atender territórios que apresentassem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo”.

Comparando as políticas de desenvolvimento territorial rural implantadas nos governos FHC e Lula, Ortega e Mendonça (2007) apontam o que as distingue:

(...) ao contrário do governo anterior (FHC), que promoveu aquelas políticas públicas descentralizadoras com base nos municípios, no caso desse governo (Lula), as políticas de desenvolvimento territorial rural procuraram inovar, constituindo espaços socioprodutivos de caráter intermunicipal. Portanto, se, de um lado, temos uma certa continuidade dessas políticas, em função da orientação local; de outro, ao buscar um arranjo intermunicipal, verificamos uma inovação importante, que tanto pode representar vantagens para que se alcancem objetivos desenvolvimentistas, como apresentar dificuldades ao constituir um ente intermediário entre o município-estado-união não previsto constitucionalmente (ORTEGA; MENDONÇA, 2007, p. 112).

Dessa forma, com a extinção do Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços Municipais e a destinação dos recursos para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, reduziram-se os financiamentos repassados aos municípios, ocasionando também o enfraquecimento da influência das prefeituras e dos CMDRs. Foram constituídos os Colegiados Territoriais, compostos por representantes das três esferas de governo (União, estado e municípios) e da sociedade civil, em cada território selecionado. Dentre as funções desses colegiados destacam-se: divulgar ações do programa, exercer controle social sobre ele, identificar as demandas locais, integrar os funcionários públicos e a sociedade, fazer projetos de qualificação e de integração de ações (DELGADO; LEITE, 2011).

Segundo Leite e Wesz Júnior (2011), a região nordeste concentrou 50,7% dos municípios atendidos pelo Programa Território da Cidadania e 54,6% de todo o recurso previsto para essa política federal em 2010.

Hespanhol (2010) destaca que tanto nos Territórios Rurais, quanto nos Territórios da Cidadania, há o predomínio de interesses dos segmentos associados à agricultura familiar e aos movimentos sociais. Já setores da sociedade, como representantes do comércio, da indústria e de órgãos gestores (saúde, transporte etc.) não estão participando da implementação desses programas, seja por falta de informação, seja por boicote dos prefeitos e dos executores dos programas. Ainda segundo o autor, a elevada concentração de propriedade da terra e dos meios de produção, o baixo nível de organização rural, o comodismo e as arcaicas relações de poder (clientelismo, mandonismo local, populismo) são outros fatores que dificultam as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

Outro problema, apontado por Medeiros e Dias (2011), é a fragilidade das instituições para lidarem com políticas de desenvolvimento territorial de caráter descentralizado, sobretudo no âmbito municipal, onde persistem, em diversas regiões do país, a troca de favores, a barganha política e o clientelismo. Dessa forma, muitas pessoas não são atendidas pelas políticas de desenvolvimento rural, em decorrência de problemas estruturais presentes nas prefeituras municipais.

Diante do exposto, sintetizamos desta forma os desafios que as políticas de desenvolvimento territorial enfrentam no Brasil:

- falta de representação dos diversos segmentos da agricultura familiar nos colegiados;
- funcionamento dos colegiados baseado, na maioria das vezes, em estruturas burocráticas, dificultando o acesso a recursos públicos;
- manutenção de privilégios de alguns segmentos em detrimento de outros;
- abordagem do desenvolvimento, em muitos casos, restrita a projetos setoriais e produtivos;
- não participação dos atores que representam o mercado.

Não obstante os problemas apontados, as políticas de desenvolvimento territorial têm tido resultados positivos. A interferência dos prefeitos nos CMDRs foi reduzida e a escala das ações passou da municipal para a intermunicipal, no entanto, a lógica dos investimentos e dos projetos ainda continua restrita ao âmbito

municipal. Houve, no entanto, uma inovação institucional, com a inclusão de atores locais no processo de implementação das políticas públicas.

A criação dos territórios colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não "se falavam". Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores que constituem o território fossem mais bem explicitados e "trabalhados", estimulando-os a implementarem ações conjuntas, em diálogo ou não com o Estado, orientadas para o desenvolvimento. Essa experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar nova institucionalidade operacional que intenta viabilizar a discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de algumas prefeituras. (DELGADO; LEITE, 2011, p. 125).

Outro ponto a destacar no governo Lula foi o reconhecimento jurídico da agricultura familiar como categoria socioprofissional, por meio da Lei N° 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A definição de agricultura familiar apresentada na lei é bastante ampla, envolvendo diversos segmentos de produtores, desde agricultores pobres até pequenos empresários integrados ao mercado e ao agronegócio. De acordo com o que dispõe o texto legal, para a inclusão em tal categoria, o indivíduo deve:

- a) ter, no mínimo, 80% da renda familiar oriundos de atividades agropecuárias;
- b) possuir e explorar estabelecimentos agropecuários com área de até quatro (agricultura) e seis (pecuária) módulos fiscais;
- c) ser proprietário da terra, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d) contar com mão de obra majoritariamente familiar, com no máximo dois funcionários;
- e) residir no imóvel, bairro rural ou vila, ou aglomerado urbano mais próximo;
- f) possuir renda bruta familiar de até 60 mil reais ao ano (SOUSA, 2012).

Conforme Abramovay (2003), ao trabalho dessa categoria de agricultores se atribuíam expressões pejorativas, tais como, "pequena produção", "agricultura de baixa renda", "pequena agricultura" e "subsistência", todas elas atreladas ao conceito de crescimento econômico, analisando esse tipo de produtor apenas pelo

viés produtivista (setorial). Essas denominações expressavam um pré-julgamento em relação ao futuro desses agricultores: seriam eliminados, já que eram economicamente inviáveis.

No início do mandato do governo Lula, foi lançado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que, inserido no Programa Fome Zero, enquadrou-se na política agrária e de segurança alimentar. O PAA busca atender os agricultores familiares que produzem em pequena quantidade e enfrentam dificuldade para a comercialização de seus produtos. De acordo com Veloso (2011, p. 47), o principal objetivo do PAA é o “combate à fome e à miséria e a formação de estoques estratégicos, através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares sem a necessidade de licitação e, posteriormente, a sua doação para entidades sociais”.

Podem participar do PAA os produtores familiares que se enquadrem nos grupos A, B, C e D do Pronaf e que estejam organizados em instituições coletivas (associações, cooperativas ou grupos com no mínimo cinco pessoas). Além disso, devem também obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é emitida por sindicatos, Casa da Agricultura e CATI (R. HESPANHOL, 2009). O Programa envolve vários ministérios, mas a coordenação é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), enquanto a parte operacional é de responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

O PAA prevê cinco modalidades de ações: compra direta, formação de estoque, compra direta com doação simultânea, incentivo à produção e ao consumo do leite e compra institucional (Quadro 1). A modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, operada pela CONAB, têm por objetivo garantir alimentos para as pessoas que estão em condição de miséria e vulnerabilidade alimentar e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, com a compra de seus produtos. O programa estabelece um limite no valor de R\$ 5.500,00 por ano/produtor, e de R\$ 6.500,00 para o agricultor familiar que faz parte de uma cooperativa. (BRASIL, 2013)²⁶. Os alimentos adquiridos são destinados a escolas, creches, abrigos, hospitais, asilos etc. Entre os produtos que podem ser adquiridos pelo PAA estão arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo.

²⁶ Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/#seguranca>>. Acesso em 25 jul. 2013.

Quadro 1: Modalidades do Programa Aquisição de Alimento (PAA)

Modalidade	Fonte de Recursos	Limites anuais (R\$)	Executor	Forma de Acesso
Compra direta	MDS/MDA ²⁷	8.000,00	CONAB	Individual, cooperativa e associação
Formação de estoque	MDS/MDA	8.000,00	CONAB	Cooperativa e associação
Compra direta com doação simultânea	MDS	5.500,00 (individual) 6.500,00 (coletivo) ²⁸	CONAB, estados e, municípios	Individual, cooperativa e associação
Incentivo à produção e ao consumo do leite	MDS	8.000,00	Estados do Nordeste e Norte de MG	Individual, cooperativa e associação
Compra institucional	Recursos do proponente	8.000,00	O próprio proponente	Cooperativa e associação

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA, 2013) e Decreto N° 7.775, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2013). Disponível em:

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/arquivos-2012/ModalidadesPAA_quadro.JPG e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm> Acesso em 25 jul. 2013.

A modalidade Formação de Estoque tem por objetivo adquirir alimentos da safra vigente, para o consumo humano. É operacionalizada exclusivamente pela CONAB, que adquire os alimentos das associações e/ou cooperativas formadas por agricultores familiares. Pode ser acessada de forma individual pelo agricultor familiar, ou por meio de uma associação ou cooperativa, estabelecido como limite o valor de R\$ 8.000,00 ao ano, como se verifica no Quadro 1.

Já a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite, que visa estimular o consumo do leite e a produção familiar a fim de combater a desnutrição e a fome, só pode ser acessada por produtores familiares localizados nos estados do nordeste e do norte de Minas Gerais.

O Decreto N° 7.775, de julho de 2012, e a Resolução N° 50, de setembro de 2012, do governo federal, incluíram a modalidade Compra Institucional no PAA, a qual permite que entes administrativos como estados e municípios adquiram

²⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

²⁸ O limite eleva-se a R\$ 8.000,00 nas aquisições de produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos ou da sociobiodiversidade, ou nas aquisições em que pelo menos cinquenta por cento dos beneficiários fornecedores participantes da proposta estejam incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Nas demais aquisições dessa modalidade do PAA, o valor continua sendo R\$ 6.500,00.

alimentos, com seus próprios recursos, para atender as demandas de hospitais, restaurantes universitários, presídios e centros de ressocialização, entre outras instituições. “Cada família pode vender até R\$ 8.000,00 por ano, independente de fornecerem para as outras modalidades do PAA e Pnae” (MDA, 2013)²⁹.

O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPP), composto por representantes de seis ministérios - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa/ Conab), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Educação (MEC) (MDA, 2013) - é responsável também por estipular o valor do limite anual de recursos que cabe às organizações rurais e ao agricultor familiar³⁰.

Em síntese, podemos afirmar que entre as vantagens do PAA para o agricultor familiar destacam-se o incentivo à diversificação produtiva, a garantia de renda e a facilidade de escoamento da produção, além de ser o programa uma boa alternativa aos agricultores descapitalizados e um estímulo ao fortalecimento das organizações coletivas. Veloso (2011) reforça essa ideia, afirmando que o PAA garante a segurança alimentar, ao fornecer produtos de qualidade às instituições, permite uma renda assegurada ao produtor familiar, assim como fortalece o associativismo no meio rural, já que a comercialização deve ser feita por uma organização coletiva. R. Hespanhol (2009), por sua vez, elenca os três principais atores sociais beneficiados pelo PAA:

- **os agricultores familiares:** já que podem comercializar diretamente os seus produtos, com preços mais elevados do que os oferecidos pelos atravessadores, e têm a garantia da venda até o limite anual de R\$ 5.500,00;

- **as instituições assistenciais:** recebem alimentos saudáveis, diversificados, respeitando os costumes alimentares locais;

- **a administração municipal:** diminuição dos custos com os alimentos fornecidos às instituições assistenciais.

²⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/resolucoes-do-grupo-gestor/arquivos/Resolucao%20no%2050-%20de%2026%20de%20setembro%20de%202012.pdf>>. Acesso em 25 julho de 2013.

³⁰ Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa/9807456>>, Acesso em 25/07/2013.

Por outro lado, são descritos como os principais problemas relacionados ao PAA, o limite anual de valores previsto por essa política pública federal, que é de R\$ 5.500,00/ano, e a baixa adesão dos municípios.

3.8. Dificuldades na execução das políticas territoriais de desenvolvimento rural no Brasil

Ao pesquisar as políticas de desenvolvimento territorial na América Latina, Sumpsi (2007) aponta uma série de problemas a elas relacionados. Inicialmente, o autor destaca como fatores diferenciais a debilidade institucional dos países latinos e o número reduzido de políticas públicas implantadas, quando se estabelece uma comparação com os países da União Europeia. De acordo com Sumpsi (2007, p. 69), “a democracia local nessa região é jovem e débil, com sérios problemas de caciquismo, clientelismo, alternâncias e enfrentamentos políticos, que supõem um sério obstáculo para a consolidação dos processos de DTR³¹ no âmbito local” (tradução nossa).

Para Brandão (2007b), há uma banalização do conceito de território, e as políticas territoriais surgem como a panaceia para todos os problemas. Segundo o autor, duas visões distintas sobre o conceito coexistem atualmente. A primeira, na qual se inclui boa parte dos pesquisadores, entende o território como algo estático, inerte, cujos recursos endógenos devem ser explorados pelos atores locais para alcançar o desenvolvimento. Já a segunda vertente de pensamento, apoiada no marxismo, considera o território uma construção social, fruto da luta de classes no processo histórico do capitalismo.

³¹ Desenvolvimento Territorial Rural.

Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”), por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território. Muitas vezes, estão ausentes ou “mal abstraídas” questões estruturais. Propugnam-se receitas genéricas, descurando, por exemplo, das especificidades de um contexto de um país subdesenvolvido, continental, periférico e com uma formação histórica da escala local bastante peculiar (...).

O território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros (...). Negligencia-se, claramente, o papel, por exemplo, do Estado na provisão de infra-estrutura (BRANDÃO, 2007b, p. 49-50).

O autor ressalta, ainda, a falta de politização quando se discute o conceito de território:

O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformando em sujeito coletivo (BRANDÃO, 2007b, p. 50).

Outro ponto relevante na condução das políticas de desenvolvimento territorial é a necessidade de criação de um fundo para apoiar a realização de projetos produtivos, assim como fortalecer os grupos/associações gestores dos programas territoriais. Segundo Sumpsi (2007), para que obtenha resultados positivos, a implementação de um programa de desenvolvimento rural com enfoque territorial descentralizado e participativo demanda uma duração de longo prazo e uma escala de atuação reduzida. Além disso, o autor aponta os principais riscos que envolvem ações planejadas sob o prisma do desenvolvimento territorial na América Latina:

- apropriação dos projetos pela elite local, com fins eleitoreiros e clientelismo político;
- falta de administração local devido à ausência de uma equipe profissional e competente que se responsabilize pelos programas;
- falta de responsabilidade financeira, com casos recorrentes de desvio de recursos;
- desequilíbrio na composição dos grupos (colegiados) que administram os programas;

- atraso no reembolso dos recursos oferecidos ao público-alvo;
- atendimento seletivo dos Programas de Desenvolvimento Territorial, privilegiando apenas alguns segmentos da sociedade;
- dificuldades na coordenação e articulação das políticas e dos entes administrativos;
- dificuldade para delimitar um território;
- dificuldade na mobilização e organização dos atores rurais;
- falta de experiência dos técnicos para lidarem com políticas territoriais;
- dificuldade em formar grupos de organizações locais para coordenarem as políticas de desenvolvimento territorial³².

Para minimizar os riscos apontados, o autor enumera alguns pontos que devem orientar a implementação de programas de desenvolvimento territorial na América Latina:

- seleção de territórios homogêneos, com identidades e características comuns;
- atuação descentralizada, com a participação de todos os entes administrativos, articulados com a sociedade civil;
- aproveitamento dos recursos ociosos da localidade;
- garantia de continuidade dos programas, independente da duração de mandatos políticos;
- fortalecimento das Organizações Locais de Desenvolvimento Rural para que possam fiscalizar e executar as políticas implantadas;
- incentivo às atividades produtivas agrárias e não agrárias, a fim de diversificar a economia dos territórios;
- criação das OLDERS nas áreas rurais onde elas não existem para que assumam o gerenciamento dos recursos disponíveis;
- intensificação do treinamento/capacitação dos técnicos e beneficiários dos programas, com duração de dois a três anos.

Sumpsi (2007, p. 76) ressalta, enfim, que nas áreas rurais onde praticamente associações não existem ou são inoperantes, “é necessário às vezes incorporar os produtores, empresários, ou membros da sociedade civil que exercem uma certa

³² Sumpsi (2007) mostra que as Organizações Locais de Desenvolvimento Rural – OLDER, denominação genérica dos Grupos de Ação Local – GAL, tiveram um papel importante na coordenação e execução do Programa Leader.

liderança e/ou têm capacidade de empreender iniciativas empresariais ou sociais no território” (tradução nossa).

Favareto (2010) também traz sua contribuição, apresentando como propostas: criar uma lei de desenvolvimento rural sustentável no Brasil, que regulamente a implantação de políticas públicas de modo a garantir a continuidade de projetos nas trocas de comando político e, conseqüentemente, evitar que se perca o acúmulo de experiência adquirido com programas que tenham apresentado resultados positivos; outra medida seria reformar (ou formar) os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), concretizando os ideais de justiça social, sustentabilidade ambiental e econômica nos órgãos públicos, para o que muito poderiam contribuir, inclusive para a redução de custos, as escolas técnicas e universidades distribuídas pelo país.

Concordamos com Sumpsi (2007) e Favareto (2010) em referência às políticas de desenvolvimento territorial, no entanto, é preciso cuidado ao avaliar as políticas territoriais implementadas na Europa, como o Programa Leader, com o propósito de transferi-las para o Brasil, já que nossa realidade demonstra características peculiares que devem ser levadas em conta na implantação de qualquer política pública, muitas vezes bem diferentes daquelas dos países europeus: elevada concentração de renda e de propriedade da terra; boa parte da população vivendo em condições precárias, sem acesso a saneamento básico; baixo nível de organização rural; presença de oligarquias que ainda controlam a política local/regional; e a grande diversidade regional devido às dimensões continentais do país.

3.9. As características territoriais nos Programas de Microbacias

O objetivo desse item é discutir algumas características territoriais dos programas de microbacias executados em diferentes estados da federação, especialmente o Paraná, Santa Catarina e São Paulo³³.

³³Nos capítulos subsequentes (três, quatro e cinco), analisaremos o Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, em suas duas edições: no capítulo três e cinco, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), e no capítulo quatro, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado. (2011-2015).

Ao estudar os programas de microbacias no sul do país, Navarro (1999) aponta algumas características essenciais a esses projetos, as quais são bastante similares às que se atribuem às políticas de desenvolvimento territorial:

- **Descentralização das ações:** transferência de responsabilidades e atribuições para o público-alvo do programa. Nos programas de microbacias, as associações de produtores e os Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Rural têm papel fundamental na condução da política pública.

- **Participação:** os produtores, por meio das organizações coletivas e dos CMDRs, participam de todas as fases do programa – elaboração, execução e implementação. Prevalece uma nítida política do tipo bottom-up (de baixo para cima), em substituição às do tipo top-down (de cima para baixo).

- **Dimensão Ambiental:** tanto o Paraná Rural como o Microbacias, em Santa Catarina, são programas que nasceram com foco predominantemente técnico-agronômico, voltados para o manejo correto dos solos, por meio da utilização das técnicas de terraceamento e curvas de nível. A sustentabilidade ambiental, pois, já estava no cerne desses projetos e, ao longo de seu desenvolvimento, foram sendo incorporados outros aspectos, como o incentivo às associações e o fortalecimento das cadeias produtivas.

- **Microbacias Hidrográficas:** a adoção dessa unidade física de intervenção das políticas públicas foi importante para o sucesso dos programas, pois em uma escala reduzida como a microbacia, as ações podem ser mais facilmente executadas.

Em seu estudo, Navarro (1999) destaca também alguns fatores que levaram os programas de microbacias a alcançar bons resultados no Paraná e em Santa Catarina, tornando-se modelo para outros estados. Em primeiro lugar, o autor ressalta a flexibilidade desses programas, que tiveram seus Manuais Operativos diversas vezes alterados para se ajustar a realidades diversas. Em segundo lugar, destaca a atuação dos extensionistas locais, que tiveram habilidade suficiente para atender o produtor rural sem desmerecer seus conhecimentos adquiridos na prática. O técnico local teve igualmente o mérito de conseguir envolver todos os interessados nessa política pública, fazendo “a ponte” entre os beneficiários do programa e os representantes dos órgãos públicos. De acordo com Navarro (1999), os extensionistas:

devem ter suas tarefas agronômicas como prioridade, mas enfatizar o seu papel social, ambiental e, finalmente, nesta ordem, a produtiva e a econômica. No caso de Santa Catarina, inclusive, alguns técnicos foram treinados para assumir o papel de Agentes Técnicos para o Desenvolvimento (ATDS), em virtude da dinâmica instalada pelo (programa) 'Microbacias' (NAVARRO, 1999, p. 25).

Também deve ser ressaltado que ações em microbacias requerem interdependência de atividades, seja de produtores e extensionistas, seja de empresas privadas e públicas, entre outros. Mesmo as pequenas empresas privadas e seus técnicos contribuíram “para criar uma mensagem mais coesa sobre manejo de recursos naturais, a ação interdependente no âmbito das microbacias e a importância da recuperação da capacidade produtiva dos solos” (NAVARRO, 1999, p. 24).

Assim, como veremos no próximo capítulo, em que avaliamos os resultados do Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo e nos estados do Paraná e Santa Catarina, a atuação das prefeituras foi de suma importância na execução das ações. Segundo Navarro (1999), a região sudoeste do Paraná foi a que apresentou melhores resultados, devido principalmente ao apoio dos prefeitos, que disponibilizaram recursos humanos (agrônomos, técnicos) e financeiros, assim como ofereceram apoio logístico, cedendo carros e espaços para reuniões. No entanto, o autor chama a atenção também para o papel crucial dos beneficiários nessa política pública,

Principalmente para difundir a proposta, a sua lógica entre as famílias rurais da microbacia, potencializando os possíveis resultados, mas igualmente garantindo a mudança de comportamentos sociais que asseguram a continuidade das atividades, após a “emancipação” das atividades técnicas previstas. (NAVARRO, 1999, p. 21).

Antecipando a discussão que iniciaremos em seguida, podemos afirmar que os programas de microbacias no Paraná e em Santa Catarina estimularam ações de desenvolvimento a partir dos espaços rurais, tendo como ideia motora a sustentabilidade ambiental, econômica e social, característica presente também na abordagem territorial.

Nos três capítulos subsequentes, analisaremos as edições do Programa de Microbacias executadas no Estado de São Paulo: o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, que se iniciou em 2000 e foi finalizado em

2008, e o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado II, lançado em 2011.

4. A ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA EDIÇÃO DO PROGRAMA DE MICROBACIAS EM SÃO PAULO (2000-2008)

O principal objetivo deste capítulo é analisar os resultados da primeira edição do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), fruto de um acordo de empréstimo entre o governo de São Paulo e o Banco Mundial. Na primeira parte, serão apresentados os três primeiros programas de microbacias no Brasil – o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas (1987-1990), o Paraná Rural (1989-1997) e o Microbacias (1991-1999) – que serviram de base para a elaboração do programa em São Paulo.

Nos itens subseqüentes, focaremos a primeira edição do PEMH, destacando os resultados de cada componente e subcomponente, as áreas prioritárias, os produtores atendidos e a evolução dessa política pública estadual.

Na penúltima parte serão debatidos três estudos de caso do programa, realizados no município de Assis, na região do Pontal do Paranapanema e no EDR de Jales, com o intuito de comparar sua execução em diferentes localidades.

No final do capítulo, será feita a avaliação do Programa de Microbacias, apresentando suas principais falhas e propondo medidas para saná-las. Elaboramos também um mapa síntese, com os valores gastos pelo programa em cada um dos 40 Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), o que nos permitiu verificar a distribuição espacial dos investimentos realizados e comparar os resultados finais do Programa.

4.1. A adoção da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento em políticas públicas: o Paraná Rural e o “Microbacias”

Já na década de 1970, surgem as primeiras preocupações com os efeitos da agropecuária moderna sobre o meio ambiente. Os estados do sul do país foram os pioneiros na tentativa de reverter as consequências deletérias dos produtos do pacote tecnológico da “Revolução Verde” sobre a fauna e a flora, com destaque para o Rio Grande do Sul que, em 1977, torna-se o primeiro a impor limites à utilização de insumos químicos, e cria em 1982, a primeira lei estadual de controle do uso de agrotóxicos (NAVARRO, 2001).

No final dos anos 1980, o estado do Paraná passou a incorporar a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação nas políticas públicas para o meio rural, o que constitui um fato inédito, pois, até então, elas eram focadas nas propriedades e nos produtos, o que restringia a ação do Estado. A adoção da microbacia permite “abordar todos seus elementos (água, flora, fauna, uso e ocupação do solo, etc.) e compreendê-la como uma totalidade composta de elementos naturais e sociais, inter-relacionados e dinâmicos” (LEAL, 2000, p. 34). Essa unidade de análise se define por ser “uma área geográfica de captação de água, composta por pequenos canais de confluência e delimitada nos divisores naturais, considerando a menor unidade territorial capaz de focar as variáveis ambientais de forma sistêmica”³⁴ (SABANÉS, 2002, p. 79). A adoção, portanto, de um conceito físico, permite às políticas públicas atuar além dos limites das fronteiras artificiais criadas pelo homem, que dividem propriedades rurais, estradas e municípios. Para delimitar a área, porém, Leal (2000) adverte que:

Em princípio, não se deve ficar preso aos limites naturais da bacia, seus divisores d’água, tendo em vista que várias bacias encontram-se interligadas por sistemas hidráulicos de reversão de águas, por redes de drenagem urbana, por movimentos de terra de origem antrópica, etc. Desta forma, a delimitação territorial de uma bacia hidrográfica envolve, entre outros, estudos cartográficos e de uso e ocupação do solo (LEAL, 2000, p. 36).

Além disso, segundo Companhia e Silva (2000, p. 24) é preciso considerar os processos de entradas e saídas existentes numa bacia hidrográfica:

Há dois tipos de entradas: a dos recursos naturais (solo, água, etc.) e a de gestão (trabalho, energia, planejamento, etc.). Essas entradas são importantes, pois elas representam os tipos de gestão que vão ser implementados na bacia. A gestão consiste em ações de manejo dos recursos naturais, em instrumentos de implementação das ações e nos arranjos institucionais e organizacionais. Por sua vez, uma bacia hidrográfica gera saída, como produtos da agricultura, floresta, pecuária, mineração, pesca, turismo, etc. Porém, durante qualquer um desses processos podem ocorrer efeitos de diferentes natureza e intensidade, tanto no interior da bacia - perda de nutrientes do solo, perda de diversidade biológica, etc. -, como no seu exterior - distribuição de água, água subterrânea, sedimentação, etc.

³⁴ Para definição e classificação de sistemas, consultar Christofolletti (1979), “Análises de Sistemas em Geografia”. Para o entendimento de Sistemas Ambientais, consultar Christofolletti (1987), “Modelagem de Sistemas Ambientais”.

Dessa forma, tomando-se a microbacia como unidade de planejamento e ação, fica respeitada a dinâmica da natureza, suplantando-se as divisões artificiais, como cercas em propriedades, ou até mesmo os limites político-administrativos dos municípios, já que em muitos casos uma microbacia hidrográfica engloba vários municípios.

A incorporação do conceito de microbacias nas políticas públicas no meio rural foi oficializada em 1987, pelo Decreto N° 99.075, que criou o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, tendo como objetivo principal:

Promover o planejamento e a ocupação racional do espaço rural dentro de um novo padrão de desenvolvimento integrado (microbacias hidrográficas) que viabilize o aumento sustentado de produção e produtividade agro – silvo – pastoril, a elevação dos níveis de renda e a obtenção da melhoria das condições de vida da população rural brasileira (PNMH, 1987, APUD OLIVEIRA, 2004, p. 46).

O PNMH, lançado durante o governo Sarney, trazia também como objetivos específicos:

- manejar corretamente o solo e água;
- aumentar a produção e a produtividade da agropecuária;
- reduzir os riscos de secas e inundações;
- melhorar a qualidade da água;
- incentivar o fortalecimento das associações de produtores rurais;
- fixar o homem no campo;
- estimular o planejamento e a comercialização de alimentos nos municípios.

(OLIVEIRA, 2004).

Previam-se, para o programa, as metas de atuar em quatro mil microbacias distribuídas em todo o país e monitorar uma bacia piloto por estado da federação. De acordo com Oliveira (2004), o PNMH objetivava articular as escalas administrativas, municipal, estadual e federal, assim como fazer a gestão da microbacia no espaço rural. Em sua pesquisa sobre a bacia piloto do Ribeirão Santana, em Varginha/MG, o autor destaca que as ações do PNMH favoreceram a proteção das nascentes, a construção de bacias de contenção, o controle de erosões, o incentivo ao plantio direto e à utilização do terraceamento. Aponta também que no Ribeirão Santana houve melhora na qualidade da água, redução da poluição e aumento da produtividade dos agricultores locais, ainda que a falta de

participação dos produtores rurais tenha sido um dos principais problemas para a execução dessa política pública federal. Dificuldades financeiras e econômicas também fizeram que o PNMH operasse com poucos técnicos e recursos e, após a desativação da Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater), que levou, conseqüentemente, ao desmonte desse serviço no país, o governo Collor extinguiu o programa em 1990.

O Paraná foi o estado precursor na implementação de políticas públicas destinadas ao manejo correto do solo e da água. Durante a década de 1980, implantou o Programa Integrado de Conservação dos Solos – PMISA (1983-1986 e 1987-1990), que teve como objetivo elevar a renda do produtor e preservar os recursos naturais. O PMISA adotou a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação e foi uma das primeiras experiências a incluir o meio ambiente como premissa básica na política pública.

A partir das experiências bem sucedidas do PMISA, foi lançado, em 1987, fruto de um acordo de empréstimo (Nº 3.018 BR) entre o Banco Mundial e o governo do Paraná (FLEISCHFRESSER, 1999), o Programa de Manejo de Água, Conservação do Solo e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas, também denominado Paraná Rural. De acordo com Sabanés (2002), o principal objetivo do Paraná Rural era controlar a erosão hídrica e diminuir o processo de degradação dos recursos naturais, buscando aumentar a produtividade agrícola e a renda do produtor, assim como elevar a cobertura vegetal. As estratégias desenvolvidas para atingir esses fins, conforme citam Bragagnolo e Pan (2001), foram: o aumento na cobertura vegetal do solo e na infiltração da água, o controle do escoamento superficial e a diminuição da poluição. De acordo com os autores, a ocupação fundiária, o preparo e o uso inadequado do solo são as principais causas da erosão hídrica nos espaços rurais. Visando à reversão desse processo, foram elaborados como objetivos específicos do programa:

- incentivar a recuperação de áreas degradadas;
- recuperar os recursos hídricos;
- reflorestar as APPs, com mudas nativas;
- integrar as instituições e os atores envolvidos.

Os pequenos e médios produtores rurais foram os que mais adotaram as práticas recomendadas pelo programa que, segundo Freischfresser (1999), contou

com a participação das Universidades Estaduais de Londrina e de Maringá (UEL e UEM), da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e de instituições como o Instituto Agrônômico do Paraná (IAPAR) e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

Foi importante, também, a integração entre as secretarias estaduais e municipais. Cabe destacar a atuação dos escritórios regionais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-PR), órgão subordinado à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), que está presente em 97% dos municípios paranaenses. Leme (2007, p. 146) afirma que o mérito do Paraná Rural foi “ter iniciado, de modo mais efetivo, o processo de reconhecimento dos planejamentos integrados entre diferentes secretarias e órgãos do governo, compreendendo que as metas extrapolam a dimensão de apenas uma secretaria”.

Assim, podem-se apontar como principais resultados do Paraná Rural:

- envolvimento de todos os municípios do estado, com ações em 2.433 microbacias, numa área de 7,1 milhões de hectares;
- redução da poluição nos rios em 16 mananciais que foram monitorados, o que representa uma queda de 49,3%, em média, nos índices de turbidez;
- aumento de produtividade nas culturas de feijão, milho, soja e trigo, devido à redução da perda da camada fértil do solo e à inclusão de novas práticas de manejo preconizadas pelo Programa.

Somado a esses resultados, o grande benefício do Paraná Rural no âmbito dos municípios foi a adequação de 50 mil quilômetros de trechos críticos de estradas rurais, gerando uma economia de manutenção para o estado da ordem de US\$ 21,25 milhões (SABANÉS, 2002).

Inspirado nos resultados positivos do programa de seu estado vizinho, Santa Catarina implantou, entre 1991 e 1999, o Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo de Recursos Naturais em Microbacias, denominado Microbacias. Teve origem também a partir de um acordo de empréstimo (Nº 3.160 BR) entre o governo estadual e o Banco Mundial, num montante de US\$ 71,6 milhões (COSTA, 2000).

Assim como o Paraná Rural, o Microbacias teve como objetivo incentivar práticas adequadas de manejo do solo e da água, como o terraceamento, curvas de nível e plantio direto na palha, a fim de aumentar a renda dos produtores rurais e, com isso, melhorar sua qualidade de vida. As estratégias adotadas pelo projeto foram: controle do escoamento superficial, aumento na cobertura vegetal, melhoria

na estrutura dos solos, recuperação das áreas degradadas, conservação e/ou recuperação dos recursos naturais e redução da poluição.

Na execução do Microbacias, três fatores foram importantes:

- descentralização das ações, integrando a participação da universidade (UFSC), do Instituto de Planejamento e Economia Agrícola – ICEPA, das Secretarias de Estado da Fazenda, do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do Desenvolvimento Rural e da Agricultura, de associações, sindicatos (Sindicarne e Sindifumo) e órgãos de prestação de serviços públicos, como a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e o Departamento de Estradas e Rodagens (DER);

- incorporação da dimensão ambiental no planejamento de ação de uma política pública, conscientizando o produtor rural sobre a importância de manejar corretamente o solo e a água a fim de evitar a perda de terras e, em consequência, a diminuição da renda, o que mudou a visão negativa que havia em relação ao meio ambiente;

- incentivo à participação dos beneficiários, valorizando sobretudo o conhecimento prático adquirido pelos produtores rurais que, juntamente com os extensionistas, podem chegar à solução de problemas.

Nos oito anos de duração do Microbacias, foram atendidas 534 microbacias (o número previsto era 520), envolvendo 105.444 agricultores em 44.011 propriedades rurais, ultrapassando assim as metas originalmente traçadas (COSTA, 2000). Outro resultado relevante do projeto foi a alteração da mentalidade dos técnicos executores. Como mostra Navarro (2001), inicialmente, os programas de microbacias no Paraná e em Santa Catarina tinham um caráter agrônomo-productivista, mas, com a execução dos programas e as ações de capacitação, os técnicos foram incorporando a dimensão ambiental em seu trabalho e passaram a valorizar cada vez mais o conhecimento acumulado pelos agricultores.

Dessa forma, Sabanés (2002, p. 163) aponta que:

O Paraná Rural e o Microbacias instituíram uma filosofia participativa, tanto no planejamento das ações como na motivação dos agricultores para que interviessem coletivamente nas práticas conservacionistas por eles definidas. Além disso, estes projetos conseguiram implementar uma proposta que contribuísse para disseminar na sociedade uma mentalidade e um comportamento diferente com relação a como produzir e como cuidar dos recursos naturais.

Na Tabela 3, são apresentados os resultados dos projetos de microbacias no Paraná e em Santa Catarina.

Tabela 3 - Comparação entre os principais indicadores dos projetos “Paraná Rural” e “Microbacias”

Indicadores gerais	Unid.	Paraná Rural	Microbacias
Período de implementação	Anos	1989/97	1991/99
Custo total dos projetos	US\$	161.870.000	69.580.000
Técnicos envolvidos das distintas instituições	Nº	1.575	s.d.
Empreendimentos comunitários apoiados	Nº	6.549	3.600
Área total trabalhada (hectares)	há	7.100.000	2.667.126
Microbacias trabalhadas	Nº	2.430	559
Número total de agricultores beneficiados	Nº	220.000	87.265
Custo total por microbacia trabalhada (1)	US\$	66.613	124.472
Custo total por agricultor rural beneficiado (2)	US\$	736	797
Custo total por hectare trabalhado no programa (3)	US\$	23	26

Fonte: Sabanés (2002, p. 157).

Observações:

(1) custo total do projeto dividido pelo total de microbacias trabalhadas

(2) custo total do projeto dividido pelo total de agricultores beneficiados

(3) custo total do projeto dividido pelo total de hectares trabalhados

Os dados demonstram os resultados positivos desses dois projetos. O que chama atenção, na tabela 3, é o elevado número de produtores atendidos, 220.000 no Paraná e 87.265 em Santa Catarina. O “Paraná Rural”, porém, teve um resultado melhor que o “Microbacias”, pois atendeu um número maior de produtores, assim como também foi maior o número de práticas apoiadas.

Podemos dizer, em suma, que muito contribuíram para o sucesso dos programas de microbacias, os seguintes fatores:

- adoção da microbacia hidrográfica como unidade geográfica de planejamento e execução das ações em manejo e conservação de solo e água;
- estímulo à participação dos produtores rurais e demais integrantes da comunidade na efetiva execução do Programa, desde a identificação dos problemas críticos à execução e avaliação do plano preconizado;
- ênfase na descentralização, conferindo às organizações comunitárias formais e informais a possibilidade de desempenharem papéis relevantes na organização e execução dos trabalhos, observadas as orientações programáticas;
- flexibilização da estratégia de ação, adaptando-a às proposições apresentadas pelas comunidades de produtores em função das peculiaridades de cada microbacia e da característica sócio-econômica dos beneficiários, procurando sempre a sustentabilidade dos investimentos;
- adoção de uma perspectiva gradualista para implementação do Programa, tendo sempre como meta atingir a área global da microbacia ou mesmo da bacia hidrográfica de uma escala maior;
- implantação de unidades piloto como ponto referencial de difusão de tecnologia e treinamento de recursos humanos (BRAGAGNOLO e PAN, 2001, p. 182).

Navarro (2001), ao estudar os dois programas, apontou neles algumas características comuns. Primeiramente, tanto o Paraná Rural como o Microbacias não ficaram “engessados” em seu cronograma inicial, já que, para citar como exemplo, o Paraná Rural alterou três vezes seu Manual Operacional. Isso favoreceu a flexibilização, facilitando o atendimento aos beneficiários.

A descentralização das ações dos projetos foi também um aspecto fundamental nessas políticas públicas, pois permitiu a participação de instituições, universidades, associações etc., admitindo uma maior fiscalização e o monitoramento das ações implementadas. Merece destaque a formação de comissões, compostas em 50% de produtores rurais, que ajudaram na elaboração e execução dos projetos.

Outro ponto importante para o sucesso dos programas foi a atuação do extensionista, já que esse profissional foi o responsável por encontrar um meio de envolver todos os interessados e mostrou ser capaz de dialogar com os diferentes setores da sociedade. É fundamental, pois, que os técnicos executores mantenham-se distantes da política para evitar a “partidarização” na escolha dos projetos, de modo que, junto com os membros da comunidade rural, possam escolher áreas que realmente precisam ser atendidas, não sofrendo influência dos prefeitos municipais ou de outras lideranças locais (NAVARRO, 2001).

Assim, o Paraná, por meio do programa Paraná Rural, e Santa Catarina, com o Microbacias, foram os estados brasileiros precursores em políticas públicas que incorporaram a preocupação ambiental e a participação dos produtores rurais no planejamento e na execução dos projetos.

No item subsequente, analisaremos o Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, destacando os objetivos originalmente traçados e suas áreas de ação prioritárias.

4.2. Objetivos e áreas prioritárias do PEMH

Já no final da década de 1980, o governo do Estado de São Paulo reconheceu que a modernização da agricultura, fundamentada no pacote tecnológico da “Revolução Verde”, atingiu fortemente o equilíbrio dos ecossistemas locais, com a contaminação de corpos d’água e o assoreamento de rios, córregos e lagos, afetando, sobretudo, os pequenos produtores rurais.

Visando controlar a erosão, principalmente no oeste do estado, devido à maior susceptibilidade dessa região ao problema, o governo paulista lançou o primeiro Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, com recursos exclusivos do tesouro estadual. As ações dessa política pública restringiram-se a práticas de conservação do solo, sobretudo terraceamento, adoção de calagem e adequação de estradas rurais, como afirma Martins (1991). Com a finalidade de expandir essas ações, foi negociado, em 1994, um acordo com o Banco Mundial. Mas, em face das dificuldades financeiras do Estado de São Paulo naquela época, o empréstimo não se efetivou (São Paulo, 2001).

Assim, entre 1987 e 1997, o programa foi implementado apenas em algumas microbacias, por causa dos escassos recursos do estado e da falta de funcionários, fruto do processo de municipalização da agricultura, ocorrido nos anos 1990, e do descaso do governo estadual.

Em 1997, a proposta apresentada em 1994 passou por uma revisão, quando foram incorporados, à experiência de dez anos de execução do programa paulista, alguns resultados dos projetos de microbacias executados no Paraná e em Santa Catarina. Um novo acordo de empréstimo com o Banco Mundial foi aprovado em 27

de outubro de 1997 e assinado em 07 de dezembro de 1999³⁵. O valor destinado ao PEMH foi de US\$ 124.740.200,00, total esse composto pelo financiamento de US\$ 55.348.200,00 (teto máximo permitido pela legislação estadual), e pela contrapartida do estado, de US\$ 69.342.000,00. (SÃO PAULO, 2001). Para obter o financiamento externo, o PEMH teve que atender algumas exigências do Banco Mundial: valorização da dimensão ambiental, definição de critérios socioeconômicos para escolha dos beneficiários, garantia da participação dos produtores na elaboração do Plano da Microbacia, descentralização das ações e transparência na aplicação dos recursos.

Todas essas mudanças refletiram no quadro da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão subordinado à Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento, responsável pela execução do programa. Muitos funcionários relutaram em aceitar as condições do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial), pois estavam habituados a atuar visando apenas o produto, não se importando com a opinião dos agricultores, nem com os aspectos ambientais. Isso explica, em parte, o enorme esforço despendido na capacitação dos funcionários da CATI, com a finalidade de implantar uma nova filosofia de atuação da extensão rural, “passando do foco do produto para o sistema de produção das microbacias, no qual as famílias e as comunidades rurais são participantes ativos” (SÃO PAULO, 2009, p. 21).

O principal objetivo do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas foi aumentar a produção, a produtividade e a geração de renda, sob o princípio da sustentabilidade, e aprimorar a assistência técnica aos produtores, sobretudo aos pequenos, fomentando o manejo adequado dos recursos naturais, por meio de:

- incentivo às práticas modernas de manejo e conservação do solo, da água e da floresta, planejadas e implementadas na microbacia, com o envolvimento da comunidade de produtores;
- desenvolvimento da consciência ambiental nas comunidades, integrando técnicas de preservação ambiental;
- ampliação da extensão e do período de cobertura vegetal do solo, protegendo-o dos raios solares e das chuvas intensas de verão;

³⁵ Acordo de empréstimo N° 4.238/BR, entre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o governo do Estado de São Paulo.

- melhoria da estrutura física do solo, evitando o escoamento superficial da água das chuvas e elevando a infiltração;

- ampliação da capacidade do estado em executar, com maior eficiência, um amplo programa de manejo e conservação dos recursos naturais (SÃO PAULO, 2009).

O foco principal do PEMH foi o meio ambiente, que respondeu por seis do total de nove propostas que embasaram sua implantação:

- conscientizar os agricultores sobre a importância de conservar os recursos naturais;

- transformar os agricultores e suas famílias em agentes do desenvolvimento;

- incentivar a criação e/ou fortalecimento das associações de produtores;

- reduzir o uso de agrotóxicos;

- controlar erosões;

- recuperar as áreas degradadas;

- recompor as matas ciliares;

- proteger mananciais e nascentes;

- readequar as estradas rurais (ANTUNIASSI, 2009).

A meta inicial foi atender 1.500 microbacias e 90 mil produtores (30% do total do estado) em 4,5 milhões de hectares. Devido ao atraso no início da operacionalização do programa, a diminuição no valor do empréstimo do Banco Mundial e a dificuldade em alcançar as metas originalmente traçadas, o número de microbacias foi reduzido para 950, num total de 2,85 milhões de hectares.

A unidade de planejamento e intervenção foi a microbacia, que “compreende a área geograficamente delimitada por espigões e drenada por um curso d’água ou por um sistema conectado de curso d’água” (ANTUNIASSI, 2009, p. 123). Essa característica permitiu envolver todos os elementos sociais e naturais (água, fauna, flora, uso e ocupação do solo) e analisá-los como um todo, de forma inter-relacionada e dinâmica. A própria CATI (São Paulo, 2009) reconheceu que a adoção da microbacia foi decisiva para conscientizar os produtores para as questões ambientais, gerir melhor os recursos naturais nas propriedades, elevar o número de associados nas organizações rurais e assegurar ganhos de produtividade.

Assim, a CATI (São Paulo, 2009) admite que a adoção da microbacia foi decisiva para:

- i) conscientizar os produtores para as questões ambientais;
- ii) gerir melhor os recursos naturais nas propriedades;
- iii) Elevar o número de associados nas organizações rurais;
- iv) assegurar ganhos de produtividade.

A área média de cada microbacia atendida foi de 3.000 ha, envolvendo entre 40 e 120 produtores que foram classificados em:

- Pequeno: até 50 hectares; 70% ou mais da renda da família provendo da agropecuária; residente na propriedade ou no município onde está localizada a propriedade, ou em município vizinho;

- Médio: entre 50 e 200 hectares, ou área total expandida de até 50 hectares, sem se enquadrar, porém, nos critérios de fonte de renda e/ou local de residência, que classificam o pequeno produtor;

- Grande: área superior a 200 hectares (SÃO PAULO, 2005).

Os parceiros e arrendatários foram incluídos no programa e classificados igualmente pelos mesmos critérios, desde que o prazo do respectivo contrato tivesse duração de pelo menos três anos.

Com base nos dados indicadores dos níveis de erosão e de indigência no Estado de São Paulo, descritos nos Mapas 1 e 2, elaborados, respectivamente, pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT-USP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a SAA/CATI escolheu as áreas prioritárias, apresentadas no Mapa 3.

Os municípios que faziam parte dos EDRs onde se registravam elevado grau de degradação ambiental e graves problemas socioeconômicos receberam a maior parte dos recursos. Como pode ser visualizado no Mapa 3, as áreas prioritárias 1, 2, 3 ficaram, respectivamente, com 70%, 27% e 3% das subvenções oferecidas pelo PEMH (SÃO PAULO, 2000). O programa exigiu que os municípios atendidos formalizassem um convênio com a CATI/SAA e instituíssem um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Além disso, por meio do diagnóstico participativo, o técnico executor e a comunidade rural da microbacia selecionada tiveram que elaborar, conjuntamente, o Plano da Microbacia Hidrográfica, contendo os principais problemas das referidas áreas e as possíveis ações para saná-los.

Para impedir o favorecimento político na escolha das áreas atendidas, o Manual Operativo do programa listava alguns aspectos que deveriam ser

considerados pelos CMDRs na seleção dos projetos, enfocando primordialmente os parâmetros ambientais: área da microbacia dentro ou próxima da unidade de conservação, maior porcentagem de área de preservação permanente, nível de degradação ambiental, mananciais de abastecimento de água, concentração de pequenos produtores, exploração predominante, receptividade por parte dos beneficiários.

Para acessar as práticas individuais do programa, cada produtor rural cuja propriedade estivesse localizada nos limites da microbacia atendida teve que elaborar um Projeto Individual de Propriedade (PIP), demonstrando a necessidade da prática requerida. O PIP foi feito pelo técnico executor em conjunto com o agricultor, incluindo informações referentes à exploração predominante e às condições socioeconômicas dos beneficiários, assim como propostas para o desenvolvimento sustentável. Já para as práticas coletivas, como construção de abastecedouros e aquisição de roçadeiras, cada grupo de produtores formado por, no mínimo, cinco integrantes, teve que elaborar um Projeto de Empreendimento Comunitário (PEC), descrevendo o benefício solicitado, a identificação dos produtores, a justificativa do pedido, objetivos, custos e a forma de administração do empreendimento.

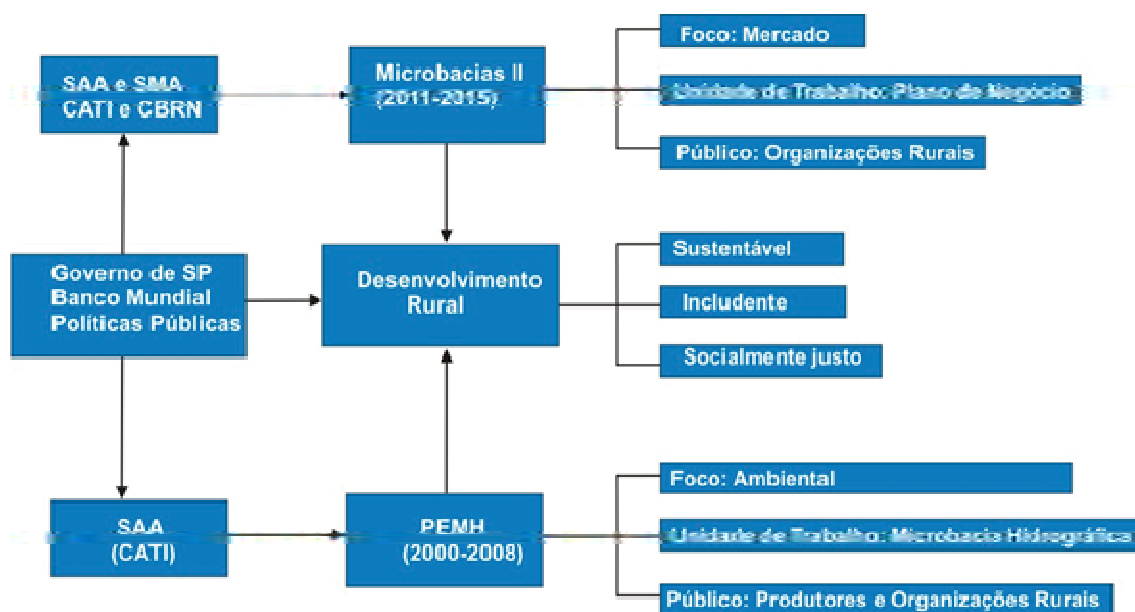
Adubação verde, aquisição de calcário, cerca para proteção de mananciais, terraceamento, faixas de retenção, fossas sépticas biodigestoras, sistema de divisão de pastagens (kit para cerca e bebedouro), controle de erosão (horas máquinas) e aquisição de mudas para recuperação de matas ciliares eram os benefícios que podiam ser requeridos individualmente pelos produtores rurais, enquanto que para os projetos coletivos foram disponibilizados: edificação de abastecedouros comunitários e aquisição de escarificador/subsolador, distribuidor de calcário, roçadeiras (costal/tratorizada), semeadora de plantio direto e kit informática.

De acordo com Neves Neto (2009), o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas buscou atender principalmente os produtores com até 50 hectares. Já os grandes produtores, com áreas superiores a 200 hectares, foram menos beneficiados, por contarem com maior escala de produção, facilidade no acesso ao crédito rural e, conseqüentemente, maior poder aquisitivo. Dessa forma, segundo o autor, o PEMH resgatou a autoestima do pequeno produtor rural ao conceder-lhe

benefícios e estimulá-lo a adotar técnicas mais sustentáveis, como o plantio direto, por exemplo.

A Figura 2 destaca as duas edições do Programa de Microbacias em São Paulo, os órgãos responsáveis envolvidos e algumas características do desenvolvimento rural, que é o objetivo principal dessa política pública estadual.

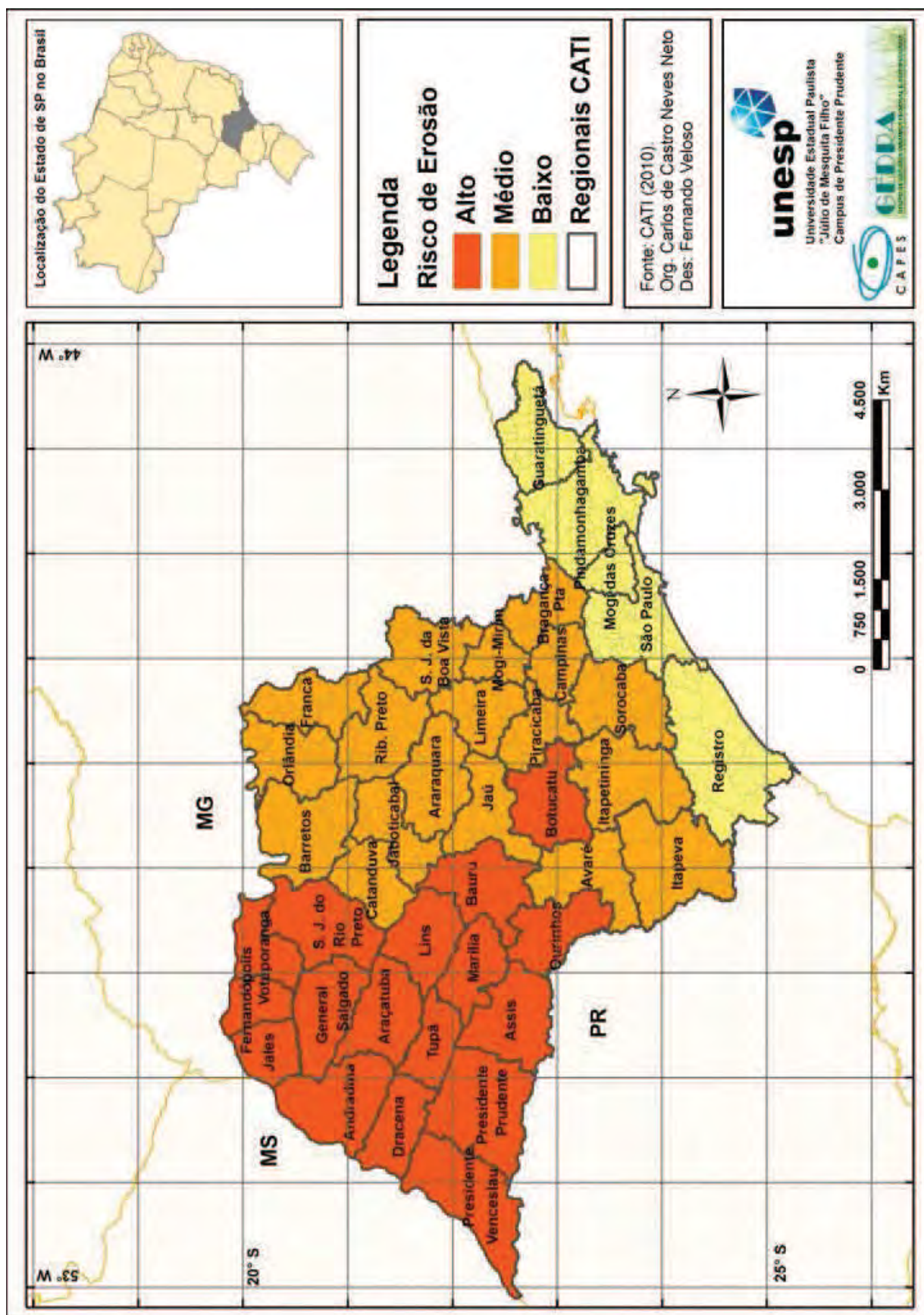
Figura 2: As duas edições do Programa de Microbacias em São Paulo



Org: Carlos de Castro Neves Neto.

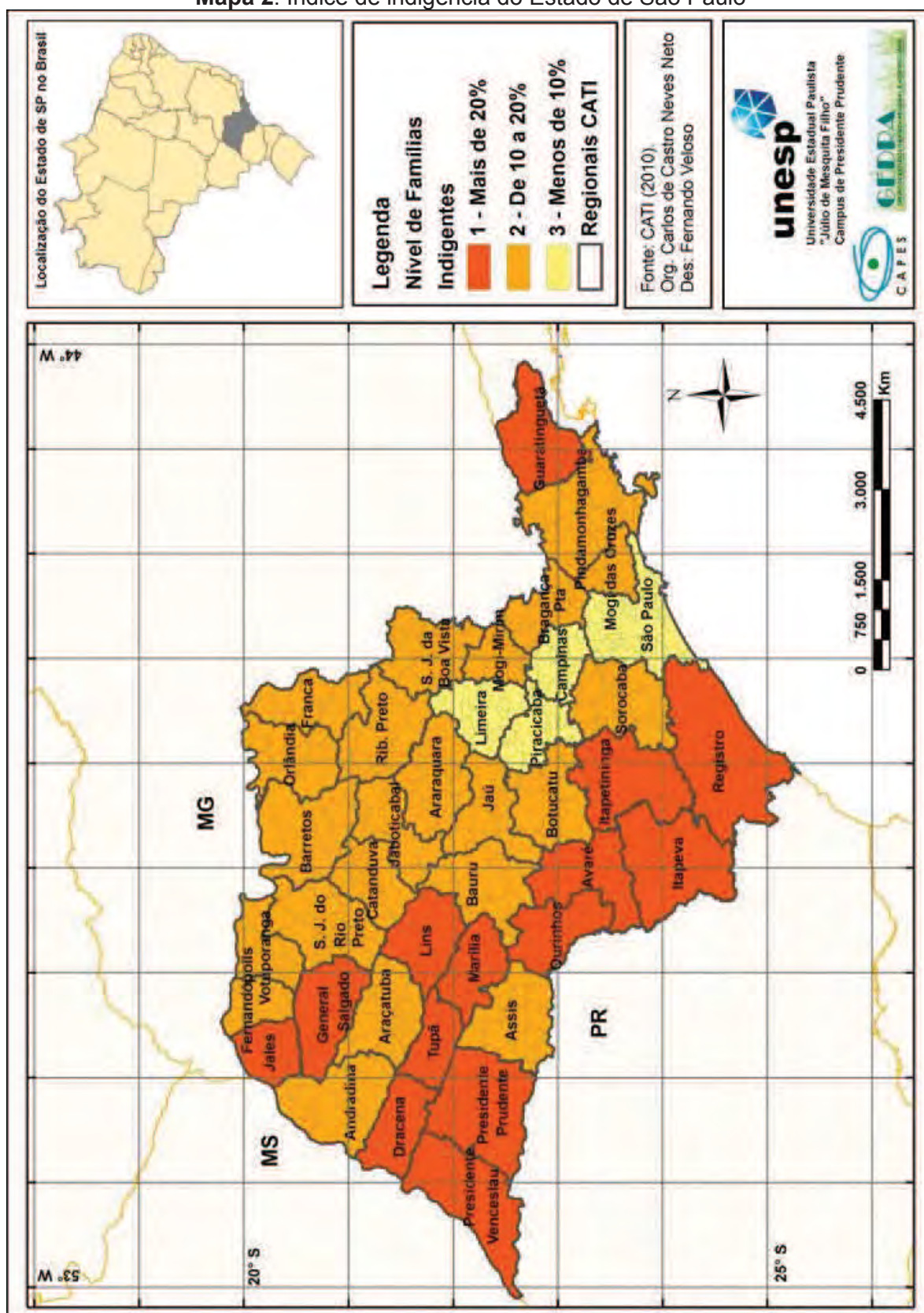
Como se verifica na Figura 2, as duas edições do Programa de Microbacias são bastante diferentes. A primeira, PEMH (2000 - 2008), teve como foco principal o meio ambiente e a microbacia, como unidade de análise, beneficiando os produtores individual e coletivamente. Já a segunda, denominada Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II - Acesso ao Mercado, tem como objetivo central a inserção dos produtos agropecuários no mercado, a unidade de trabalho é o Plano de Negócio e somente os produtores inseridos numa associação ou cooperativa podem ser atendidos. Destacamos, porém, que tanto o PEMH quanto o Microbacias II não vêm conseguindo promover o desenvolvimento rural sustentável, seja pelo foco excessivo no meio ambiente, característica da edição anterior, seja pela busca apenas do mercado, nesta que a sucedeu. Além disso, as duas limitaram-se a beneficiar um número restrito de produtores.

Mapa 1: Índice de erosão do Estado de São Paulo



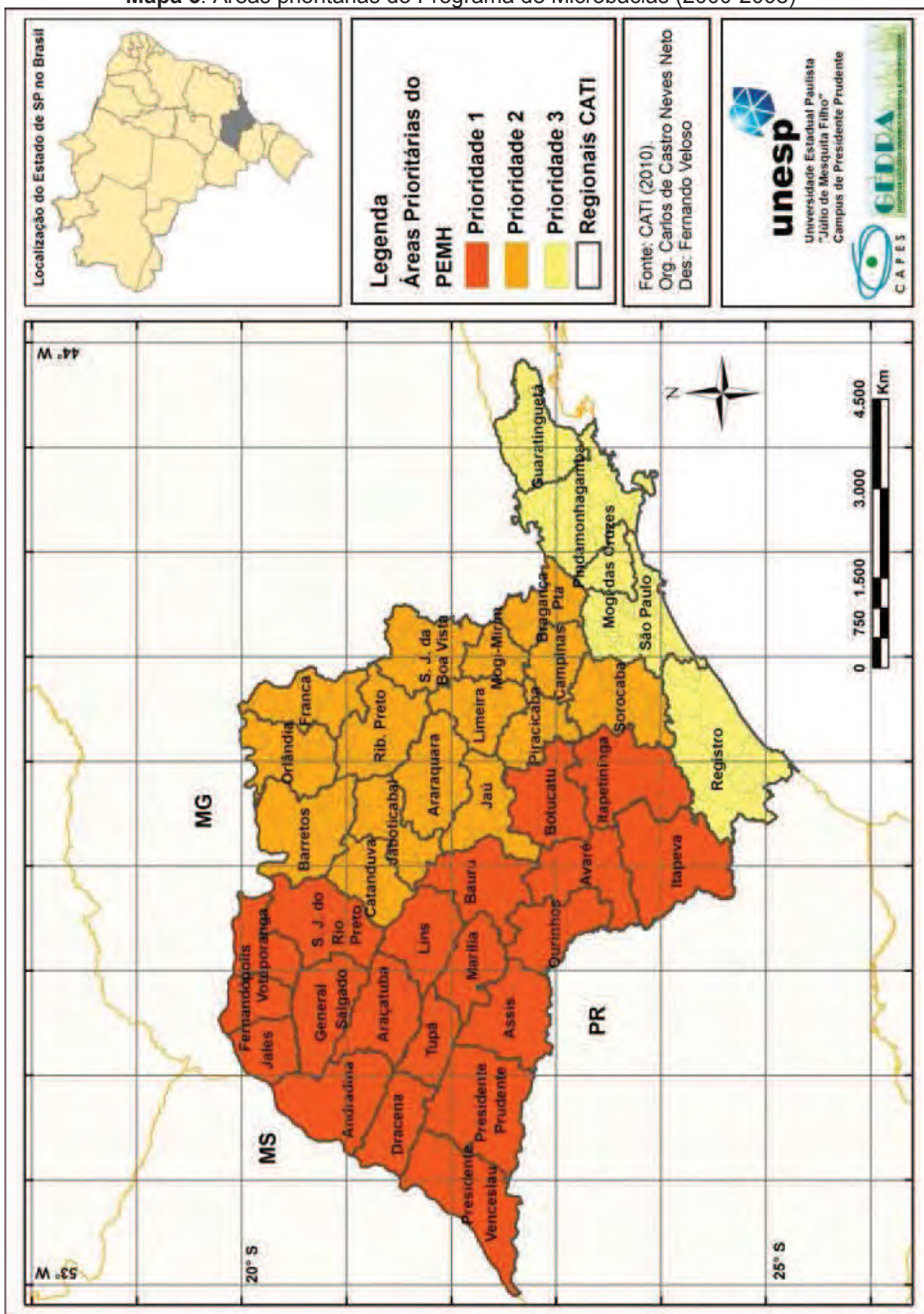
Fonte: São Paulo (2010 b, p. 29); São Paulo (2001 b, p. 9)

Mapa 2: Índice de indigência do Estado de São Paulo



Fonte: São Paulo (2001 b, p. 10)

Mapa 3: Áreas prioritárias do Programa de Microbacias (2000-2008)



Fonte: São Paulo (2001 b, p. 11)

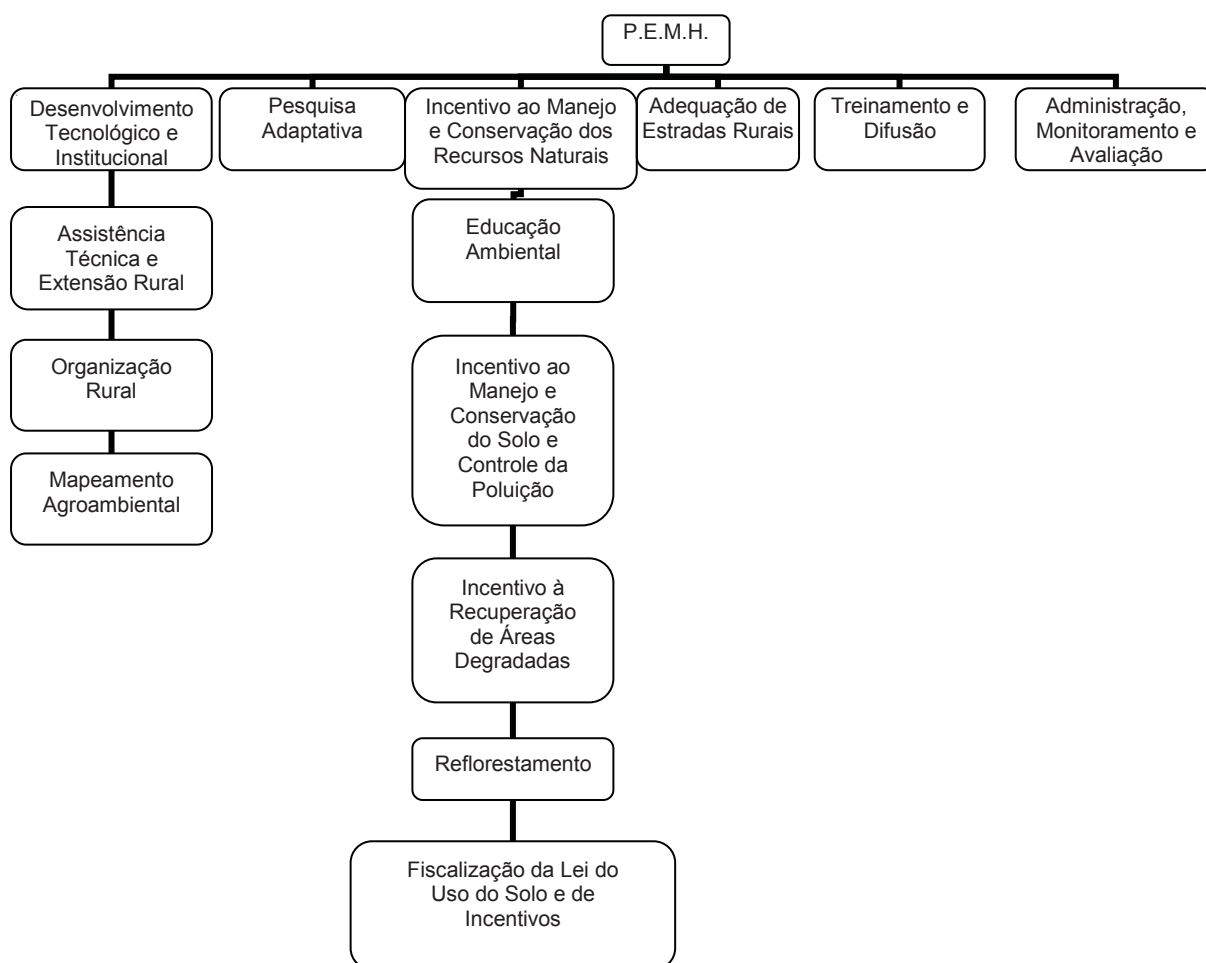
O Mapa 3 é resultado dos índices de degradação ambiental dos municípios, a partir da susceptibilidade à erosão e dos problemas socioeconômicos dos municípios envolvidos. Para identificar os municípios prioritários, o Programa de Microbacias utilizou os mapas dos índices de erosão e de indigência do estado de São Paulo, elaborados pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas da USP (IPT) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), respectivamente (NEVES NETO, 2009).

Para identificar as regiões suscetíveis à erosão, o IPT dividiu o Estado de São Paulo em três áreas: alto, médio e baixo, conforme se verifica no Mapa 1. Já o IPEA utilizou-se dos dados do “Mapa da Fome”, elaborado em 1993 pelo próprio instituto, que mediu o nível de indigência das regiões do Estado de São Paulo. Assim, o fator indigência demonstra a pobreza familiar, que se define pela ausência de emprego, fome, miséria (renda abaixo de dois salários mínimos/família/mês). Como se verifica no Mapa 2, os níveis 1, 2, 3 representam mais de 20% de famílias indigentes, de 10 a 20% e menos de 10%, respectivamente.

Demonstrados os objetivos e as áreas prioritárias do PEMH, abordaremos, no próximo item, cada componente e subcomponente da primeira edição do programa, destacando as metas e os resultados de cada um deles.

4.3. Resultados dos componentes e subcomponentes do PEMH

O Programa de Microbacias, como se pode visualizar na Figura 3, foi organizado e estruturado em seis Componentes e oito Subcomponentes.

Figura 3: Estrutura do PEMH (2000-2008)

Fonte: São Paulo (2001); Golla (2006, p. 31)

Considerando que as subdivisões dos componentes foram criadas com o intuito de melhorar sua atuação, coube ao subcomponente Assistência Técnica e Extensão Rural, como braço do item Desenvolvimento Tecnológico e Institucional, implantar na CATI um novo modelo extensionista, por meio do qual se valorizassem a dimensão ambiental, o fortalecimento das organizações rurais e a descentralização das ações, bem como ficasse garantida a participação da sociedade nos conselhos. Ou seja, o principal objetivo foi superar a visão produtivista historicamente presente nos órgãos de extensão rural do estado. Visando fortalecer a instituição e, conseqüentemente, os trabalhos extensionistas da CATI, foram adquiridos veículos e equipamentos de informática, realizadas reformas nas sedes dos EDRs e contratados 150 técnicos, com recursos do programa.

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2001, tornou-se mais difícil para as prefeituras contratar profissionais para atuarem no Programa de Microbacias, já que o recurso destinado a essa finalidade foi cortado. Os prefeitos tiveram, então, que assumir as despesas com o pagamento de funcionários alocados nos projetos vinculados ao programa.

Dessa forma, a atuação do poder público municipal foi fundamental para o sucesso das ações do PEMH. Os dados mostram que onde houve o apoio dos prefeitos na contratação de técnicos (agrônomos, veterinários etc.), um maior número de microbacias foi atendido e, conseqüentemente, uma quantidade maior de produtores pôde acessar os benefícios disponibilizados.

Assim, pretendemos, em nossa análise, comparar as metas propostas inicialmente com os resultados finais obtidos, segundo o Informe Final do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), a fim de compreender o sucesso ou fracasso das práticas individuais e coletivas apoiadas pelo Programa de Microbacias.

Verifica-se, na Tabela 4, que nenhum dos três itens cumpriu a meta estabelecida inicialmente. Todavia, em relação à meta revisada, o número de planos elaborados atingiu 102,11% e o de Projetos de Empreendimento Comunitário (PECs), 132,91%. Já a quantidade de Projetos Individuais de Propriedade (PIPs) ficou aquém do estabelecido, atingindo 83,66% do previsto

Tabela 4: Resultados do Subcomponente Assistência Técnica e Extensão Rural

Sub. Assistência Técnica e Extensão Rural	Meta Original (unidades)	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
Projetos técnicos elaborados (Planos)	1500	950	970	102,11%
Número de PIPs ³⁶ elaborados	90.000	45.000	37.642	83,65%
Número de PECs ³⁷ elaborados	3.750	3.300	4.386	132,91%

Fonte: São Paulo (2009, p. 107, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

O subcomponente Mapeamento Ambiental foi incumbido da parte cartográfica do PEMH, visando facilitar a espacialização dos problemas presentes em cada microbacia, o que contribuiu para a elaboração do Diagnóstico Participativo e para a implementação dos Planos Operacionais. Inicialmente, foram contratadas empresas

³⁶ Projeto Individual da Propriedade (PIP).

³⁷ Projeto de Empreendimento Comunitário (PEC).

particulares para a elaboração dos mapas. No entanto, em 2001, a CATI se propôs a fazer esse trabalho dentro das Unidades Técnicas de Engenharia, permitindo assim “internalizar na Instituição um valioso conhecimento técnico na área de mapeamento agroambiental” (SÃO PAULO, 2009, p. 32).

Como se observa na Tabela 5, com exceção dos mapas de capacidade de uso das propriedades, item em que foram cumpridos apenas 83,65% do que era estimado, todos os outros tipos atingiram a meta final revisada.

Tabela 5: Resultados do Subcomponente Mapeamento Agroambiental

Subcomponente Mapeamento Agroambiental	Meta Original	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
Mapa municipal com localização da M.B.H.	1.500 un.	950 un.	970 un	102,11%
Mapa base da M.B.H.	1.500 un.	950 un.	970 un	102,11%
Mapas de Tipos de Solo da M.B.H.	1.500 un.	950 un.	970 un	102,11%
Mapa do uso atual e estrutura fundiária da M.B.H.	1.500 un	950 un.	970 un	102,11%
Mapa de dinâmica ambiental da M.B.H.	1.500 un.	950 un.	970 un	102,11%
Mapa de Capacidade de Uso das propriedades	90.000 un.	45.000 un.	37.642 un	83,65%

Fonte: São Paulo (2009, p. 107, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

Objetivando fortalecer o associativismo, o subcomponente Organização Rural teve como resultado a formação e/ou fortalecimento de 491 associações. Em outubro de 2005, foi criada, também, a Federação de Associações de Produtores Rurais das Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (FAMHESP), composta de 80 entidades filiadas, representando 4.800 famílias de produtores rurais (ANTUNIASSI, 2009)³⁸.

De todos os componentes e subcomponentes, o único que resultou inoperante e acabou sendo extinto em 2006, foi o subcomponente Pesquisa Adaptativa, que tinha como função criar e adaptar tecnologias para resolver os problemas apontados pela comunidade. Para isso, a CATI, responsável pela operacionalização do PEMH, deveria estabelecer parcerias com universidades, instituições de pesquisas agronômicas (APTA, Embrapa) e empresas. As metas iniciais propunham a elaboração de 40 projetos de geração de tecnologia e a formação de uma Comissão de Pesquisa, composta por membros das universidades

³⁸ A FAMHESP foi estruturada em 10 núcleos regionais, abrangendo todos os 40 EDRs do Estado.

e da CATI/SAA. No entanto, no relatório final, que apresenta os resultados do PEMH, fica evidenciado o desinteresse das universidades em participar dessa política pública. Apesar de que pode ter havido dificuldades no estabelecimento de diálogos e parcerias entre a CATI e as demais instituições, o fato ratifica a concentração do programa exclusivamente na CATI, com pouco espaço para a participação de outros órgãos e instituições.

Com a supressão do subcomponente Pesquisa Adaptativa, algumas poucas ações de adaptação de tecnologia passaram a ser executadas pelo subcomponente Assistência Técnica e Extensão Rural. Dentre elas, destacaram-se o incentivo ao plantio direto na palha, com cessão de semeadoras a 212 associações, e a inclusão das fossas sépticas biodigestoras³⁹.

Já o componente Incentivo ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais teve por objetivo conscientizar os produtores sobre a importância do meio ambiente. De forma demonstrativa, recuperou áreas degradadas, reflorestou APPs, fiscalizou os recursos investidos e aplicou a Lei de Uso do Solo, com o intuito de acelerar a implementação das técnicas recomendadas pelo programa. O limite máximo de apoio por beneficiário foi de US\$ 3.000,00 para incentivos individuais e coletivos, porém, em 2006, devido à desvalorização do dólar frente ao real, a subvenção elevou-se para US\$ 3.750,00, com a finalidade de permitir ao produtor acessar as novas práticas. O componente foi dividido em cinco subcomponentes, que detalhamos a seguir.

O subcomponente Educação Ambiental visou modificar o comportamento humano referente ao uso e conservação dos recursos naturais, aumentando a conscientização ambiental entre os agricultores, os extensionistas e a sociedade em geral.

A meta inicial era capacitar 1.500 agentes ambientais, no entanto, mesmo com a redução para 950, o subcomponente não atingiu o resultado esperado, capacitando apenas 740 monitores. Resultado pior teve a formação de grupos de educação ambiental, pois menos de 20% da meta revisada foi cumprida, conforme dados da Tabela 6.

³⁹ Com a cessão das semeadoras, a área do plantio direto no Estado de São Paulo ampliou-se de 10 mil hectares, em 1998, para 1 milhão de hectares, em 2008. (SÃO PAULO, 2009).

Tabela 6: Resultados do Subcomponente Educação Ambiental

Subcomponente Educação Ambiental	Meta Original	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
Identificação e Treinamento de monitor ambiental	1.500	950 um.	790	83,16%
Formação de Grupos de Educação Ambiental	1.500	450 um.	80	17,78%
Seminário de Educação Ambiental	3	3 un.	3	100,00%
Alunos participantes do Projeto Aprendendo com a Natureza	0	362.772 alunos	383.424	105,69%

Fonte: São Paulo (2009, p. 108, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

O subcomponente Incentivo ao Manejo e Conservação do Solo e Controle de Poluição ofereceu diversas práticas para os produtores, dentre as quais destacam-se: adubação verde, sistema de divisão de pastagens e instalação de abastecedouros comunitários para evitar que o gado beba água nos córregos, pagamento de horas/máquina para realizar o terraceamento, a fim de impedir o assoreamento de rios e córregos, compra de equipamentos (roçadeira, distribuidor de calcário) e edificação de fossas sépticas biodigestoras.

Inicialmente, os produtores demoraram a acessar essas práticas, pois não acreditavam que o PEMH pagaria até 90% dos benefícios. Outro problema também foi a legislação que impedia o pagamento de benfeitorias em propriedades privadas com recursos públicos. Foi necessário alterar a lei, aumentando assim o limite máximo de apoio às subvenções que, de 50%, passou para 90%. A meta original desse subcomponente era atender 21.840 produtores, mas, no final do programa, 36.911 tinham sido atingidos, o que representa 69,01% além da meta originalmente traçada, um resultado, portanto, altamente satisfatório.

Uma medida relevante foi a edificação de abastecedouros comunitários, o que permitiu o acesso a água potável de qualidade e a prática da irrigação nas propriedades. Com uma previsão inicial de construir 1.240 abastecedouros comunitários nas microbacias atendidas, a meta foi cumprida a contento, pois 1.264 abastecedouros foram construídos.

Outra ação importante foi o fornecimento de cercas para o isolamento de matas ciliares. Estavam previstos, a princípio, 5.200 km de cercas para proteger a vegetação ao longo de rios, lagos e nascentes. No entanto, com a meta reduzida para 1.000 km, seu cumprimento excedeu a previsão, tendo sido construídos 1.886 km de cercas, como se verifica na Tabela 7.

Tabela 7: Resultados do Subcomponente: Incentivo ao Manejo e Conservação do Solo e Controle de Poluição

Sub. Incentivo ao Manejo e Conservação do solo e controle da poluição	Meta Original	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
- Número de grupos beneficiados	3.410 un.	3.070 un.	4.174 un.	135,96%
- Abastecedouros construídos	1.240 un.	930 un.	1.264 un.	135,91%
- Máquinas e equipamentos adquiridos	2.170 un.	1.890 un.	2.910 un.	153,97%
Número de produtores beneficiados	21.840 un.	21.840 un.	36.911 un.	169,01%
- adubação verde	8.820 ha	1.400 ha	683 ha	48,79%
- cercas	5.200 km	1.000 km	1.886 km	188,60%
- terraceamento	279.000 ha	74.750 ha	76.870 ha	102,84%
- faixa de retenção	24.800 ha	250 ha	17 ha	6,80%
- Calcário Agrícola	0	162.000 ton	50.900 ton	31,42%
- Sistema de Divisão de Pastagem	0	1.000 ha	1.566 ha	156,60%
- Construção de fossas sépticas	0	5.000 un	2.529 un	50,58%

Fonte: São Paulo (2009, p. 108, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

Com a finalidade de reter a água nas propriedades rurais e, conseqüentemente, diminuir o escoamento superficial, foi importante a construção de 76.870 ha de terraços/curvas de nível. Essa prática foi uma das que sofreu forte redução da meta original, que passou de 279.000 ha para 74.750 ha. Conforme nos informou, em entrevista, o diretor do EDR de Araçatuba, tal fato se deu em decorrência do corte de dez milhões de dólares feito pelo Banco Mundial no empréstimo acordado com o governo do estado. No que concerne à instalação de faixa de retenção, cujo objetivo inicial era abranger 24.800 ha no final do programa, em 2008, somente 17 ha foram efetivados, o que representa apenas 6,8% da meta revisada.

Em 2006, com a revisão das metas, foram introduzidas três novas práticas no programa: o calcário, o sistema de divisão de pastagem e a construção de fossas sépticas. Devido ao atraso na inclusão desses benefícios, apenas 51.900 toneladas de calcário foram utilizados nas propriedades, representando 31,42% da meta proposta. A utilização do calcário foi importante, sobretudo na região oeste do estado, para diminuir a acidez dos solos. Já o sistema de divisão de pastagem, com o fornecimento de cerca elétrica e bebedouro, superou as expectativas, ao atender 1.566 ha, mais de 50% superior à meta traçada inicialmente, conforme se verifica na Tabela 7.

A construção de fossas sépticas biodigestoras, o terceiro item introduzido posteriormente, foi uma iniciativa importante. No entanto, poucos produtores

acessaram essa prática, para resolver a questão do esgoto doméstico. De 5.000 unidades previstas, apenas 2.529 foram construídas, representando em torno de metade da meta proposta. O motivo para isso pode ter sido o atraso de sua inclusão no programa, pois foi disponibilizada aos produtores somente no ano de 2006.

Foi bastante baixa também a procura pela adubação verde, prática de adicionar leguminosas ao solo para enriquecê-lo. Previsto para 8.820 ha no início, esse tipo de manejo foi utilizado em somente 683 ha, o que representa 48,79% da meta revisada, 1.400 ha, e apenas 7,75% da proposta traçada originalmente.

A cessão de máquinas e equipamentos foi a prática mais requerida pelos produtores. Somando roçadeiras, distribuidores de calcário, escarificadores e as máquinas de plantio direto, o Programa de Microbacias forneceu 2.910 unidades, isto é, 153,97% do total da meta revisada.

Em torno de 80% da área agropecuária de São Paulo está suscetível a erosão, e estudos apontam que 200 milhões de toneladas de solo são perdidas todo ano (ZOCCAL, 2007). De acordo com Zoccal (2007), 70% desses solos erodidos são deslocados para os corpos d'água, assoreando rios e lagos. Tendo como objetivo equacionar esse problema, foi elaborado o subcomponente Incentivo à Recuperação de Áreas Degradadas, que teve resultados positivos, como se observa na Tabela 8, haja vista o controle de 2.138 voçorocas em 1.494 propriedades, onde foram feitos trabalhos de motomecanização, e a cessão de máquinas a 212 associações.

Tabela 8: Resultados do Subcomponente Incentivo à Recuperação de Áreas Degradadas

Sub. Incentivo à Recuperação de Áreas Degradadas	Meta Original	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
Número de grupos beneficiados	2.250 un	2.250 un	1.494 un	66,40%
Voçorocas controladas	2.250 un	2.250 un	2.138 un	95,02%
Equipamentos adquiridos	340 un	191 un	217 un	113,61%
Associações atendidas	170 un	170 un	212 un	124,71%

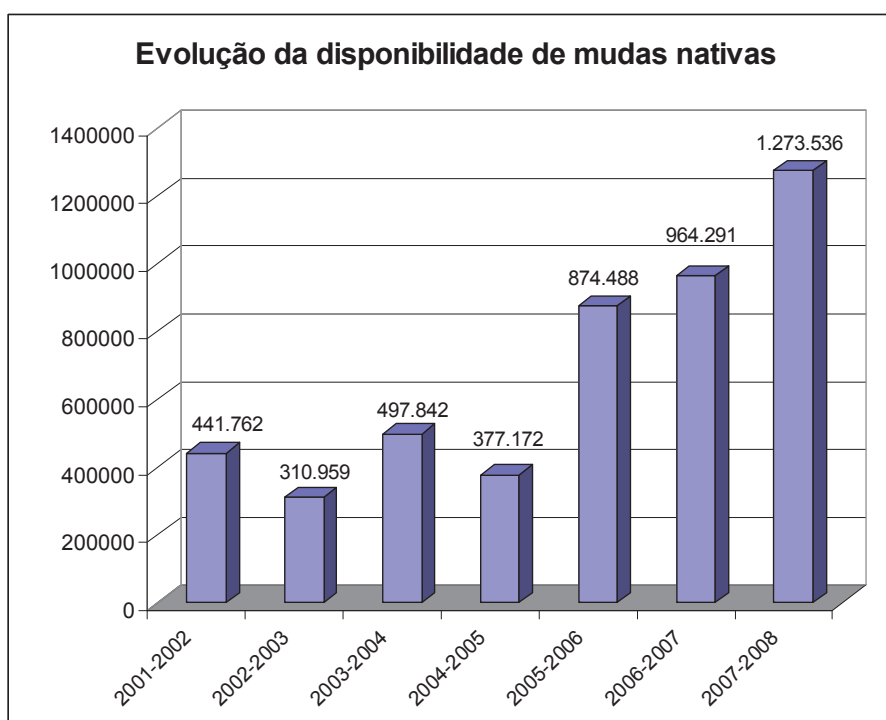
Fonte: São Paulo (2009, p. 108, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

O subcomponente Reflorestamento, por sua vez, foi estruturado com o objetivo de plantar árvores nas áreas de preservação permanente e ao redor das nascentes, por meio da doação de mudas aos produtores rurais. No cronograma inicial foi previsto o plantio de 13.500 ha de mata ciliar, porém, na revisão das metas

em 2006, houve um drástico rebaixamento para 3.000 ha. Dessa forma, até novembro de 2008, foram reflorestados 3.794 ha de matas ciliares, o que ficou muito aquém da meta inicial estipulada em 2000. Em relação à quantidade de mudas, os 4,5 milhões de unidades produzidas ficaram muito longe de atingir o propósito inicial de 18 milhões.

Como se observa na Figura 4, a disponibilidade de mudas aumenta a partir de 2005-2006, resultado do maior interesse do produtor em reflorestar os cursos d'água e da alteração da Lei do Uso do Solo, em 11/07/2005, o que permitiu ampliar os recursos apoiados e a elevação nos percentuais das práticas subsidiadas pelo Programa de Microbacias. A maioria das mudas foi produzida pelo Departamento de Mudanças e Sementes da CATI, mas houve também aquisição de mudas em viveiros particulares.

Figura 4: Evolução da disponibilidade de mudas nativas



Fonte: São Paulo (2009, p. 51).

Um ponto falho deste subcomponente, porém, foi que não previu reflorestar as Áreas de Reserva Legal, mas apenas as Áreas de Preservação Permanente, contrariando o Código Florestal, vigente desde 1965 e regulamentado pela Medida Provisória N° 1.956-53 de 2000.

Objetivando melhorar a aplicação da legislação ambiental, referente ao uso, manejo e conservação do solo, e fiscalizar a aplicação dos recursos do Programa de Microbacias, foi criado o subcomponente Fiscalização da Lei do Uso do Solo. Dezenove equipes verificaram o cumprimento da lei na área de prioridade 1, quatro equipes, na 2, e apenas uma, na região prioritária 3. A proposta inicial era fiscalizar 20% das ações subsidiadas pelo PEMH, no entanto, a meta reduziu-se para 10% e, mesmo assim, o resultado final foi pífio, já que foram fiscalizados apenas 4,8% das práticas oferecidas pelo programa, o que representa um total de 281 fiscalizações de incentivos. Em relação à Lei de Uso do Solo, foram realizadas 9.295 fiscalizações nas propriedades.

No Estado de São Paulo, numa malha de 250 mil km de estradas, 220 mil, aproximadamente, não são vias pavimentadas, sendo elas responsáveis por 70% das erosões e por 50% dos solos conduzidos aos mananciais. O quarto componente da estrutura do PEMH, Adequação de Estradas Rurais, foi elaborado com o objetivo de resolver esse problema e, por acréscimo, melhorar a trafegabilidade dos caminhos rurais durante todo o ano. Os resultados finais mostram que 1.643 km de estradas foram readequados, em 415 municípios (Tabela 9). Foi necessária uma redução drástica no cronograma inicial, de 6.000 km para 1.200 km, para que o programa cumprisse a meta traçada. Outro dado relevante é que somente 415 microbacias foram beneficiadas com readequação da malha rural, um número baixo em relação ao total de microbacias (970) atendidas.

Tabela 9: Resultados do Componente Adequação de Estradas Rurais

Componente Adequação de Estradas Rurais	Unidade	Meta Original	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
Estradas Adequadas	Km	6.000	1.200	1.643	136,92%
Estradas Adequadas	MBH	1.500	335	415	123,88%

Fonte: São Paulo (2009, p. 109, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

Mesmo que essas ações não tenham atendido a maioria das microbacias, a adequação de estradas rurais é fundamental, tanto para facilitar a locomoção de pessoas, principalmente estudantes, quanto para o escoamento dos produtos agropecuários. Portanto, essa prática deve ser ampliada para outros municípios. Os prefeitos apoiaram e tiveram grande interesse na readequação da malha rodoviária rural, pois, após os serviços, os custos de manutenção dessas estradas diminuem consideravelmente (HESPANHOL, 2008).

Contando com o apoio da Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP) em cursos de capacitação para os funcionários da CATI, as Unidades Técnicas de Engenharia foram responsáveis pelas ações de readequação de estradas rurais, abrangendo os seguintes serviços: conformação da pista de rolamento; ações de drenagem e controle de erosões, com a edificação de caixas, dissipadores de energia e terraceamento nas propriedades e revestimento do leito (SÃO PAULO, 2009).

A partir dos resultados positivos desse componente, um manual contendo um modelo de projeto de adequação de estradas rurais foi elaborado e “adotado pelo Comitê de Bacias como modelo padrão para requerer recursos junto ao FEHIDRO” (SÃO PAULO, 2009, p. 57). Seguindo os padrões do PEMH, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) investiu mais de 2,2 milhões de reais na adequação de 650 km de estradas rurais e em práticas de conservação do solo numa área aproximada de 4.500 ha.

Em estudo de caso elaborado pela CATI, denominado “Adequação de Estradas Rurais e Controle de Voçorocas”, realizado nas regiões de Bauru, Jales e Marília no ano de 2008, foi diagnosticado que os serviços de adequação de estradas rurais geraram uma economia anual de aproximadamente R\$ 1.380.500,00 nos 1.630 km de malha rural readequada com subsídios do Programa de Microbacias, e R\$ 3.835.000,00, nos 4.500 km em que os serviços foram realizados com outros recursos (FEHIDRO, CODASP – Programa Melhor Caminho, prefeituras), conforme se verifica na Tabela 10. Nesse mesmo estudo também foi constatado que os investimentos em estradas reduziram em 85% os custos de sua manutenção, em relação aos de uma estrada não adequada (SÃO PAULO, 2009). Um ponto importante deste componente foi a preocupação dos técnicos em minimizar os impactos ambientais nos trabalhos de readequação de estradas rurais.

Tabela 10: Custo com a manutenção das estradas rurais

Região de estudo	Custo com manutenção de estradas adequadas R\$/Km	Custo com manutenção de estradas não adequadas R\$/Km	Economia com a manutenção R\$/Km
Bauru	170,00	1.355,00	1.185,00
Jales	85,00	750,00	665,00
Marília	148,00	850,00	702,00
Média			850,00

Fonte: São Paulo (2009, p. 60).

Com a finalidade de mudar a mentalidade produtivista dos técnicos de extensão rural, centrados apenas na produção agropecuária, instituiu-se o componente Treinamento e Difusão, o quinto na estrutura do PEMH, que elaborou um plano de capacitação com as seguintes premissas:

- (i) assegurar capacitação adequada às equipes do Programa em práticas modernas de manejo dos recursos naturais e conservação do solo;
- (ii) aumentar a conscientização das equipes do Programa e dos representantes das comunidades sobre as questões ambientais e sua integração com todas as atividades do programa;
- (iii) difundir os conceitos do programa, sua estratégia técnica e os procedimentos operacionais (SÃO PAULO, 2009, p. 61).

As ações de capacitação planejadas atenderam três públicos diferentes:

- a) público gerencial: o corpo técnico executivo e gerencial do programa;
- b) público estratégico: membros dos CMDRs, presidentes de associações e técnicos vinculados à iniciativa privada e outras instituições (cooperativas, sindicatos, bancos, professores etc.);
- c) público atendido: produtores, trabalhadores rurais e suas famílias.

De acordo com o *Informe Final do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas*, “havia resistência quanto à mudança de atuação adotada na década de 90, quando a extensão rural enfocava, predominantemente, a difusão e adaptação de tecnologia e a orientação e assistência técnica por produto” (SÃO PAULO, 2009, p. 62). Por esse motivo, o PEMH teve que realizar, inicialmente, um trabalho considerável na capacitação dos técnicos, a fim de mudar a mentalidade do corpo técnico da CATI. Muitos funcionários resistiram em incorporar a dimensão ambiental nas ações do programa.

Os cursos de capacitação abordavam temáticas diversas, como legislação ambiental, desenvolvimento sustentável, organização rural, artesanato rural, manejo correto do solo e da água, agregação de valor na produção agropecuária, plantio direto na palha, saneamento rural, gestão e administração da propriedade, entre outras. Vários eventos de treinamento e difusão foram realizados no decorrer do programa. Em 2006, realizou-se o 3º Congresso Paulista de Associação de Produtores Rurais de Microbacias Hidrográficas, que contou com a participação de 309 pessoas representando 170 associações. No ano de 2008, foi realizado um encontro dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural,

com o objetivo de discutir as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável. Nesse mesmo ano, a CATI foi sede do 1º Seminário de Manejo de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural, coordenado pelo sociólogo Zander Navarro. Nesse evento foram apresentados os resultados dos Programas de Microbacias nos Estados de São Paulo e em Santa Catarina.

O componente também realizou a capacitação dos técnicos recém-contratados pelas prefeituras para trabalhar com o programa, assim como a de 168 técnicos do ITESP, em convênio com a CATI, para executarem as atividades de técnicos executores nas áreas de assentamentos. Participaram de cursos, 8.760 professores e coordenadores, atingindo a meta revisada, e 1.200 técnicos executores, conforme se observa na Tabela 11. Este último resultado se destaca, pois foi o único item do Programa de Microbacias que ultrapassou em três vezes a meta original.

Como resultado do componente Treinamento e Difusão, apontamos ainda a produção de diversos materiais de divulgação – folhetos, vídeos, publicações, periódicos (Informativo CATI, CATI-on-line, site na internet), objetivando a divulgação dos resultados do PEMH, para o conhecimento do público em geral e o incentivo à participação dos produtores nessa importante política pública.

Tabela 11: Resultados do componente Treinamento e Difusão

Componente Treinamento e Difusão	Meta Original (unidade)	Meta Final Revisada (unidade)	Realizado (unidade)	(%) meta realizada*
Integrantes da U.G.P. capacitados	18	14	14	100,00%
Gerentes regionais capacitados	40	40	40	100,00%
Monitores 1 capacitados	24	24	24	100,00%
Monitores 2 capacitados	24	24	24	100,00%
Técnicos de nível superior da U.T.E. Capacitados	24	24	24	100,00%
Técnicos de nível médio da U.T.E. capacitados	48	48	48	100,00%
Equipes de fiscalização capacitadas	24	24	24	100,00%
Técnicos executores capacitados	400	1.200	1.200	100,00%
Técnicos auxiliares capacitados	200	560	560	100,00%
Lideranças capacitadas	3.440	5.634	5.634	100,00%
Agricultores capacitados (com repetição)	90.000	85.062	85.062	100,00%
Professores e coordenadores de ensino capacitados	0	8.760	8.760	100,00%
Seminários de Educação Ambiental realizados	0	42	42	100,00%
Material didático sobre educação ambiental	0	240.000	240.000	100,00%
Programa divulgado nos municípios	0	550	550	100,00%

Fonte: São Paulo (2009, p. 109, adaptado) (*) – Em relação à meta revisada.

O último componente, Administração, Monitoramento e Avaliação, foi constituído para acompanhar o desempenho físico e financeiro do Programa de Microbacias. Responsabilizou-se pelo monitoramento socioeconômico e ambiental em microbacias pilotos, com o objetivo de verificar os resultados e impactos das ações implantadas. Auxiliou igualmente no planejamento, assim como fez uma avaliação geral do programa no terceiro e último ano de sua implementação. A Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) foi responsável por todo o trabalho de administração, monitoramento e avaliação do PEMH. Embora houvesse inicialmente a previsão de monitorar doze microbacias, a fim de avaliar as ações, apenas cinco foram monitoradas, ficando muito aquém da meta proposta. Os relatórios de marco zero dessas áreas apresentam indicadores de água, solo, fauna e flora e o nível socioeconômico dos produtores.

Os relatórios de marco zero das microbacias piloto foram determinantes nas alterações sofridas durante a implementação do Programa, o exemplo de maior relevância foi a inclusão do apoio a instalação de fossas sépticas biodigestoras entre os incentivos do Programa. (SÃO PAULO, 2009, p. 67,).

Tendo por objetivo fazer a gestão do PEMH e, com isso, planejar e estruturar as ações de cada microbacia atendida, foi instituído o Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro (SAFF-PEMH), que permitiu a formação de um banco de dados com os resultados em nível regional e estadual. Esse órgão teve uma atuação importante na gestão financeira no Programa, permitindo que todas as ações executadas no nível regional e em microbacias estivessem incluídas no Plano Operativo Anual e no Plano de Microbacias. O ponto positivo desse trabalho foi a transparência nas ações, disponibilizando no site da CATI todas as práticas apoiadas pelo Programa de Microbacias.

O Programa de Microbacias priorizou os pequenos produtores, tendo 46.824 deles sido atingidos (Tabela 12), representando 128,02% da meta revisada e aproximando-se muito da proposta original de beneficiar 49.500 agricultores familiares. Essa política pública beneficiou, portanto, os produtores menos capitalizados e que estavam à margem das preocupações do estado. Quanto aos demais, o programa ficou muito longe de cumprir as propostas iniciais, que previam

atender, respectivamente, 27.000 e 13.000 produtores médios e grandes, números, esses que foram reduzidos para 17.350 médios e 5.823.

Tabela 12: Resultados do Componente Administração, Monitoramento e Fiscalização

Indicadores de impacto	Meta Original	Meta Final Revisada	Realizado	(%) meta realizada*
Microbacias Atendidas	1.500	950	970	102,11%
Área Trabalhada	4.500.000	2.850.000	3.310.312	116,15%
Produtores beneficiados	90.000	66.500	69.997	105,26%
Pequenos	49.500	36.575	46.824	128,02%
Médios	27.000	19.950	17.350	86,97%
Grandes	13.500	9.975	5.823	58,38%
Microbacias monitoradas	12	5	5	100,00%

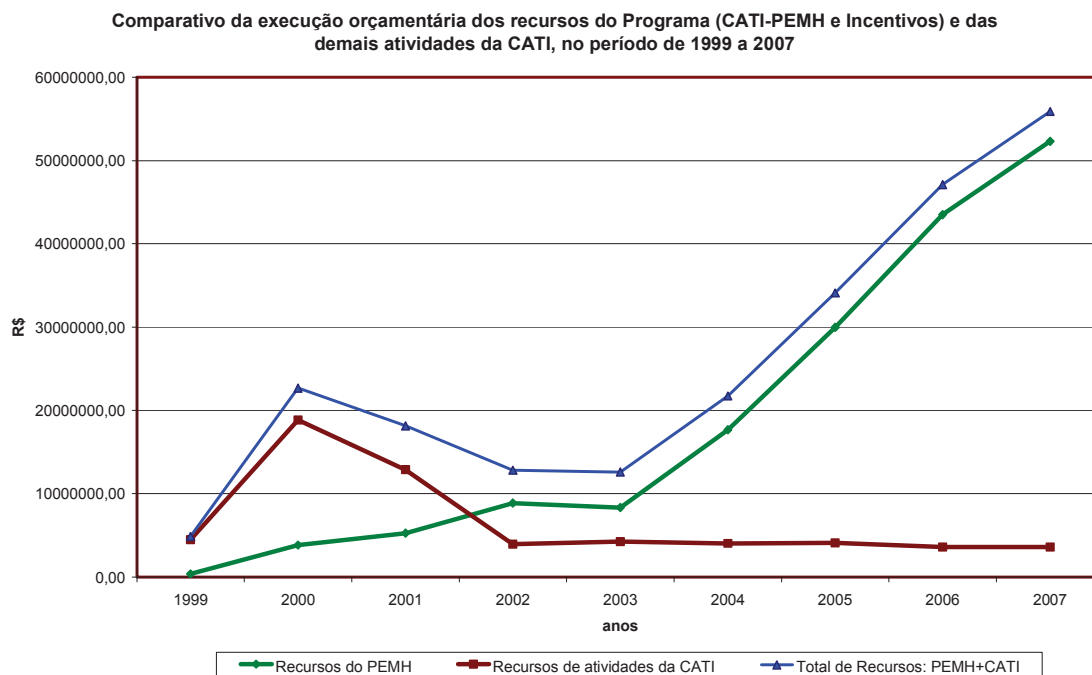
Fonte: São Paulo (2009, p. 109-110, adaptado). (*) – Em relação à meta revisada.

No item subsequente, abordaremos a evolução do Programa de Microbacias, no período de vigência da sua primeira edição, que se estendeu do ano 2000 até 2008.

4.4. A evolução do Programa de Microbacias

Idealizado nos anos 1990, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas foi o carro-chefe da CATI durante o período de sua primeira edição (2000-2008), pois contava com um orçamento superior ao da instituição. Como aponta a Figura 5, se excluirmos os recursos dessa política pública, o montante financeiro da CATI entre 2000 - 2007 não ultrapassava 20 milhões de reais, valor baixo para um órgão público de Assistência Técnica e Extensão Rural. Por outro lado, ao incluirmos os valores investidos pelo programa, o orçamento da instituição salta de 6 milhões de reais, em 1999, para 55,8 milhões de reais, em 2007. Tal crescimento demonstra a importância financeira do PEMH para a CATI.

Figura 5: Comparativo dos recursos do Programa (CATI-PEMH e Incentivos) e das demais atividades da CATI, entre 1999-2007

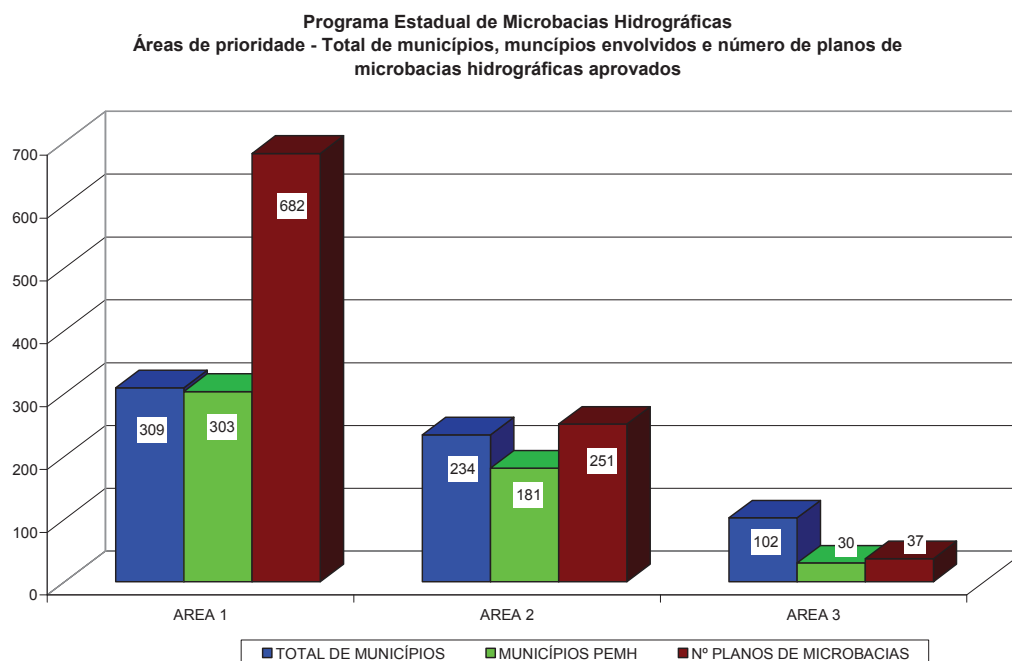


Fonte: São Paulo (2009, p. 88)

Dessa forma, contando com uma quantidade maior de recursos, oriundos do Programa de Microbacias, a CATI pôde executar várias ações, tais como doação de mudas, cessão de máquinas, realização de eventos de capacitação, construção de poços semiartesianos etc. Tudo isso possibilitou que fossem ampliados o reconhecimento e o respeito à instituição pela sociedade, principalmente pelos produtores rurais.

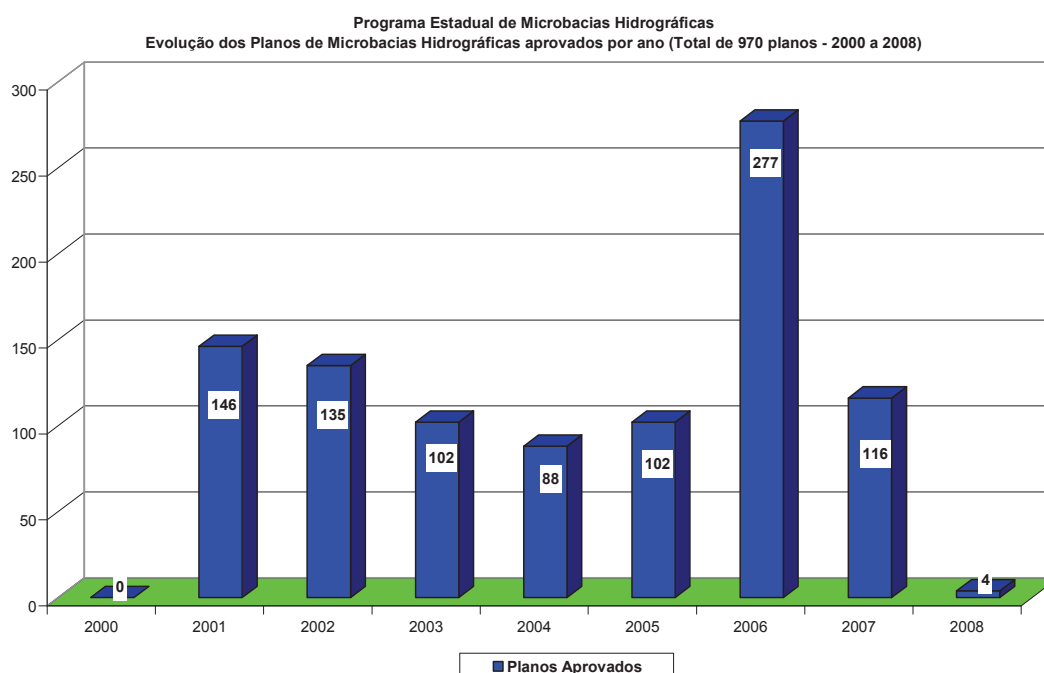
No tocante à participação dos municípios no programa, a quase totalidade (303) dos inseridos na área de prioridade 1, que recebeu 70% dos recursos, foi atendida com algum tipo de subvenção, conforme se verifica na Figura 6. Nessa área, foram aprovados 682 planos de microbacias, com destaque para os municípios de Ourinhos e Junqueirópolis, que apresentaram seis e cinco planos, respectivamente.

A área de prioridade 3, devido à baixa quantidade de recursos disponibilizados (em torno de 3% do total), teve um número bem menor de municípios participantes (30), e apenas 30 planos de microbacias realizados.

Figura 6: Distribuição dos planos de microbacias nas áreas de prioridade do programa

Fonte: São Paulo (2009, p. 26)

A evolução dos planos de microbacia, em cada ano, é apresentada na Figura 7. Como já foi apontado anteriormente, há uma acentuada aceleração na elaboração desses planos em 2006, já no final do Programa de Microbacias. Esse fator concorreu para a primeira prorrogação no acordo de empréstimo com o Banco Mundial, efetuada no final de 2005.

Figura 7: Evolução da aprovação dos Planos de Microbacias.

Fonte: São Paulo (2009, p. 83)

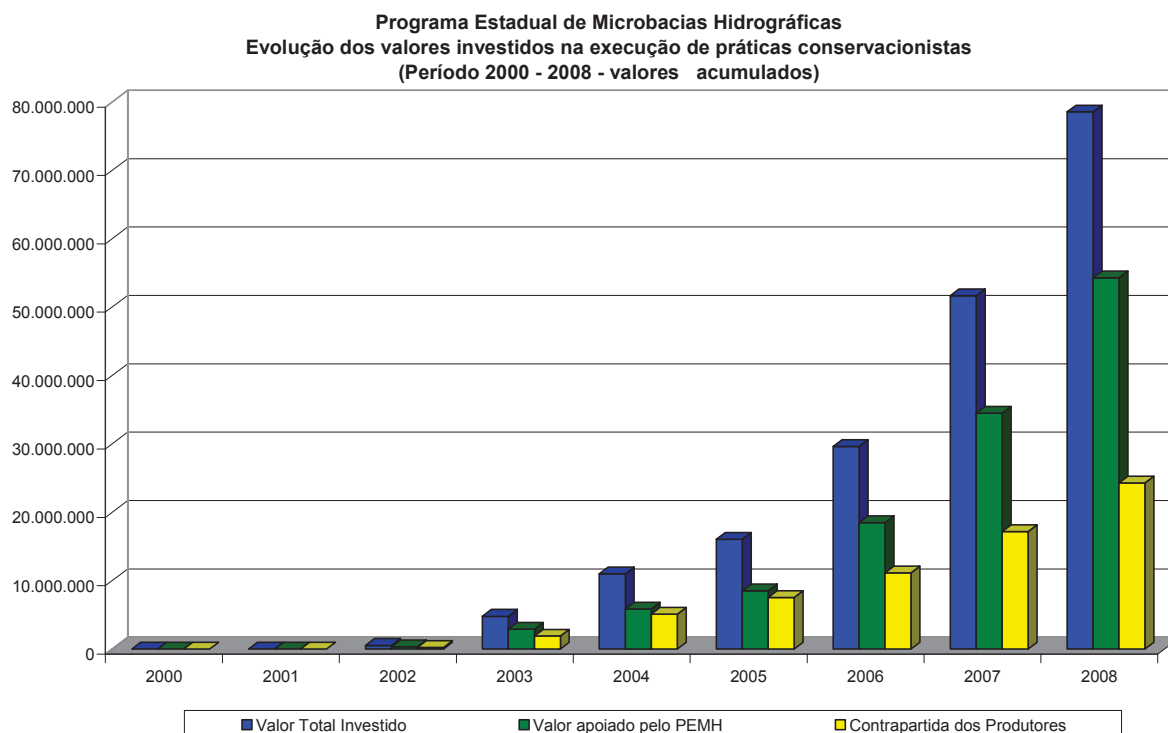
No primeiro ano de vigência do programa não foi aprovado nenhum plano, devido ao trabalho de capacitação dos técnicos da CATI e das prefeituras. Por causa da redução de 10 milhões de dólares no empréstimo concedido pelo Banco Mundial, houve uma forte queda no número de planos de microbacias elaborados, haja vista que, embora a meta inicial fosse de 1.500, o resultado final, apresentado na Figura 7, aponta apenas 970 microbacias atendidas nos oito anos de duração do programa. Outro fator que atrasou a aprovação dos planos foi a falta de técnicos para elaborá-los, pois muitas prefeituras se recusaram a contratar funcionários para trabalharem com o PEMH, e a CATI não dispunha de recursos humanos para atender todas as microbacias.

Ao analisarmos a Figura 8, percebemos um considerável aumento nos valores investidos em 2006, ano em que também foi aprovado o maior número de planos de microbacias, como destaca a Figura 7 (277). Vários fatores contribuíram para essa situação, entre eles, a superação da desconfiança do produtor rural em relação a uma nova política pública, que prometia pagar até 90% das práticas apoiadas, e a alteração da Lei do Uso do Solo, em 2005, que foi de suma importância para o crescimento expressivo dos gastos do Programa de Microbacias, em 2006, pois permitiu elevar a porcentagem de apoio subsidiado e o número de unidades atendidas.

Essa mudança na legislação refletiu nos gastos do programa, como se pode verificar na Figura 8, com a evolução dos valores investidos em práticas conservacionistas a partir de 2006 e, principalmente, em 2007, quando o valor total investido ultrapassou 50 milhões de reais. Foram feitos investimentos de 78,57 milhões de reais na implementação de ações, dos quais 54,29 milhões foram subsidiados pelo PEMH, sendo, o restante, a contrapartida dos produtores rurais⁴⁰.

⁴⁰ Do total investido, foram realizados 36.911 atendimentos com subvenções e doação de sementes para adubação verde, sendo 17.136 deles relativos a práticas individuais e 3.930 a grupos de produtores, envolvendo 19.775 produtores rurais que se organizaram para executar as práticas coletivas (SÃO PAULO, 2009).

Figura 8: Evolução dos valores investimentos na execução de práticas conservacionistas – período 2000-2008 – acumulado (em Reais)



Fonte: São Paulo (2009, p. 42)

Cabe salientar que o Programa de Microbacias, em sua primeira edição, instituiu uma nova filosofia de trabalho, pois descentralizou as ações, permitindo a participação da sociedade na tomada de decisões, incluiu o meio ambiente como aspecto fundamental numa política pública e procurou mudar a visão produtivista nos trabalhos de Assistência Técnica e Extensão Rural dos técnicos da CATI. Por isso, teve papel importante o processo de capacitação de técnicos, líderes (conselhos, sindicatos etc.), presidentes de associações e produtores, nos anos iniciais do programa, o que de certa forma justifica a demora na operacionalização do PEMH, como destaca a Figura 8. Até o final de 2005, o Programa de Microbacias não havia gasto todo o recurso disponível, ficando muito aquém da meta traçada originalmente. De acordo com Raschiatore e Moreira (2006), até dezembro daquele ano, apenas 31,77% do total de recursos haviam sido utilizados.

Conforme Abramovay (2004), o Programa de Microbacias teve como aspecto positivo o foco nos produtores mais carentes do estado, a quem se ofereceu subsídio para a implantação de práticas individuais e coletivas. Dessa forma, o PEMH “tem a virtude de se apoiar numa forma de governança descentralizada que barateia seus custos e aumenta suas chances de sucesso” (ABRAMOVAY, 2004, p.

2). O autor ressalta, também, como outras vantagens dessa política pública: inovação nos métodos de trabalho agrônomo, incorporando o meio ambiente e incentivando a participação dos beneficiários; integração das condições socioeconômicas e ambientais na execução das ações; estímulo às organizações rurais, sobretudo o fortalecimento e/ou criação de associações de produtores.

Dessa forma, “os temas de natureza passam a ser encarados não como restrição, mas como oportunidade para a melhoria das condições de vida dos agricultores” (ABRAMOVAY, 2004, p.3), e as associações, em atuação conjunta com os técnicos executores, surgem como possibilidade de obter mais sucesso na resolução dos problemas da comunidade.

Em relação aos gastos do programa em cada componente e subcomponente, destacam-se os investimentos em estradas rurais, com US\$ 23.826.481,00, conforme se verifica na Tabela 13. Por outro lado, o ponto negativo ficou com o subcomponente Pesquisa Adaptativa, cuja meta inicial era investir US\$ 760.211,00 e que, no entanto, não saiu do papel, devido, principalmente, à concentração das decisões e recursos na CATI/SAA. Assim, as universidades, que, na proposta inicial, estavam inseridas no projeto, ficaram de fora dessa política pública.

Já o subcomponente Fiscalização da Lei do Uso do Solo e dos Incentivos utilizou apenas 7,4% do total de recursos previstos. Isso se deve ao desinteresse da CATI em formar equipes para fiscalizar a aplicação da lei, assim como à falta de funcionários nos quadros dessa instituição, cujo sucateamento histórico de recursos humanos não pôde ser revertido, ainda que 175 profissionais de nível superior e 43 de nível médio tenham sido contratados no decorrer do programa.

Tabela 13: Custo do programa por Componente e Subcomponente (em US\$)

Categorias/Componentes e Subcomponentes	Estimado no Acordo de Empréstimo	Situação com Cancelamento de US\$ 10 mi (2004)	Execução Situação 2007 - Final
Desenvolvimento Tecnológico e Institucional	6.544.594	6.544.594	5.240.256
Assistência Técnica e Extensão Rural	3.074.791	3.074.791	4.044.708
Mapeamento	1.683.224	1.683.224	989.206
Organização Rural	1.786.579	1.786.579	206.342
Pesquisa Adaptativa	760.217	760.217	0
Incentivos a Conservação dos Recursos Naturais	22.515.740	22.515.740	13.217.258
Educação Ambiental	383.037	383.037	19.254
Incentivos ao Manejo e Conservação do Solo e Controle da Poluição	13.477.199	13.477.199	10.707.803
Incentivos a Recuperação de Áreas Degradadas	3.660.962	3.660.962	2.012.044
Reflorestamento Conservacionista	4.604.457	4.604.457	449.543
Fiscalização da Lei do Uso do Solo e dos Incentivos	390.086	390.086	28.614
Adequação de Estradas Rurais	18.137.531	8.137.531	23.826.481
Treinamento e Difusão	2.080.440	2.080.440	772.394
Administração, Monitoramento e Avaliação	4.961.478	4.961.478	1.926.489
Varição Cambial			17.123
Total	55.000.000	45.000.000	45.000.000

Fonte: São Paulo (2009, p.102).

O acordo de empréstimo com o Banco Mundial vigorou até 2007 e, a partir daí, o governo do Estado de São Paulo prorrogou o prazo do financiamento por mais um ano, arcando sozinho com os custos do programa. Dessa forma, em 2008, foram investidos mais 10 milhões de reais em subvenções aos produtores rurais, agora com recursos exclusivos do tesouro estadual.

O Banco Mundial disponibilizou 81,8% do montante acordado no início do empréstimo, o que equivale a um total de 45 milhões de dólares investidos em práticas individuais (calcário, cerca, sementes etc.) e coletivas (abastecedouros, equipamentos, máquinas), conforme se verifica na Tabela 14. Já o estado gastou 61,24 milhões de dólares em subvenções, representando 87,8% do valor estimado do financiamento obtido por meio do processo N° 4.238/BR. Durante a implementação da primeira edição do Programa de Microbacias, houve três prorrogações de prazo no acordo firmado com o Banco Mundial. A primeira ocorreu em 31/12/2005, estendendo sua vigência para 30/06/2007. A segunda alterou a data de 30/06/2007 para 30/11/2007, enquanto a terceira estabeleceu 30/11/2008 como prazo final. É necessário lembrar, ainda, que a redução de dez milhões do valor do financiamento, em 2004, com proporcional redução da contrapartida do estado,

refletiu na revisão das metas e no número de microbacias atendidas pelo programa, que passou de 1.500 para 950.

Tabela 14: Financiamento do PEMH (em milhões de dólares)

Fonte de Recursos	Estimado no Acordo de Empréstimo	Execução Situação Final	% do Acordo de Empréstimo
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	69,74	61,24	87,8
BANCO MUNDIAL	55,00	45,00	81,8

Fonte: (SÃO PAULO, 2009, p. 102, adaptado).

Na Tabela 15, destacamos as práticas coletivas e individuais apoiadas pelo Programa de Microbacias (2000-2008) em sua primeira edição, o número de produtores beneficiados, o custo total e a parte paga pelo programa em todo o Estado de São Paulo. No total, foram gastos aproximadamente 150 mil reais em práticas de manejo do solo e da água, sendo que em torno de 85% desse valor foi subvencionado, ou seja, os produtores rurais tiveram que pagar apenas 15% de tudo que foi oferecido por essa política pública. As ações que mais oneraram o programa foram a readequação de estradas rurais, em que se investiram R\$ 68.346.179,46, e a construção de abastecedouros comunitários tipos I, II e III, nos quais foram aplicados R\$ 27.398.694,46.

Tabela 15 – Tipos de subvenções apoiadas, resultados, valores apoiados e totais do PEMH no Estado de São Paulo, 2000 – 2008

Práticas	Nº de produtores	QTD.	Unid.	Valor Total (R\$)	Valor Apoiado (R\$)
Abastecedouro Comunitário tipo I e II	171	37	un.	410.326,75	281.699,60
Abastecedouro Comunitário tipo III	6.833	1.093	un.	39.224.638,38	27.116.994,86
Adubação Verde (aquisição)	54	152,4	ha	19.963,35	16.468,89
Bacia/Caixa de Captação	4	7,4	ha	2.630,00	1.572,69
Calcário Agrícola Aplicado	2.240	43.690,4	ton.	2.808.618,54	1.895.794,22
Cercas para Proteção de Mananciais	3.008	1.537,0	km	6.181.297,36	4.782.019,80
Cercas para Proteção de Voçorocas	52	24,2	km	74.686,61	60.924,79
Controle de Voçorocas	1.506	40.756,0	hs	3.047.082,71	3.047.082,71
Controle Erosão (trator esteira)	1.512	19.627,5	ha	5.351.757,62	3.476.632,92
Controle Erosão (trator pneu)	2.950	48.424,0	ha	4.269.474,07	2.596.162,90
Controle Erosão (trator pneu/esteira)	134	1.774,3	ha	262.539,67	111.481,29
Distribuidor de Calcário Adquirido	3.341	633	un.	2.920.969,92	1.660.012,81
Distribuidor de Calcário Adquirido - T. Animal	40	13	un.	21.335,00	13.389,58
Escarificador Adquirido	791	149	un.	376.167,20	217.868,44
Faixas de Retenção	2	16,7	ha	696,00	279,04
Fossa Séptica Biodigestora Instalada	1.688	2.022	un.	1.984.006,52	1.468.541,94
Kit Informática - Associações de Produtores Atendidas	9.470	157	un.	820.823,00	820.823,00
Kit Plantio Direto - Associações de Produtores Atendidas	11.826	204	un.	4.151.352,93	4.151.352,93
Manutenção 1º Ano (APP)	63	126.125	un.	88.766,32	43.690,36
Mudas de Espécies Florestais Nativas Plantadas (doação)	2.486	2.795.915	un.	2.795.923,39	2.795.923,34
Roçadeira Costal Adquirida	3.751	1.217	un.	2.176.444,41	1.643.569,22
Roçadeira Tratorizada Adquirida	3.418	656	un.	2.514.383,95	1.667.106,30
Semeadora de Plantio Direto Adquirida - T. Animal	39	10	un.	13.435,00	10.747,94
Sementes para Adubação Verde	331	517,8	ha	32.346,93	32.346,93
Sistema de Divisão de Pastagens Instalado	470	1.176,9	ha	823.582,33	569.963,80
Trecho Crítico de Estrada Adequado	0	1.630,7	km	68.346.179,46	68.346.179,46
TOTAL				148.719.427,42	126.828.629,76

Fonte: Cati online (2009). Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/Cati/_projetos/pemh/dadosPEMH/Incentivos_por_MBH_resumoestado.pdf> Acesso em 01 de outubro de 2009.

Cabe destacar que a readequação de trechos críticos de estradas rurais foi o benefício que mais atraiu os prefeitos municipais, já que, em tese, eles são os responsáveis por manter essas vias em condições de trafegabilidade e, com a subvenção para a realização desse tipo de melhoramento, não precisaram destinar recursos próprios para esse fim.

Outro benefício bastante útil foi a aplicação de calcário agrícola, que atingiu mais de 43 mil toneladas, atendendo mais de 2.200 produtores, permitindo assim a redução da acidez do solo, sobretudo nas propriedades localizadas no oeste paulista, onde o solo necessita de correção.

As fossas sépticas biodigestoras foram disponibilizadas somente no final do programa e, mesmo assim, 2.022 unidades foram instaladas, atendendo 1.688 produtores rurais. Sua instalação permitiu substituir as antigas fossas, que contaminavam as águas subterrâneas.

A cessão de 204 máquinas de plantio direto a associações foi outra iniciativa bastante apoiada, visando ao manejo correto do solo, e beneficiou 11.826 produtores rurais em todo o Estado de São Paulo. Essa prática, além de apresentar maior viabilidade econômica, permite que o solo fique coberto com a palha, o que impede a lixiviação, sobretudo nos meses chuvosos, e previne também que seja carregado para os rios e córregos, causando o assoreamento.

Já a prática da adubação verde, que consiste no plantio de leguminosas para o enriquecimento nutricional do solo, teve pouca adesão, com apenas 54 agricultores beneficiados, numa área de 152,4 ha. O mesmo ocorreu com a construção de bacia/caixa de captação de água, prática à qual aderiram apenas quatro beneficiados, em apenas 7,4 ha, ainda que o objetivo de sua instalação seja aproveitar racionalmente as águas pluviais, permitindo a infiltração da água acumulada. Além de reduzir a erosão hídrica, as bacias recarregam o lençol freático, mantendo as nascentes e os mananciais com água em bom nível para o consumo humano e a sedentação de animais.

Referente à porcentagem gasta pelo Programa de Microbacias nos EDRs, as regiões que mais se destacaram foram: Dracena, com 14,08% do total de subsídios, General Salgado, com 12,0% investidos do PEMH, Jales, com 5,74%, e a regional de Presidente Prudente, com 4,83%, como se observa na Tabela 16 (SÃO PAULO, 2009).

Tabela 16: Desempenho do Programa de Microbacias por Regionais da CATI

Regionais	Total de Municípios	Municípios PEMH	% municípios no PEMH	Nº Planos	% planos da Área	% planos Estado	% Recursos do PEMH
Andradina	13	12	92,3	29	4,3	3,0	2,20
Araçatuba	18	18	100,0	38	5,6	3,9	4,61
Araraquara	16	9	56,3	10	4,0	1,0	0,35
Assis	16	16	100,0	33	4,8	3,4	2,49
Avaré	12	12	100,0	23	3,4	2,4	2,06
Barretos	18	16	88,9	19	7,6	2,0	0,61
Bauru	15	15	100,0	30	4,4	3,1	2,39
Botucatu	11	10	90,9	27	4,0	2,8	2,44
Bragança Paulista	17	17	100,0	26	10,4	2,7	1,37
Campinas	17	11	64,7	12	4,8	1,2	0,46
Catanduva	18	13	72,2	21	8,4	2,2	1,01
Dracena	16	16	100,0	45	6,6	4,6	14,08
Fernandópolis	12	12	100,0	22	3,2	2,3	2,90
Franca	13	12	92,3	15	6,0	1,5	1,56
General Salgado	21	21	100,0	65	9,5	6,7	12,00
Guaratinguetá	18	6	33,3	6	16,2	0,6	0,78
Itapetininga	14	13	92,9	30	4,4	3,1	3,05
Itapeva	15	13	86,7	21	3,1	2,2	0,86
Jaboticabal	14	11	78,6	16	6,4	1,6	1,06
Jales	22	22	100,0	50	7,3	5,2	5,74
Jaú	14	12	85,7	19	7,6	2,0	1,18
Limeira	14	13	92,9	17	6,8	1,8	0,47
Lins	13	13	100,0	26	3,8	2,7	3,05
Marília	13	13	100,0	36	5,3	3,7	3,43
Mogi das Cruzes	12	5	41,7	9	24,3	0,9	0,23
Mogi Mirim	11	9	81,8	15	6,0	1,5	0,99
Orlândia	12	10	83,3	13	5,2	1,3	0,60
Ourinhos	17	17	100,0	47	6,9	4,8	4,42
Pindamonhangaba	21	10	47,6	12	32,4	1,2	0,75
Piracicaba	16	10	62,5	11	4,4	1,1	0,18
Presidente Prudente	21	21	100,0	57	8,4	5,9	4,83
Presidente Venceslau	11	11	100,0	27	4,0	2,8	4,41
Registro	15	6	40,0	7	18,9	0,7	0,44
Ribeirão Preto	19	13	68,4	18	7,2	1,9	1,08
São João da Boa Vista	16	14	87,5	20	8,0	2,1	1,57
São José do Rio Preto	24	24	100,0	34	5,0	3,5	3,10
São Paulo	36	3	8,3	3	8,1	0,3	0,41
Sorocaba	19	11	57,9	19	7,6	2,0	1,27
Tupã	14	14	100,0	26	3,8	2,7	3,64
Votuporanga	11	10	90,9	16	2,3	1,6	1,94
Total	645	514	79,7	970		100	100

Fonte: São Paulo (2009, p. 116, adaptado)

Por outro lado, diversas regiões não conseguiram ter sucesso na aprovação dos planos de microbacias. De acordo com a Tabela 16, os EDRs de São Paulo,

Guaratinguetá e Registro foram os que menos conseguiram ter projetos aprovados, registrando-se três, seis e sete, respectivamente. Essas regiões fizeram parte da área de prioridade 3, que recebeu apenas 3% dos recursos totais do programa. No entanto, algumas regiões, mesmo que situadas na área prioritária 1, não usufruíram dos benefícios. O EDR de Itapeva, por exemplo, utilizou apenas 0,86% do total dos recursos do PEMH. Como já citado anteriormente, as prefeituras municipais desempenharam papel fundamental para o sucesso ou não dessa política pública, de modo que naqueles municípios em que não houve disponibilização de recursos financeiros e humanos, o programa teve pouca expressividade. Considerando ainda os dados da Tabela 16, salientamos que a quantidade de planos aprovados por EDRs nem sempre significa que foi alocada para a região uma grande quantidade de recursos, como, por exemplo, o EDR de Bragança Paulista que, com 19 projetos aprovados, conseguiu acessar apenas 0,61% do total de recursos do PEMH.

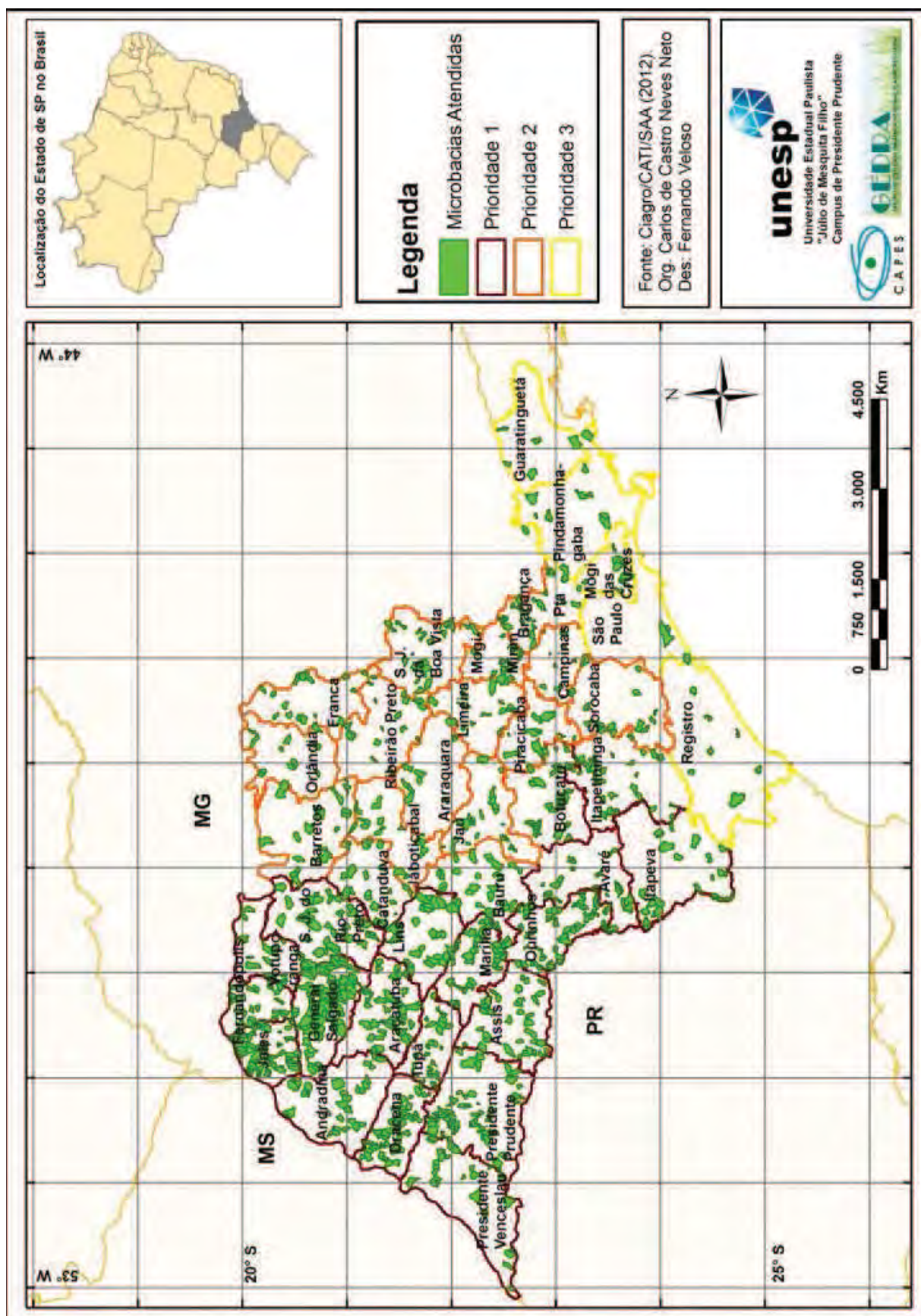
Como podemos visualizar no Mapa 4, que apresenta todos os projetos atendidos pelo Programa de Microbacias no Estado de São Paulo, as ações concentraram-se nas regiões Oeste e Noroeste do estado. Já as regiões próximas a São Paulo não tiveram muitos planos aprovados, devido, principalmente, ao recebimento de apenas uma ínfima parte dos recursos do PEMH (3%). Nota-se que à área prioritária 1 teve a maior quantidade de projetos elaborados, com destaque para as regiões de General Salgado (65 microbacias), Presidente Prudente (57), Jales (50), Ourinhos (47) e Dracena (45).

Os valores gastos pelo programa podem ser visualizados no Mapa 5, que demonstra os recursos investidos nos 40 EDRs do Estado de São Paulo. Embora o EDR de Dracena tenha ficado em quinto lugar, em relação ao número de projetos, essa foi a região que mais conseguiu investimentos do programa, pois todos os 16 municípios que o integram tiveram microbacias atendidas pelo PEMH, com destaque para Junqueirópolis, com cinco projetos aprovados.

O alto valor investido nos municípios do EDR de Dracena foi o que nos motivou a adotar essa região para a realização da pesquisa empírica, sendo selecionados os quatro que mais receberam recursos do programa - Tupi Paulista (R\$ 1.178.732,27), Dracena (R\$ 1.577.937,85), Irapuru (R\$ 1.441.599,57) e Junqueirópolis (R\$ 1.618.887,79) - para realizarmos o trabalho de campo, onde aplicamos questionários a 114 produtores rurais e realizamos entrevistas com

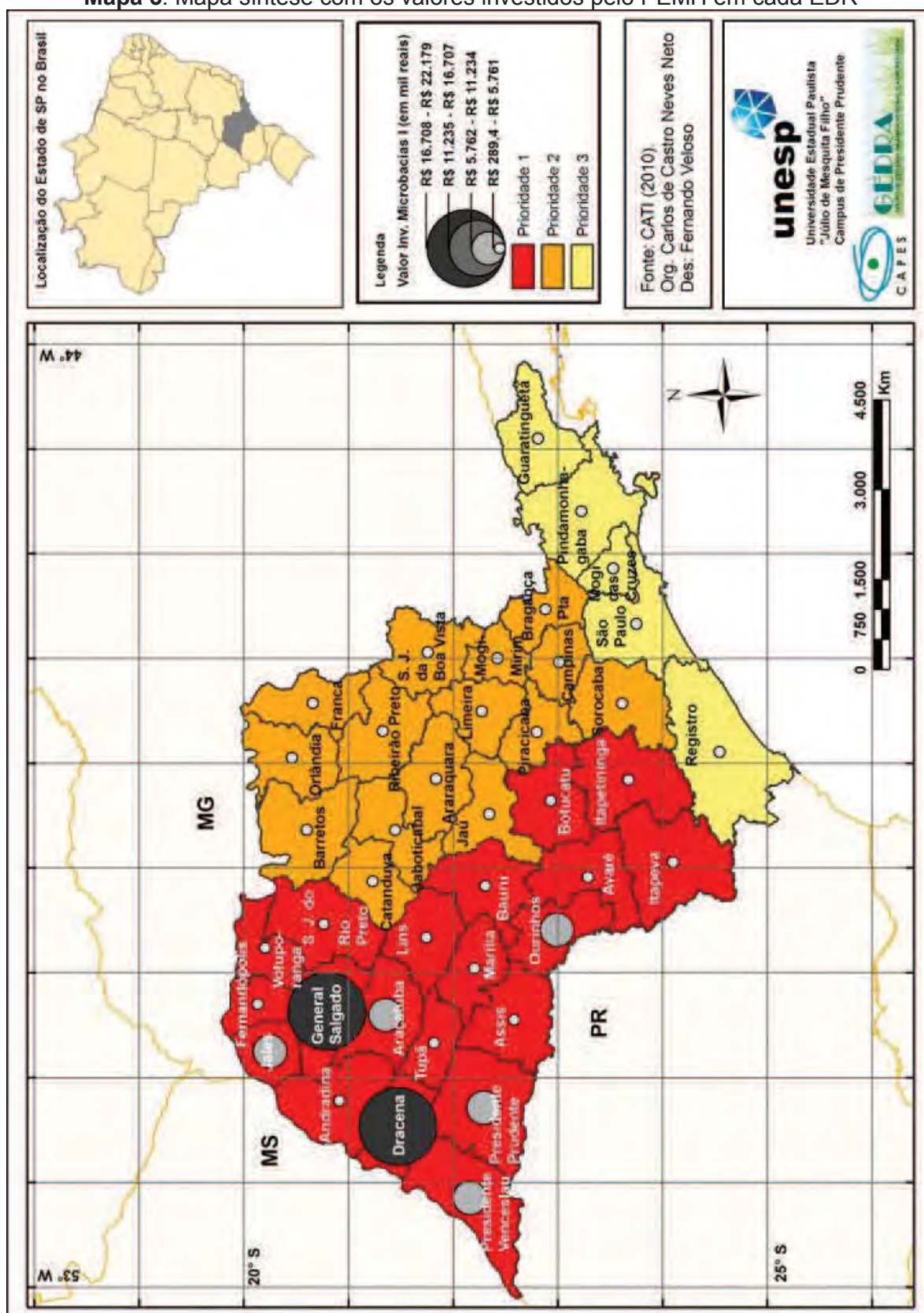
presidentes de associações, conselhos e cooperativas, bem como com técnicos, agrônomos, diretores da CATI etc.

Mapa 4: Microbacias selecionadas pelo PEMH no Estado de São Paulo



Fonte: SÃO PAULO (2009, p. 32)

Mapa 5: Mapa síntese com os valores investidos pelo PEMH em cada EDR



Fonte: São Paulo (2009, p. 116-117)

No Mapa 5, são destacados os valores investidos pelo Programa de Microbacias nos 40 EDRs, nas três áreas prioritárias. As regionais de Dracena (R\$ 22.179.680,00) e General Salgado (R\$ 18.907.650,00) foram as que mais conseguiram recursos, bem à frente das outras regiões.

Por outro lado, os EDRs de Piracicaba, Mogi das Cruzes e Araraquara foram os que receberam os menores valores, R\$ 289.400,00, R\$ 363.000,00 e R\$ 553.760,00, respectivamente. Piracicaba e Araraquara, pertencentes à área de prioridade 2, receberam 27% dos recursos totais do programa. Portanto, em tese, teriam que apresentar um resultado melhor do que os EDRs de Registro e Guaratinguetá, que fizeram parte da área de prioridade 3 e receberam apenas 3% do montante gasto pelo PEMH.

Os motivos da baixa participação desses EDRs no acesso aos recursos podem ter sido, entre outros, o desinteresse das prefeituras em apoiar o Programa de Microbacias, falta de envolvimento dos funcionários da CATI e a baixa receptividade por parte dos produtores. É preciso citar, também, que o setor sucroalcooleiro, nessas regiões, é muito forte, o que pode ter inviabilizado as ações propostas, que têm como público alvo os pequenos produtores. Essas, todavia, são suposições que merecem ser investigadas.

No setor intermediário, em relação aos valores investidos, destacaram-se as regionais de Jales e de Araçatuba, beneficiadas com mais de nove e sete milhões de reais, respectivamente. Essas duas regiões, embora próximas, apresentam diferenças no perfil dos estabelecimentos rurais. A regional de Jales é composta de um grande número de pequenas propriedades produtoras de leite e frutas. Já o EDR de Araçatuba, embora conte igualmente com estabelecimentos menores, apresenta também grandes e médias propriedades voltadas à produção de cana-de-açúcar e à exploração da pecuária bovina.

No total de investimentos realizados pelo Programa de Microbacias foram gastos R\$ 157.519,83 em práticas de manejo de solo e água, em adequação de trechos críticos de estradas, em kits de informática para associações, entre outros benefícios. Como podemos visualizar no mapa 5 esse montante não foi distribuído de forma equânime, variando bastante entre os 40 EDRs.

A seguir, destacaremos três estudos de casos do Programa de Microbacias, realizados no município de Assis, no Pontal do Paranapanema e no EDR de Jales.

4.5. Estudos de casos da atuação do PEMH em Assis, no Pontal do Paranapanema e na região de Jales

O objetivo deste item é analisar os efeitos da primeira edição do Programa de Microbacias no município de Assis, no Pontal do Paranapanema e no EDR de Jales, locais inseridos na área de prioridade 1, que recebeu mais de 70% dos recursos dessa política pública estadual.

Neves Neto (2009) discute os resultados da implantação do programa no município de Assis, enfocando especialmente duas microbacias: a Pavão/Matão e a Antas/Pinheiro. Dados coletados pelo autor destacam que o valor apoiado pelo PEMH em Assis foi de R\$ 542.587,27, recurso que possibilitou, entre outros benefícios, a construção de 13 abastecedouros comunitários, readequação de 3,3 km de trechos críticos de estradas, aquisição de 381,9 t de calcário, controle de 107,9 ha de erosão, cessão de dois kits de informática e duas máquinas de plantio direto às associações⁴¹.

Em pesquisa de campo, Neves Neto (2012) constatou que 75% dos produtores rurais, do total de 47 entrevistados nas duas microbacias, consideraram o programa bom ou ótimo. A burocracia, que exigia a apresentação de três orçamentos para a aquisição dos benefícios, e a ausência de funcionários para exercer os trabalhos de assistência técnica foram as principais críticas apresentadas pelos produtores.

A falta de funcionários na CATI, assim como nas prefeituras municipais, que não contrataram técnicos para operacionalizar o programa, foi determinante para o baixo número de projetos em alguns municípios, como, por exemplo, em Assis onde, apesar de haver nove microbacias ao todo, apenas dois planos foram aprovados.

Para o técnico executor do Programa de Microbacias em Assis, que possuía vínculo empregatício com a prefeitura e foi cedido para trabalhar na CATI, o baixo número de técnicos foi o “pecado capital do programa”, pois dificultou os trabalhos de assistência técnica e extensão rural, impedindo que mais microbacias fossem atendidas e, conseqüentemente, maior número de produtores, incluídos.

Não obstante o reconhecimento da dimensão ambiental nessa política pública, os problemas ambientais em Assis são evidentes, com áreas em processos

⁴¹ Para maiores informações sobre o Programa de Microbacias em Assis, consultar Neves Neto (2009). O programa estadual de microbacias hidrográficas em São Paulo: o caso do município de Assis/SP. 2009. 196 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – FCT/UNESP Presidente Prudente, 2009.

de voçorocamento, erosões, rios assoreados e cursos d'água sem a presença de matas ciliares, como constatou em pesquisa de campo Neves Neto (2009; 2012).

Hespanhol (2010) discute os desdobramentos do Programa de Microbacias na região do Pontal do Paranapanema, onde foram executados 25 projetos de microbacias e investidos mais de quatro milhões de reais em práticas de manejo e preservação do solo, entre 2000-2007. De acordo com Hespanhol (2007), muitos agricultores e técnicos do Pontal não assimilaram facilmente as premissas e objetivos do programa, vendo-o apenas como fonte de recursos financeiros, sem considerar a recuperação do meio ambiente.

Devido ao alto grau de processo erosivo na região, uma das práticas mais subsidiadas foi o controle de erosão, com quase um milhão de reais investidos. Também foram gastos quase dois milhões de reais na readequação de estradas rurais. Os investimentos em distribuidores de calcário de tração animal, por sua vez, representaram 18,33% do total investido para essa finalidade em todo o estado. A adesão a esse tipo de equipamento pode ser justificada pelo baixo grau de mecanização das propriedades rurais e/ou a forte presença de assentamentos na região, cujos lotes são pequenos, não demandando o distribuidor de calcário de tração mecânica. No tocante às práticas coletivas, sete associações de pequenos produtores receberam máquinas de plantio direto, totalizando R\$ 110.505,13.

Quanto ao valor total empregado nos municípios do Pontal, Piquerobi foi o que mais recebeu recursos, totalizando R\$ 725.000,00 em práticas apoiadas, enquanto para Rosana foram destinados menos de R\$ 5.000,00.

É preciso ressaltar a falta de diálogo entre a CATI e as instituições de pesquisa, como as universidades e a Agência Paulista de Tecnologia em Agronegócio (APTA), por exemplo. Mesmo havendo universidades em Presidente Prudente e em outros municípios vizinhos, assim como escritórios da APTA na região, essas instituições não foram chamadas a colaborar na implementação do programa no Pontal do Paranapanema. Essa falta de articulação da CATI com os órgãos de pesquisa refletiu-se na dificuldade em desenvolver novas tecnologias no campo, redundando na supressão do componente Pesquisa Adaptativa.

Outro obstáculo na execução dessa política pública estadual foi o papel dos conselhos, já que muitos se limitaram a seguir as exigências burocráticas do programa, não participando ativamente da tomada de decisões (HESPANHOL,

2010). Muitos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, atualmente inoperantes em muitos municípios, só funcionaram enquanto durou o Programa de Microbacias.

Analisando os resultados, no entanto, Hespanhol (2010, p. 19) considera que:

Apesar das limitações, especialmente no que concerne à agilidade de operacionalização das ações nos projetos e à participação qualificada dos conselhos e população beneficiária, o Programa de Microbacias gerou a melhoria da qualidade ambiental, contribuiu para ampliar o nível de organização social das comunidades rurais e resgatou a autoestima dos pequenos produtores rurais de muitas microbacias.

O maior problema dessa política pública foi o caráter pontual das ações, pois somente 21,42% do total de produtores do Pontal receberam recursos do programa, o que representa apenas 10,82% da área total das Unidades de Produção Agropecuária da região, ficando claro, portanto, ter havido uma seletividade na quantidade de produtores beneficiados.

Essas informações concorrem para comprovar a nossa tese de que o Programa de Microbacias não vem promovendo o desenvolvimento rural sustentável, pois somente alguns produtores puderam se inserir no projeto, em sua primeira edição. Ou seja, a maioria dos agricultores, no caso do Pontal quase 80% deles, ficou à margem dessa política pública estadual.

Clemente (2011)⁴² analisa as ações do Programa de Microbacias na região de Jales, onde foram elaborados cinquenta planos. Para o trabalho de campo, o pesquisador selecionou os municípios de Jales, Palmeira D' Oeste, Santa Albertina e Urânia, nos quais as práticas mais adotadas foram: construção de 98 abastecedouros comunitários, aquisição de 100 roçadeiras costais e 16 máquinas de plantio direto, adequação de 98,4 km de trechos crítico de estradas rurais. O controle de erosões foi uma das ações que se destacou, por meio da construção de terraços, com curvas de nível, abrangendo 10.070,2 ha. Essa prática teve quase um milhão de reais investidos, sendo que o valor apoiado pelo programa representou R\$ 591.701,12. No total, foram investidos R\$ 7.337.741,70 nos municípios que compõem o EDR de Jales.

⁴² Sobre o PEMH em Jales, consultar: CLEMENTE, Evandro C. O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales. Tese (doutorado), FCT/UNESP, 2011.

Clemente (2011, p. 239), assim como Hespanhol (2010), aponta o caráter pontual das ações e a seletividade no atendimento aos beneficiários:

Apesar dos bons exemplos e êxitos, a construção de terraços e curvas de nível no EDR de Jales abrangeu apenas 3,16% da área total deste. Em relação ao número de propriedades, as 717 atendidas pelo programa representam apenas 7,60% do número total de UPAs do EDR.

Outro problema destacado foi a falta de integração e articulação do PEMH com a Secretaria do Meio Ambiente e com outras políticas públicas, como as ações desenvolvidas pelo pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, por meio do PRONAT.

Apesar de todos esses óbices, Clemente (2011, p. 256) reconhece que o Programa de Microbacias

Constitui-se na única política pública destinada a amparar os pequenos proprietários rurais na busca por sustentabilidade. É através dele que proprietários rurais vêm tendo acesso ao calcário para a correção dos solos, na execução de terraceamento/curvas de nível, aquisição de equipamentos, para um manejo menos predatório, como roçadeiras, subsoladores, escarificadores, máquina para o plantio direto, entre outros benefícios.

Um dos principais desafios encontrados na região de Jales foi a reconstituição das matas ciliares, já que 60% dos produtores rurais desse EDR não reconstituíram a vegetação nas Áreas de Preservação Permanente, durante a execução do Programa de Microbacias.

Tal fato vem ainda acompanhado do problema criado pela destinação inadequada dos vasilhames de agrotóxicos em diversas propriedades. Clemente (2011) destaca que quase 20% dos produtores entrevistados queimam essas embalagens, não respeitando a legislação que recomenda devolvê-las às empresas onde os produtos foram comprados. Isso demonstra que “significativa parcela dos proprietários rurais não tem consciência acerca dos riscos de contaminação que as embalagens de agrotóxicos podem causar nas pessoas ou mesmo nos solos e nas águas” (CLEMENTE, 2011, p. 263). A prática de queima dos vasilhames e do lixo doméstico, de acordo com Neves Neto (2009; 2012), foi encontrada igualmente nos municípios de Assis, Junqueirópolis, Irapuru, Dracena e Tupi Paulista, donde se conclui que o Componente Educação Ambiental, cujo objetivo era conscientizar os produtores a adotar práticas corretas na disposição dos dejetos e das embalagens de agrotóxicos, não teve efetividade.

Referente à avaliação que fazem dessa política pública, mais de 80% do total de 86 produtores entrevistados nos municípios de Jales, Palmeiras D'Oeste, Santa Albertina e Urânia consideraram o Programa de Microbacias bom/ótimo, devido, principalmente, aos benefícios oferecidos, o que comprova a boa receptividade dos produtores em relação a essa política, sobretudo dos pequenos, já que por muitas décadas foram excluídos de qualquer ação por parte do estado.

4.6. Avaliação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas

Inicialmente, temos que destacar a demora na execução do Programa de Microbacias. Como já citado anteriormente, esse atraso decorreu de vários fatores, entre eles a desconfiança dos produtores em relação ao projeto e o tempo utilizado para a capacitação dos técnicos e beneficiários. As ações só ganharam impulso de fato a partir de 2006 (como mostra o Gráfico 9, página 119), já no final da vigência do acordo assinado com o Banco Mundial, após a alteração da Lei do Uso do Solo, em 2005, que permitiu aumentar a porcentagem de apoio às práticas subsidiadas. Por causa desse atraso, a CATI/SAA foi obrigada a prorrogar o prazo de implantação do programa por três vezes, estendendo-o para final de 2008.

Outra dificuldade foi implementar uma política que impunha uma nova visão, com ênfase na dimensão ambiental, na descentralização das ações e na participação dos produtores, princípios fundamentais para o desenvolvimento do Programa de Microbacias. Segundo estudo realizado por Raschiatore e Moreira (2006, p. 526), “67% dos diretores regionais, responsáveis pelos EDRs, afirmavam que seu EDR não estava preparado para trabalhar de forma descentralizada e ter autonomia sobre as diversas ações que envolvem a implementação do PEMH”.

O processo de municipalização, ocorrido nos anos 1990, fruto das políticas neoliberais, prejudicou a operacionalização do programa, por ter provocado a redução do quadro de funcionários da CATI/SAA. Como consequência, foi muito importante a participação do poder público municipal na contratação de técnicos agrícolas e engenheiros agrônomos para executar as ações do programa. Tanto, que os dados mostram terem sido melhores os resultados nos municípios onde houve o apoio do prefeito. No entanto, onde os trabalhos ficaram sob a

responsabilidade exclusiva do corpo técnico da CATI, ou com auxílio de apenas um ou dois funcionários cedidos pela prefeitura, os efeitos foram menos expressivos.

Não obstante a realização de parcerias com o ITESP e com a CODASP, especificamente, o PEMH se concentrou na CATI/SAA, dando pouco espaço para a participação de outras instituições, como a APTA e as universidades. A consequência disso foi a supressão, em 2006, do componente Pesquisa Adaptativa, o que impossibilitou o desenvolvimento de novas tecnologias no campo, sobretudo para os pequenos produtores. Com exceção da instalação de fossas sépticas biodigestoras e do incentivo ao plantio direto na palha, nenhuma outra tecnologia foi introduzida ao longo do programa. Para suas próximas edições, portanto, é preciso considerar a participação das universidades e de outros órgãos de pesquisas, assim como ocorreu, com sucesso, nos programas Paraná Rural, no Estado do Paraná, e Microbacias, em Santa Catarina.

A concentração das ações no âmbito da CATI/SAA impossibilitou a livre escolha das práticas pelo produtor, conforme as necessidades de cada região. Ou seja, o órgão impôs um “pacote” de benefícios para todos os produtores do estado, não levando em consideração as especificidades de cada localidade, conforme destaca o presidente da Associação de Produtores Rurais de Vila Primavera:

Acho que não deveria ser “engessado” (os incentivos do Programa), determinar o que você pode comprar, porque o Estado de São Paulo é muito grande e muito diverso. Você precisa de um implemento num lugar, no outro lugar não é aquele implemento que você precisa. Poços, fossas, calcário são comuns para todo mundo. No Vale do Ribeira precisa de um equipamento, lá nós precisamos de outro. Tem implemento que não serve para a região tal. Exemplo, não precisava de plantadeira para plantio direto, precisava de um trator. Então devia ser o seguinte: junta 3 ou 5 agricultores, compram o que eles necessitam, o Programa paga a parte dele, o agricultor a parte dele (Presidente da APR de Vila Primavera, APUD, ANTUNIASSI, 2009).

Com a utilização do termo “engessado”, o presidente da associação expressa a impossibilidade da inclusão de outros incentivos no programa, como a compra de um trator, por exemplo, de forma que apenas as práticas incluídas inicialmente no “pacote” previsto no Manual Operativo do PEMH poderiam ser acessadas pelos produtores rurais.

A integração das políticas públicas estaduais com as do âmbito federal é de suma importância para o melhor aproveitamento dos recursos públicos. A ação

articulada da CATI/SAA com outros órgãos públicos e instituições poderia ter garantido melhores resultados. Como exemplo de contradição, é ilustrativo o fato de a SMA não ter sido chamada a colaborar com o programa, que tinha como foco principal o meio ambiente.

Outro ponto negativo foi o rebaixamento das metas iniciais do PEMH, reduzindo-se a previsão de atendimento de 1.500 microbacias para 950, e de 90 mil produtores, para 66.500. O ideal, em toda política pública, é que sempre se ultrapassem as propostas e não o contrário. O diretor do EDR de Araçatuba nos relatou, em entrevista, que essa revisão foi consequência do corte de 10 milhões de dólares no valor do empréstimo com o Banco Mundial⁴³. Para ele, os idealizadores do Programa de Microbacias foram muito otimistas na elaboração das metas. No nosso entendimento, faltou mais empenho da CATI/SAA, responsável pelas ações, no cumprimento, do cronograma proposto no Manual Operacional do PEMH. Ainda que o atendimento tenha sido superior à meta revisada, os 69.997 produtores que acabaram contemplados pelo programa representam apenas 23% do total deles existente no Estado de São Paulo, dado esse que reforça a tese de que o Programa de Microbacias foi seletivo e pontual no atendimento aos beneficiários, não promovendo o desenvolvimento rural. Haja vista que, num mesmo município, diversos produtores deixaram de ser atendidos porque não faziam parte das microbacias selecionadas para receber os recursos dessa política pública.

Contribui também para comprovar nossa hipótese inicial, o fato de o manejo adequado dos recursos naturais ter sido o foco exclusivo do programa, deixando de lado a comercialização da produção do pequeno produtor e a consequente elevação de renda dessa categoria. Dessa forma, perdeu-se a visão integral do desenvolvimento rural, entendido como promoção da justiça social por meio da geração de renda aos produtores mais carentes, da inclusão do maior número de beneficiários e da preservação/recuperação do meio ambiente.

A seleção dos projetos, nos municípios, ficou a cargo dos CMDRs, que, em tese, deveriam ser espaços democráticos, com representação de vários segmentos da sociedade. No entanto, não é isso o que tem ocorrido na prática. Muitos desses conselhos são manipulados pelos prefeitos municipais e servem apenas para atender os seus próprios interesses. Estudando os Conselhos Municipais de

⁴³ Entrevista realizada em julho de 2011.

Desenvolvimento Rural na região de Presidente Prudente, Hespanhol e Hespanhol (2004, p.12-13) demonstram que:

Há uma tendência muito forte por parte dos prefeitos considerarem o conselho como um poder paralelo, pois embora este não tenha poder de deliberação, os recursos que chegam por seu intermédio precisam de sua chancela, fazendo com que parte dos prefeitos procure influir na sua constituição e até na definição das suas ações ou simplesmente inviabilizem o seu funcionamento efetivo.

A interferência do poder público municipal nos conselhos foi confirmada no município de Dracena. Em entrevista com o presidente do CMDR, tomamos ciência de que não houve muito debate na escolha das microbacias a serem atendidas pelo programa⁴⁴. Segundo suas palavras, o CMDR determinou quais seriam as áreas selecionadas, pois não teria como atender a todos. Percebe-se, assim, claramente, que o espaço de diálogo democrático proposto na constituição dos conselhos não foi respeitado, predominando o mandonismo local, historicamente arraigado na política brasileira.

A falta de líderes locais foi fator determinante na condução do PEMH. Por não haver interessados em assumir posições estratégicas nos conselhos e nas associações, algumas pessoas tiveram que acumular cargos e poderes. Isso foi verificado, por exemplo, no município de Junqueirópolis, onde o presidente do CMDR é também quem comanda a Associação de Produtores Rurais, além de ser o Secretário da Agricultura do município. Na condição de funcionário de confiança da prefeitura municipal, como poderia o presidente do CMDR contrapor-se ao prefeito na escolha das áreas a serem beneficiadas pelo programa? Esse caso demonstra, portanto, haver um forte controle do prefeito e de seus secretários na condução dos trabalhos do PEMH. O melhor seria evitar que o comando dos conselhos ficasse em mãos de funcionários ligados a prefeituras, de forma a tornar o CMDR mais independente, capacitando-o a selecionar as áreas com o perfil realmente mais adequado para receber os recursos de uma política pública.

No que concerne aos aspectos ambientais, o Programa de Microbacias deixou a desejar, principalmente em relação ao cumprimento do Código Florestal, pois, além de não incluir a exigência do reflorestamento das Áreas de Reserva Legal, no tocante à recomposição das APPs, possibilitou o plantio de apenas 3.783,91 ha, bem abaixo da meta inicial, que era de 13.000 ha.

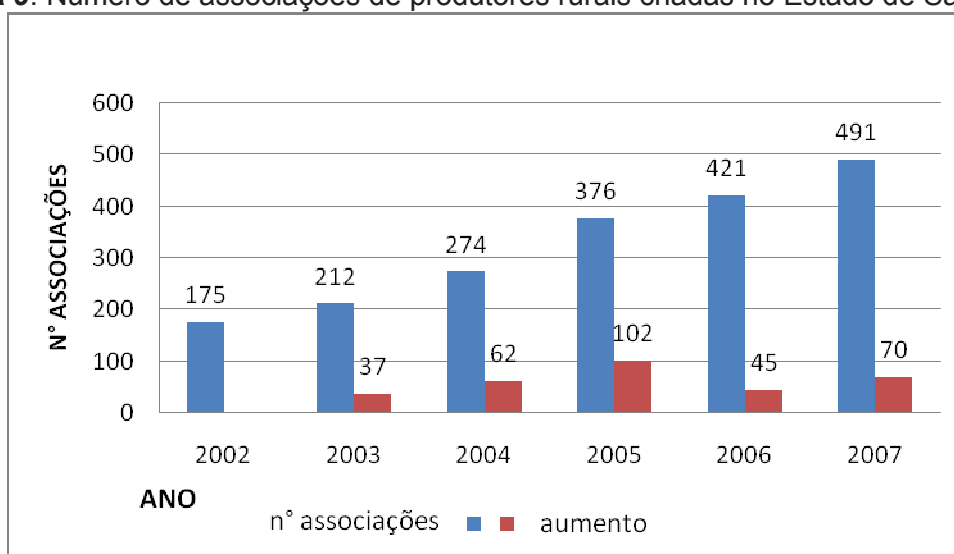
⁴⁴ Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Apesar dos resultados positivos alcançados com o projeto Aprendendo com a Natureza, que inseriu a temática ambiental no currículo de alunos da 4^o série do Ensino Fundamental, o componente Educação Ambiental falhou no trabalho de conscientização dos produtores, haja vista a falta de preocupação com o descarte adequado dos vasilhames de agrotóxicos. Como foi verificado em Assis e no EDR de Jales, muitos produtores ainda queimam as embalagens, descumprindo a legislação que estabelece o retorno delas às empresas onde os produtos foram comprados. Seria recomendável uma atuação mais incisiva dos grupos de educação ambiental no trabalho de conscientização dos produtores. No entanto, dos 1.500 grupos previstos no cronograma inicial, apenas 80 foram formados, número certamente insuficiente para atender as 970 microbacias selecionadas pelo programa.

Outra dificuldade na operacionalização do PEMH foi a mudança constante dos técnicos executores municipais. A alta rotatividade dos técnicos, decorrente, principalmente, dos baixos salários oferecidos, prejudicou o desenvolvimento das ações, pois ela reduz, aos olhos do produtor rural, a confiabilidade nos trabalhos de Assistência Técnica e Extensão Rural prestados pelo estado.

Em relação às organizações rurais, o Programa de Microbacias teve o mérito de fortalecer e/ou criar 491 associações de produtores. O ritmo de crescimento do número de associações aumentou bastante nos últimos três anos do PEMH, como destaca a Figura 9. No período entre 2002 e 2007, houve a criação de 316 novas associações no Estado de São Paulo, das quais 102 surgiram em 2005.

Figura 9: Número de associações de produtores rurais criadas no Estado de São Paulo



Fonte: Antuniassi (2009, p. 19).

No entanto, muitas foram criadas apenas para angariar recursos e, atualmente, encontram-se inoperantes. As organizações rurais, em geral, não têm sede própria, sendo abrigadas em prefeituras e/ou igrejas, e são raras as que possuem funcionários registrados (ANTUNIASSI, 2009). Em estudo realizado a pedido da CATI/SAA, a autora destaca que 60% das associações presentes no Estado de São Paulo foram criadas a partir das ações do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas⁴⁵. Ressalta, contudo, que há uma disparidade muito grande entre elas: “enquanto no EDR de General Salgado todas as associações constantes na amostra têm funcionários, outras, como Campinas, Jaú e Marília, operam sem funcionários” (ANTUNIASSI, p. 30, 2009). Poucas são também as associações rurais que conseguem estabelecer parcerias para a compra conjunta de insumos ou oferecer aos associados convênios de saúde, o que demonstra estarem ainda em estágio embrionário de organização, muitas delas existindo apenas no papel.

Com o intuito de contribuir para aprimorar o trabalho das associações, Antuniassi (2009) faz algumas sugestões para as próximas edições do programa:

- fortalecer os processos educacionais, incentivando a participação das famílias dos produtores nas organizações rurais;
- evitar a impressão de descontinuidade entre o fim de uma fase do programa e o início de outra, o que pode gerar desânimo e falta de motivação, por parte dos agricultores;
- realizar projetos de capacitação administrativa e financeira;
- ensinar as pessoas a elaborar projetos e buscar recursos disponíveis nas políticas públicas;
- garantir recursos permanentes de receita para as atividades administrativas;
- aumentar o número de associados e a participação das reuniões;
- promover uma maior aproximação das ONGs com as associações;
- criar um banco de dados e disponibilizar seu acesso a todas as organizações rurais;

⁴⁵ Para maiores informações acerca das organizações rurais, consultar: ANTUNIASSI, Maria Helena Rocha. **Evolução do Processo de Formação, Organização e Atuação das Associações de Pequenos Produtores Rurais – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Campinas, CATI, 2009.

- realizar pesquisas e estudos de casos comparativos com dois grupos de organizações rurais: associações bem-sucedidas e associações malsucedidas, para entender as razões do sucesso e do fracasso de cada uma delas.

São vários, portanto, os desafios a serem enfrentados para o fortalecimento das organizações rurais voltadas aos pequenos produtores. Na prática, porém, o governo do Estado de São Paulo não levou em consideração a realidade das associações rurais ao elaborar a segunda edição do Programa de Microbacias. O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável - Microbacias II - Acesso ao Mercado (2011 - 2015) que, em tese, daria sequência às ações desenvolvidas durante a primeira edição (2000 - 2008), tem como público-alvo as organizações rurais (associações e cooperativas) que estiverem formalizadas há pelo menos um ano e contando com um mínimo de 15 associados. Como foi apontado anteriormente, poucas são as associações que poderão acessar os recursos disponíveis no Microbacias II, já que boa parte delas enfrenta uma série de problemas, como a carência de funcionários, a falta de uma sede própria, o número de associados etc., ficando assim o programa restrito às organizações rurais fortalecidas, que são minoria no estado.

No próximo capítulo, analisaremos o funcionamento e as primeiras ações da segunda edição do Programa de Microbacias em São Paulo, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado, destacando também os componentes, os subcomponentes, o público alvo e as metas prioritárias. Todas essas informações servirão para corroborar as nossas duas hipóteses, que ressaltam a exclusão da maior parte dos produtores rurais, fato acentuado na nova edição, e o caráter setorial (pontual) dessa política pública, seja dando prioridade ao meio ambiente, na primeira edição, seja enfocando exclusivamente o acesso ao mercado, no Microbacias II.

Defendemos, portanto, a tese de que o Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, ao contrário do que apregoam os seus manuais, não vem promovendo o desenvolvimento rural sustentável entre os agricultores familiares paulistas, já que apenas uma pequena parte deles está sendo atendida por essa política pública, ou seja, aqueles inseridos nas microbacias atendidas (primeira edição) e num Plano de Negócio (segunda edição). Além disso, o Microbacias II está priorizando os agricultores mais capitalizados e filiados a uma

associação rural, o que contraria uma característica elementar do desenvolvimento rural, isto é, atender os agricultores mais pobres, com o intuito de amenizar as injustiças sociais.

E, por fim, como mostraremos no próximo capítulo, a nova edição do Programa de Microbacias, embora tenha a participação da Secretaria do Meio Ambiente, restringe os recursos destinados ao manejo dos recursos naturais, pois apenas os produtores inseridos num Plano de Negócio aprovado pelo programa poderão ter acesso aos recursos ambientais em suas propriedades. Portanto, o caráter de sustentabilidade presente na primeira edição (2000-2008) foi deixado de fora dessa nova edição do Programa de Microbacias.

5. A ANÁLISE DA SEGUNDA EDIÇÃO DO PROGRAMA DE MICROBACIAS: O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – MICROBACIAS II – ACESSO AO MERCADO (2011 - 2015)

A premissa central deste capítulo é compreender e analisar a segunda edição do Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado, que vem sendo implementado no Estado de São Paulo a partir de 2011, fruto de um acordo de empréstimo (Nº 7.908-BR) entre o governo estadual e o Banco Mundial. Para a consecução desse objetivo, realizamos uma análise dos Manuais do Microbacias II e entrevistamos profissionais e produtores rurais relacionados ao EDR de Dracena e envolvidos como projeto. Também avaliamos alguns resultados parciais observados nesse Escritório.

Inicialmente, apresentamos os objetivos, as metas e o público alvo dessa nova edição da política pública. Na sequência, detalhamos os três componentes e os cinco subcomponentes do projeto, apontando, em figuras, quadros e tabelas, os valores investidos, a participação das secretarias do Meio Ambiente e da Agricultura e Abastecimento e os critérios para seleção das propostas de negócio, entre outros aspectos relevantes.

Visando à representação cartográfica das áreas prioritárias do projeto, foram elaborados cinco mapas: ocorrência da agricultura familiar, participação dos municípios no PIB estadual, geração de emprego e renda, desempenho do PEMH e organização rural e áreas prioritárias do Microbacias II. Dois planos de negócio em desenvolvimento, um em Dracena e outro em Junqueirópolis, foram escolhidos para a análise dos primeiros resultados do projeto no EDR de Dracena. Por fim, fazemos uma discussão preliminar sobre alguns dos problemas observados na execução do Microbacias II, principalmente a seleção dos beneficiários, que prioriza os produtores rurais capitalizados, excluindo a maior parte dos agricultores familiares.

Com essa organização, pretendemos defender a nossa tese de que, assim como na primeira edição do Programa de Microbacias, a segunda fase dessa política pública não vem promovendo o desenvolvimento rural sustentável, pois o projeto restringe o número de beneficiários e tem como foco exclusivo a comercialização dos produtos agropecuários, deixando de lado as ações ambientais.

5.1. Objetivos e metas do Projeto Microbacias II

Dando continuidade às ações desenvolvidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), a segunda edição dessa política pública, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado, teve sua execução planejada para o período de 2011- 2015⁴⁶ e vem sendo executada com um aporte no valor de US\$ 130 milhões, dos quais US\$ 78 milhões compõem a parcela do empréstimo do Banco Mundial e US\$ 52 milhões, a contrapartida do governo estadual (SÃO PAULO, 2010a). O projeto foi instituído pelo Decreto Estadual nº 56.449, de 29 de novembro de 2010⁴⁷.

Na tabela 17 são apresentados os valores de cada unidade executora do projeto, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, órgão subordinado a Secretaria de Agricultura e Abastecimento - CATI/SAA - e a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, órgão subordinado a Secretaria do Meio Ambiente - CBRN/SMA, e o empréstimo do Banco Mundial e a contrapartida do Governo do Estado de São Paulo. Como pode ser visualizada na tabela 17, a maioria absoluta dos recursos (81,2%) se concentrará na CATI e o BIRD será responsável por financiar 60% do projeto⁴⁸.

Tabela 17: Orçamento do projeto para cada unidade executora (em milhões de dólares)

Orçamento do projeto	BIRD	%	GESP	%	TOTAL	%
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado	78	60,0	52	40,0	130	100,0
<i>CATI – SAA</i>	66	62,6	39,5	37,4	105,5	81,2
<i>CBRN – SMA</i>	12	49,0	12,5	51,0	24,5	18,8

Fonte: São Paulo (2010 a, p. 72). Org: Carlos de C. Neves Neto

O objetivo principal do Microbacias II é fomentar o desenvolvimento rural sustentável por meio da geração de oportunidades de emprego e renda, da inclusão social, da manutenção/recuperação dos recursos naturais e da satisfação da comunidade. Para isso, o projeto tem como foco elevar a competitividade da agricultura familiar no Estado de São Paulo e prevê atender também as tribos

⁴⁶ O encerramento do Microbacias II – Acesso ao Mercado está previsto para 30/09/2015.

⁴⁷ Embora o projeto tenha sido instituído em 29 de novembro de 2010, as ações do dessa política pública só se iniciam em 2011. Por isso, adotamos esse ano como referência para o início do projeto.

⁴⁸ Em 2010, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) de São Paulo lançou o primeiro Manual Operacional do Microbacias II. Em 2012, a SAA lançou o segundo Manual Operacional do projeto, com poucas alterações em relação à versão original. No decorrer do trabalho utilizamos os dois Manuais.

indígenas e as comunidades quilombolas. Os objetivos específicos, por sua vez, são assim definidos:

- Ampliar a competitividade da agricultura familiar através: i) do financiamento de iniciativas de negócio, apresentadas por organizações de produtores, para produtos que demonstrem viabilidade de mercado; ii) da melhoria da produtividade das suas terras e trabalho e iii) da melhoria da qualidade de seus produtos;
- Fortalecer a capacidade organizacional e gerencial das associações de produtores, bem como promover a formação de novas associações / cooperativas;
- Envolver ativamente os pequenos e médios produtores nas cadeias produtivas, onde há uma vantagem comparativa, em função do fortalecimento das parcerias no processamento, comercialização e operações de mercado;
- Apoiar um conjunto de funções públicas e investimentos que são fundamentais para aumentar a competitividade e sustentabilidade da agricultura;
- Fortalecer a capacidade da CATI para assessorar a agricultura familiar em tecnologias de produção, comercialização, gestão organizacional e outras áreas críticas para a competitividade, incluindo esses temas como parte das ações de extensão rural;
- Contribuir para o acesso físico da agricultura familiar ao mercado, apoiando investimentos rurais identificados em planos municipais de desenvolvimento rural sustentável;
- Capacitar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) para elaboração de planos municipais de desenvolvimento rural sustentável efetivos;
- Organizar e capacitar os beneficiários, possibilitando a efetiva inserção na discussão das suas realidades e na construção do desenvolvimento rural sustentável;
- Assegurar que a competitividade seja com uma gestão sustentável dos solos, água e outros recursos naturais que constituem a base da capacidade produtiva agrícola;
- Integrar práticas de manejo do solo e da água para sistemas de produção mais competitivos e sustentáveis;
- Fortalecer a capacidade da SMA para apoiar a adequação ambiental das pequenas propriedades e promover a produção rural que ao mesmo tempo facilite a conservação e recuperação da biodiversidade (SÃO PAULO, 2010b, p. 5).

A organização dos agricultores familiares e dos grupos tradicionais (quilombolas e indígenas) em associações e/ou cooperativas, com o intuito de buscar uma cadeia produtiva comum, é requisito para acessar os recursos do Projeto de Microbacias II. A ideia é que, organizados coletivamente, os produtores possam obter vantagens na comercialização, venda e processamento dos seus produtos agropecuários.

De acordo com os Manuais Operacionais do Projeto (SÃO PAULO, 2010; SÃO PAULO, 2012), o Microbacias II visa incentivar, entre o público atendido, a

utilização de melhores práticas de gestão e organização, assim como de produção e comercialização, além de, simultaneamente, proporcionar avanços na infraestrutura física dos órgãos públicos, sobretudo da CATI, para melhorar os serviços de assistência técnica e de extensão rural destinados aos agricultores familiares. O projeto também inclui a manutenção/recuperação de estradas rurais, a fim de garantir a trafegabilidade durante o ano inteiro.

Em consonância com a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que definiu a categoria de agricultor familiar, os beneficiários do projeto foram classificados da seguinte forma:

i) pequenos agricultores familiares: aqueles que possuem áreas inferiores a quatro módulos fiscais, utilizam predominantemente o trabalho dos membros da família para a produção agrícola e sua transformação e obtêm a maior parte da renda familiar das atividades econômicas vinculadas à exploração agropecuária, incluindo-se também os pescadores artesanais, as tribos indígenas e as comunidades quilombolas;

ii) médios agricultores familiares: os que possuem área entre quatro e quinze módulos fiscais e renda total proveniente predominantemente do estabelecimento agropecuário e, também, aqueles que embora tenham área de até quatro módulos fiscais, não atendem os requisitos para serem incluídos na categoria anterior;

iii) grandes produtores rurais: todos os que não se enquadram nas situações de médio e pequeno produtor.

A concessão de benefícios individuais está prevista apenas ao pequeno agricultor familiar, enquanto que para os médios e grandes produtores, os recursos destinam-se a empreendimentos comunitários e atividades de capacitação. Como já demonstrado na Tabela 17, a CATI/SAA é a principal responsável pelo projeto, incumbida de sua gestão global, coordenação e execução, tendo a CBRN/SMA como coexecutora, no desenvolvimento das atividades do subcomponente Sustentabilidade Ambiental.

O Microbacias II espera atender 22.000 famílias de agricultores, agrupadas em 300 organizações de produtores rurais, além das comunidades quilombolas e indígenas. Para aferir os resultados do projeto, serão utilizados indicadores como o aumento nas vendas (valor unitário x quantidade vendida) realizadas pelas associações/cooperativas participantes e a expansão na adoção de boas práticas de manejo do solo e da água nas propriedades rurais, como consta no Quadro 2.

Quadro 2: Indicadores de resultados do projeto Microbacias II

Indicadores de Resultado do Projeto	Unidade	Valores-alvo					
		Linha de Base	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
Aumento nos valores de vendas para as organizações participantes	%	0	0	2	4	6	8
Aumento da área agrícola com melhores práticas de manejo de solo e água aplicados	Milhão (ha)	0	0	0,2	0,4	0,6	0,8
Indicadores de Resultados Intermediários							
Componente 1- Apoio às iniciativas de negócios dos agricultores familiares							
Iniciativas empresariais com viabilidade no mercado identificadas e financiadas pelo Projeto	Nº	0	25	75	150	225	300
Aumento de produtividade para os produtos selecionados para as organizações participantes:							
- aumento da produtividade do Leite	%	0	0	5	10	15	20
Número de inovações (produtos novos ou melhorados, novas técnicas, tipos de contratos) com viabilidade de mercado e replicabilidade demonstrada	Nº	0	0	1	2	3	4
Organizações participantes com uma gestão eficaz e de contabilidade	%	0	15	25	50	75	90
Componente 2- Fortalecimento institucional e infraestruturas físicas							
Centro de informações do Agronegócio <i>on-line</i> em operação	S/N ⁴⁹	N	N	N	S	S	S
Pessoal de extensão rural formado	%	1	1	20	50	80	90
Sistema de pagamento por serviços ambientais testado em campo	S/N	N	N	N	S	S	S
Estradas rurais com reabilitação e manutenção de trechos críticos	km	0	0	100	200	400	500
Componente 3 – Gestão do Projeto							
Sistema para o desenvolvimento, seleção, apoio e acompanhamento das propostas de negócio em operação	S/N	N	S	S	S	S	S
Implementação contínua do plano de gestão sócio-ambiental	S/N	N	S	S	S	S	S

Fonte: São Paulo (2010a, p. 2)

⁴⁹ S/N significa Sim e Não

O projeto Microbacias II – Acesso ao Mercado buscará alcançar os seguintes indicadores e metas:

- atender 22.000 famílias de agricultores familiares, 350 famílias de tribos indígenas e 250 comunidades quilombolas;
- oferecer assistência técnica e capacitação a 30 mil famílias inseridas nas organizações de produtores;
- identificar 1.200 associações/cooperativas de produtores e estimulá-las a apresentar propostas de negócio;
- envolver 550 municípios do Estado de São Paulo que tenham estabelecido convênio com a SAA/CATI e possuam o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável elaborado, acompanhado e monitorado;
- capacitar 550 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural a fim de que possam elaborar e acompanhar a execução dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- readequar 18.000 km de estradas rurais, em 120 municípios, para permitir a trafegabilidade o ano inteiro;
- apoiar 40 subprojetos ambientais;
- implantar dois programas de serviços ambientais (SÃO PAULO, 2010b).

O Quadro 3 descreve as principais datas do projeto, desde a aprovação do acordo com o Banco Mundial, em maio de 2010, até o prazo final (30/09/2015) para o desembolso dos recursos dessa política pública estadual. Elas podem, porém, ser alteradas, devido ao atraso na implementação das ações, a exemplo do que ocorreu em sua primeira edição, no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), quando os prazos de encerramento foram mudados três vezes.

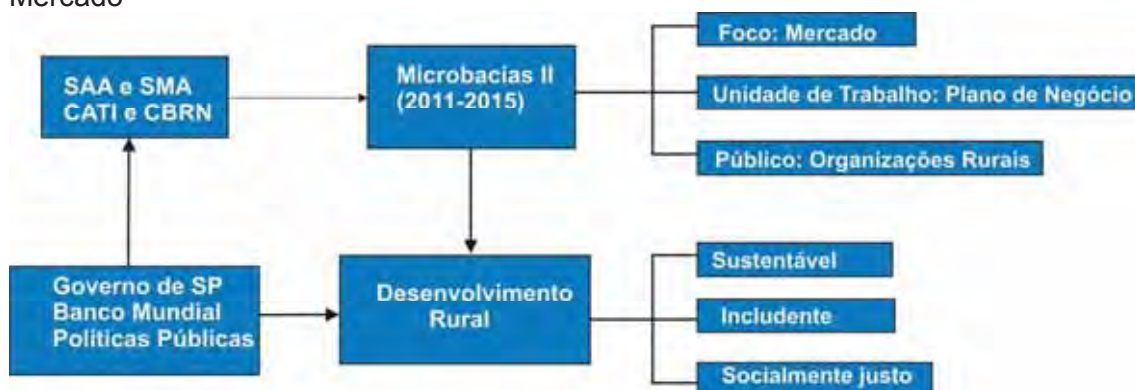
Quadro 3: Datas importantes do Microbacias II

DATA	Descrição	Histórico
25/05/2010	Aprovação do acordo de empréstimo pelo Banco Mundial	Determina o início e fim do Plano de Amortização
27/09/2010	Assinatura do acordo de empréstimo	A partir deste dia os gastos poderão ser considerados elegíveis para financiamento.
22/12/2010	Efetividade	Autorização do Banco Mundial para início de desembolsos
30/09/2015	Encerramento	É o último dia para efetuar desembolsos de gastos.
	Prazo final de desembolsos	Pode ser igual a data de encerramento ou até 4 meses depois desta data

Fonte: São Paulo (2012, p. 112)

Como destaca a Figura 10, o Microbacias II tem como foco principal o mercado e as associações e cooperativas, públicos-alvo do projeto, a quem cabe elaborar um plano de negócio para acessar os recursos disponíveis, enquanto a execução geral fica a cargo das secretarias da Agricultura e do Abastecimento e do Meio Ambiente.

Figura 10: O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II - Acesso ao Mercado



Org. Carlos de C. Neves Neto.

Embora o projeto tenha por objetivo o desenvolvimento rural sustentável, na prática, isso não tem acontecido, pois, assim como na primeira edição do Programa de Microbacias, ainda predomina a visão setorial de política pública, priorizando o acesso ao mercado. Outra característica é a abrangência das ações, as quais têm sido dirigidas prioritariamente às organizações rurais mais fortalecidas, enquanto o produtor descapitalizado, cuja presença é predominante no estado, não vem sendo atendido. Esse caráter excludente e setorial do Microbacias II será tratado mais cuidadosamente no próximo item, quando serão discutidos os componentes e subcomponentes do Microbacias II.

5.2. Componentes e Subcomponentes do Microbacias II

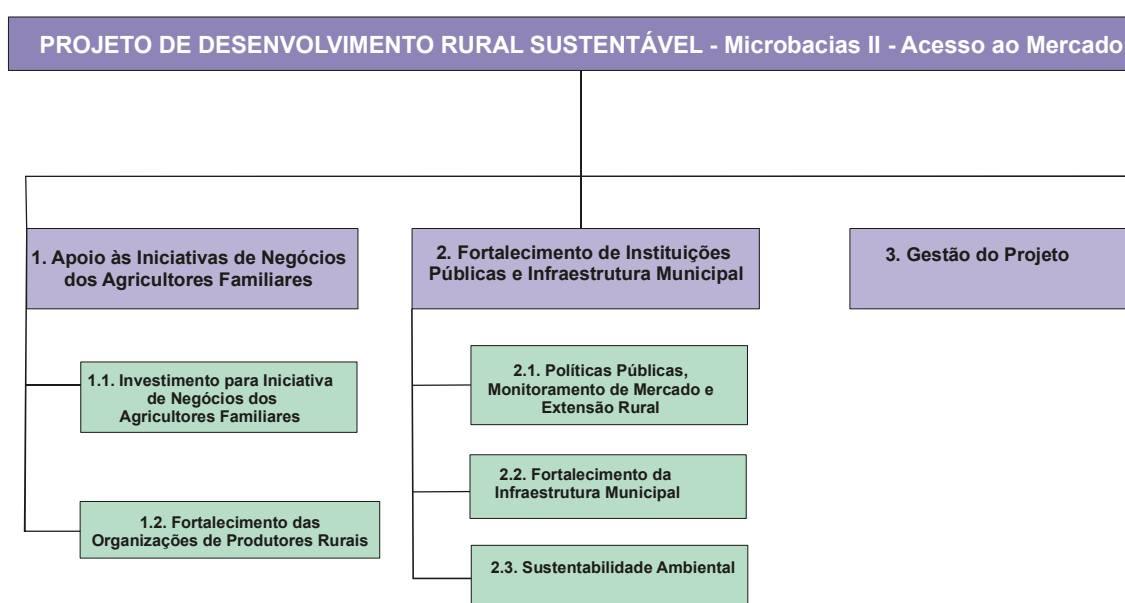
O Microbacias II – Acesso ao Mercado, como se verifica na Figura 11, tem seu organograma composto por:

a) Componentes:

- Apoio às Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares
- Fortalecimento de Instituições Públicas e Infraestrutura Municipal

- Gestão do Projeto.
- b) Subcomponentes:
 - Investimento para Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares
 - Fortalecimento das Organizações de Produtores Rurais
 - Políticas Públicas, Monitoramento de Mercado e Extensão Rural
 - Fortalecimento da Infraestrutura Municipal
 - Sustentabilidade Ambiental.

Figura 11: Componentes e subcomponentes do Microbacias II



Fonte: São Paulo (2010 a, p. 4). Org. Carlos de Castro Neves Neto

Com essa estrutura, o Governo do Estado de São Paulo busca aumentar a competitividade da agricultura familiar e, conseqüentemente, a renda das famílias, cujo valor mensal aproxima-se, hoje, de dois salários mínimos, o que obriga muitos agricultores a complementarem seu orçamento prestando serviços em outras propriedades ou por meio da aposentadoria rural (SÃO PAULO, 2010a).

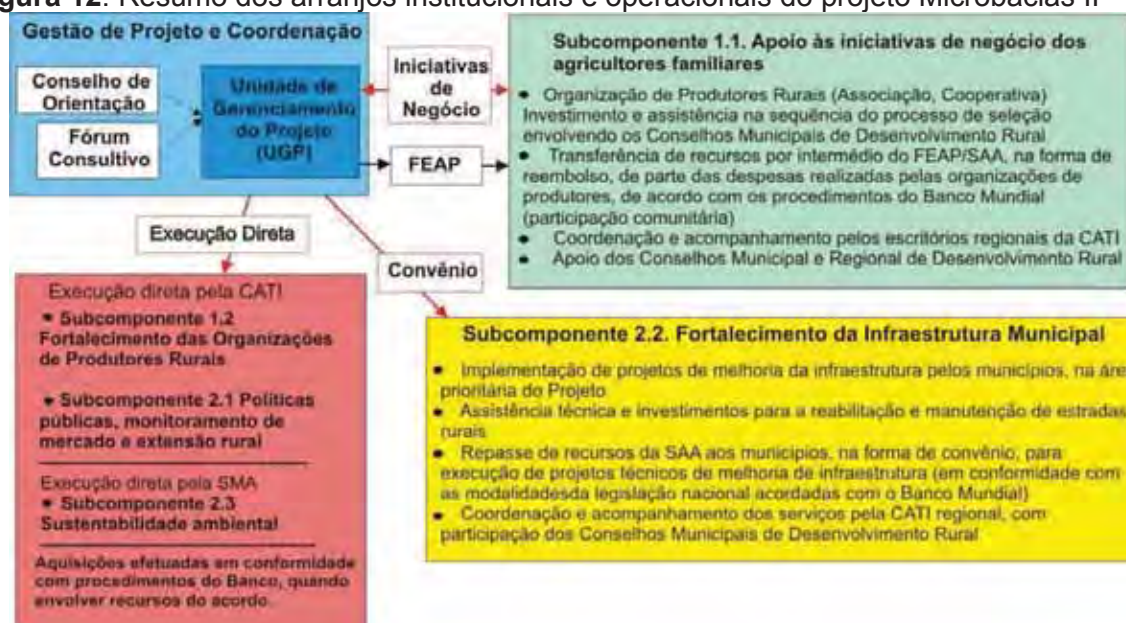
Dentre os principais fatores que contribuem para a baixa competitividade da agricultura familiar destacamos os que seguem:

- pequena escala de produção;
- produção sem padronização ou diferenças de produtos;
- frágil organização rural e baixa capacidade gerencial de produtos;
- ausência de conhecimento sobre a demanda do mercado;
- falta de poder de negociação com empresas do agronegócio;
- dificuldade de acesso ao crédito;

- baixo nível de escolaridade dos agricultores;
- ausência de infraestrutura (transporte, armazenamento);
- pouca importância atribuída pelo poder público municipal às áreas rurais.

O resumo dos arranjos institucionais do Microbacias II, apresentado na Figura 12, reforça a ideia de que o projeto tem como foco prioritário as iniciativas de negócios propostas por uma associação/cooperativa. Em âmbito municipal, o principal benefício é a readequação de estradas rurais e, para obtê-lo, a prefeitura deve firmar convênio com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento a fim de ter liberados os recursos. Outro ponto é o papel atribuído aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, responsáveis pela elaboração do Diagnóstico Participativo do Município, juntamente com o técnico executor. O CMDR também tem a incumbência de participar da seleção dos planos de negócio apresentados e de monitorar/avaliar a operacionalização do projeto Microbacias II em âmbito municipal.

Figura 12: Resumo dos arranjos institucionais e operacionais do projeto Microbacias II



Fonte: São Paulo (2010 a, p. 5). Org: Carlos de C. Neves Neto

No Quadro 4, são apresentados, o custo estimado de cada componente e subcomponente do Microbacias II, ressaltando o valor financiado pelo Banco Mundial, a contrapartida do governo do Estado São Paulo e o total geral. Ao componente 2, Fortalecimento de Instituições Públicas e Infraestruturas, destina-se a maior parte dos recursos, US\$ 61,6 milhões. Destaca-se também o subcomponente

1.1, Investimento para Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares, cujo gasto estimado é de US\$ 45 milhões.

Quadro 4: Custos do projeto e origem dos recursos (em milhões de dólares)

Componentes e Subcomponentes	Banco Mundial	Estado de São Paulo	TOTAL
1 - Apoio às Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares	37,6	21,2	58,8
1.1 - Investimento nas Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares	32,0	13,0	45,0
1.2 - Fortalecimento das Organizações de Produtores Rurais	5,6	8,2	13,8
2 - Fortalecimento das Instituições Públicas e Infraestruturas	36,5	25,1	61,6
2.1 - Políticas Públicas, Monitoramento de Mercado e Extensão Rural	9,5	6,4	15,9
2.2 - Fortalecimento da Infraestrutura Municipal	15,0	6,2	21,2
2.3 - Sustentabilidade Ambiental	12,0	12,5	24,5
3 – Gestão do Projeto	3,9	5,7	9,6
TOTAL	78,0	52,0	130,0

Fonte: São Paulo (2010 a, p.3). Org. Carlos de C. Neves Neto

Explicitados os custos do projeto e a origem dos recursos, passamos, a partir deste ponto, a analisar cada componente do Microbacias II e seus desdobramentos, destacando as práticas oferecidas, a porcentagem de subsídio concedido e a contrapartida do agricultor ou da associação/cooperativa envolvidos nessa política pública.

5.2.1 Componente 1: Apoio às Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares

O componente 1: Apoio às Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares do projeto tem por finalidade apoiar os agricultores familiares e suas associações/cooperativas no planejamento das atividades rurais e na formação de cadeias produtivas competitivas, capacitando-os para a adoção de boas práticas de gestão e produção sustentáveis, tanto do ponto de vista econômico, quanto do social e do meio ambiente.

5.2.1.1 Subcomponente 1.1: Investimento para Iniciativas de Negócios dos Agricultores Familiares

Principal subcomponente do Microbacias II, seu objetivo é financiar propostas de negócio coletivas, elaboradas por organizações de produtores rurais, priorizando

os produtos que tenham viabilidade no mercado regional e/ou nacional, com as seguintes intenções:

- (i) melhorar a qualidade, a quantidade e a padronização da produção agrícola;
- (ii) proporcionar o desenvolvimento de novas atividades e agregação de valor aos produtos ao longo da cadeia produtiva, nas etapas de classificação, processamento, embalagem e comercialização;
- (iii) reduzir os custos de produção, como por exemplo, com a compra conjunta de insumos e equipamentos;
- (iv) agregar valor aos produtos, como por exemplo, a rotulagem, a rastreabilidade ou a certificação;
- (v) promover a diversificação/ inovação na agricultura e processos de comercialização e;
- (vi) promover a sustentabilidade ambiental incluindo a melhoria no manejo do solo e da água. (SÃO PAULO, 2010a, p. 6).

Como meta estipulada para os cinco anos de execução do projeto, está previsto o financiamento de cerca de 300 iniciativas de negócios, sendo que, em média, será disponibilizado o valor de R\$ 300.000,00 por proposta, e de R\$ 100.000,00, no máximo, para as tribos indígenas e comunidades quilombolas.

Com o limite de 800 mil reais por associação/cooperativa, como mostra o Quadro 5, o Microbacias II vai oferecer um subsídio de até 70% para as propostas de negócio apresentadas por grupos com mais de 70% de agricultores familiares e, para aqueles formados por 50 a 70% de produtores familiares, o projeto subsidiará até 50% do valor total previsto.

Quadro 5: Limite de apoio do Microbacias II por organização

Beneficiários	Valor máximo Apoiado – R\$	% apoio*	Caracterização do Proponente
Associações ou Cooperativas de produtores rurais	800.000,00	Até 70%	Proposta constituída por grupo com mais de 70 % de pequenos produtores familiares
		Até 50	Proposta constituída por grupo com 50% a 70 % de pequenos produtores familiares

* refere-se ao percentual de apoio das despesas elegíveis da proposta.

Fonte: São Paulo (2010 a, p. 7). Org. Carlos de C. Neves Neto.

Terão direito a incentivos individuais, apenas os pequenos agricultores familiares, e o reembolso concedido pelo Microbacias será de no máximo 70% do valor do bem adquirido ou serviço realizado na propriedade, estabelecido um limite de 10 mil reais por agricultor durante os cinco anos do projeto. Esse recurso, no

entanto, não poderá ser utilizado na compra de insumos ou animais, nem para a aquisição de terrenos, imóveis e bens usados (SÃO PAULO, 2012).

Em relação a bens e serviços de utilização coletiva, o Microbacias II – Acesso ao Mercado subsidiará:

- (i) Máquinas, equipamentos, insumos ou serviços destinados à melhoria da eficiência operacional da atividade, beneficiamento, classificação, transporte, processamento e armazenagem dos produtos agropecuários, e, em alguns casos, equipamentos, máquinas e motores destinados à produção de atividades tipicamente rurais, mas não agrícolas, como por exemplo, a produção de artesanato⁵⁰;
- (ii) Construção de barracões ou de base para instalação de máquinas e equipamentos; serviços de infraestrutura (abastecimento, energia elétrica, comunicação) necessários para a implantação do negócio proposto;
- (iii) Serviços de montagem dos equipamentos (SÃO PAULO, 2010a, p.8).

Somente os produtores rurais envolvidos num plano de negócio apresentado por associação/cooperativa poderão pedir o reembolso de despesas, desde que relacionadas a:

- (i) Investimentos visando à melhoria da eficiência operacional e da infraestrutura da propriedade associada ao negócio proposto (sistemas de irrigação, máquinas e equipamentos agropecuários, entre outros);
- (ii) Investimentos objetivando a adequação da propriedade às responsabilidades sociais e ambientais;
- (iii) Inversões orientadas para a melhoria tecnológica do negócio proposto (substituição por novas variedades mais produtivas ou resistentes a pragas e doenças);
- (iv) Implantação de práticas agrícolas sustentáveis; e
- (v) Recuperação de áreas degradadas e conservação dos recursos naturais (controle de erosão, recuperação de APP) (SÃO PAULO, 2010 a, p. 8).

As principais cadeias produtivas que englobam a agricultura familiar do Estado de São Paulo, como fruticultura, cafeicultura, pecuária leiteira, heveicultura, olericultura, piscicultura e produção de grãos, serão atendidas pelo projeto. Atividades não agrícolas, porém, também vão ser incentivadas, como por exemplo, o artesanato, a produção artesanal de alimentos, o turismo rural e ecológico e a instalação de pequenas agroindústrias, entre outras que vierem a ser propostas pelos agricultores familiares e comunidades indígenas e quilombolas.

⁵⁰ Nos documentos referentes ao Projeto de Microbacias II consultados, não encontramos uma definição do que seriam exatamente as “atividades tipicamente rurais”.

Se uma das propostas do Microbacias II é melhorar a competitividade dos produtos dos agricultores familiares, com os investimentos previstos e com o incentivo à organização dos produtores em associações e cooperativas, espera-se atingir facilidade na compra de insumos, redução dos custos da produção, ganho de produtividade, aprimoramento na qualidade dos produtos, agregação de valor, desenvolvimento de novas atividades e, enfim, acesso ao mercado regional/estadual e nacional.

De acordo com o Manual Operacional do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado (SÃO PAULO, 2010 a, p. 9; SÃO PAULO, 2012, p.11), as atividades elegíveis para receber apoio dessa política pública são as seguintes:

- Melhoria de técnicas de produção
- Padronização, armazenamento e comercialização de produtos;
- Reforçar acordos de fornecimento com agronegócios;
- Criação de marca / transformação e comercialização dos produtos locais;
- Certificação de qualidade;
- Diversificação de atividades rurais.

Os benefícios coletivos, como armazenagem e processamento dos produtos, bem como assistência técnica e capacitação, deverão atender todos os integrantes da associação/cooperativa que estiverem inseridos no respectivo plano de negócio. Já as práticas individuais apoiadas nas propriedades têm como finalidade elevar a competitividade dos produtores, incentivando a adoção de técnicas socioambientais adequadas que “contribuam para reduzir os custos da produção, melhorar a qualidade do produto, adequar o sistema de produção e diversificar atividades” (SÃO PAULO, 2010 a, p. 9).

A CATI, por meio das Casas de Agricultura e dos seus 40 Escritórios de Desenvolvimento Rural - EDRs distribuídos pelo Estado de São Paulo, será responsável pela divulgação do projeto e também por incentivar as organizações de produtores rurais a apresentarem propostas de negócio, para o que estão previstas até duas chamadas públicas por ano. Conforme esquema apresentado na Figura 13, os planos passarão pela análise dos funcionários da CATI, que irão verificar, entre outros itens, toda a documentação exigida pelo Microbacias II, a viabilidade técnica, os riscos e os cálculos financeiros da proposta, bem como os impactos ambientais envolvidos.

Figura 13: Ciclo de aprovação das iniciativas de negócios do projeto



Fonte: São Paulo (2010 a, p. 3). Org. Carlos de C. Neves Neto

As organizações de produtores que apresentarem propostas de negócio deverão contratar um profissional habilitado que fornecerá a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e ficará responsável por cada uma das iniciativas. Uma equipe de especialistas em gestão também poderá ser contratada, com recursos do Microbacias II⁵¹, para assessorar a elaboração da proposta. Além do plano de negócio, que deverá incluir o planejamento de todas as propriedades rurais participantes, os produtores rurais envolvidos devem ainda apresentar o Plano Integral da Propriedade (PIP), o Plano Individual de Manejo de Pragas (PIMP), o Projeto de Empreendimento Comunitário (PEC) e a Avaliação Ambiental.

A Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) será responsável pela seleção das propostas, tendo como critérios: a viabilidade do empreendimento; o nível de prioridade estabelecido para o município pelo Microbacias II; a importância da proposta para o desenvolvimento da agricultura familiar na região; a relevância da cadeia produtiva para a melhoria da competitividade dos pequenos produtores em âmbito municipal e regional; o número de agricultores familiares beneficiados pela iniciativa de negócio; a escolha de técnicas sustentáveis de manejo de solo e água no sistema produtivo (terraceamento, curvas de nível), para reduzir impactos ambientais; a recuperação das áreas degradadas (erosões e voçorocas, reconstituição de vegetação em áreas de preservação permanente, entre outros

⁵¹ Limitado a 5% do valor da proposta, valor máximo de 10.000 reais.

itens). Essa priorização dos critérios ambientais, em relação aos sociais e econômicos, segue padrões de exigência das instituições internacionais.

No que concerne às comunidades quilombolas e indígenas, que só poderão acessar recursos para práticas coletivas, a seleção das propostas seguirá outros critérios, como o grau de vulnerabilidade alimentar e a melhor relação custo/benefício. A recuperação/manutenção dos recursos naturais também terá um peso importante, conforme destaca o Quadro 6.

Quadro 6: Critérios do Microbacias II para seleção de propostas indígenas e quilombolas

Critérios	Pontuação obtida		
A. Qualidade da proposta	Peso	Nota: 1 a 4	Resultado
Sintonia com o diagnóstico socioambiental e participativo da comunidade	3	4	12
Melhor Relação Custo/benefício	2	4	8
Existência de meta de desenvolvimento de sistemas de produção	2	4	8
Existência de meta de incremento de venda de produtos tradicionais da cultura da comunidade	3	4	12
Capacidade de gerar efeitos positivos junto aos jovens e mulheres da comunidade	2	4	8
Proposta que favorece a recuperação ou preservação ambiental	2	4	8
B. Orçamento	Peso	Nota: 1 a 4	Resultado
Consistência e adequação do orçamento com as atividades e cronograma previstos	1	4	4
Clareza de memória de cálculo apresentada e compatibilidade dos custos indicados na mesma com os valores praticados no mercado	1	4	4
C. Prioridade da Proposta	Peso	Nota: 1 a 4	Resultado
Respeito à Ordem de Prioridades estabelecidas pelas Assembleias Regionais	2	4	8
Grau de vulnerabilidade alimentar da Comunidade	3	4	12
D. Capacidade de Execução do Proponente	Peso	Nota: 1 a 4	Resultado
Saúde jurídica da proposição proponente	2	4	8
Capacidade de gestão da organização proponente	2	4	8
PONTUAÇÃO TOTAL			100

Fonte: São Paulo (2010 d, p. 1). Organização Carlos de C. Neves Neto

Para atender as comunidades indígenas e quilombolas, a CATI pretende implantar mecanismos de gestão social, como por exemplo, a inclusão de representantes desses grupos nos Colegiados Gestores, responsáveis por acompanhar a execução das ações do Microbacias II. Esses órgãos terão também a

incumbência de determinar a ordem de prioridade de execução das propostas de projeto comunitário. Dessa forma, a CATI visa instituir métodos de trabalho participativo em todo o andamento do projeto, caracterizados por: “a) diagnóstico da realidade das comunidades, (b) definição de objetivos e metas, (c) execução das atividades planejadas e (d) monitoria e avaliação das intervenções realizadas” (SÃO PAULO, 2010 a, p. 20). Além dos Colegiados Gestores, serão organizados Grupos de Trabalhos de Comunidades Tradicionais (GTCT), que realizarão seminários estaduais para avaliar as estratégias indígenas e quilombolas e acompanharão a execução dos projetos comunitários, através de visitas aos quilombos e aldeias.

De sua parte, as comunidades quilombolas e indígenas deverão elaborar um diagnóstico da realidade local e um plano de etnodesenvolvimento⁵², que contarão com a assinatura do presidente da Associação dos Quilombos e do cacique da aldeia, respectivamente (SÃO PAULO, 2010 a). Nesse plano estarão estabelecidas as metas e ações para cada quilombo e aldeia, com a indicação das atividades a serem realizadas para a solução dos problemas específicos de cada comunidade. Cada situação terá um projeto próprio, e as comunidades poderão apresentar mais de uma iniciativa de negócio, desde que respeitem o teto estipulado, atendam os critérios citados no Quadro 6 e tenham o aval do Colegiado Gestor. O valor máximo apoiado pelo projeto será de 99% do investimento total apresentado.

O Microbacias II tem como meta apoiar propostas de negócio nas 42 comunidades indígenas demarcadas e nas 28 comunidades quilombolas reconhecidas no Estado de São Paulo, com o valor máximo de 100 mil reais por comunidade. Aldeias ainda não demarcadas e as 23 comunidades quilombolas em processo de regularização não receberão recursos financeiros do projeto, mas poderão contar com ações de capacitação, assistência técnica e extensão rural.

5.2.1.2 Subcomponente 1.2 Fortalecimento das Organizações de Produtores Rurais

Tem como objetivo principal ajudar as associações e cooperativas na gestão e comercialização dos seus produtos e na elaboração das propostas de negócio.

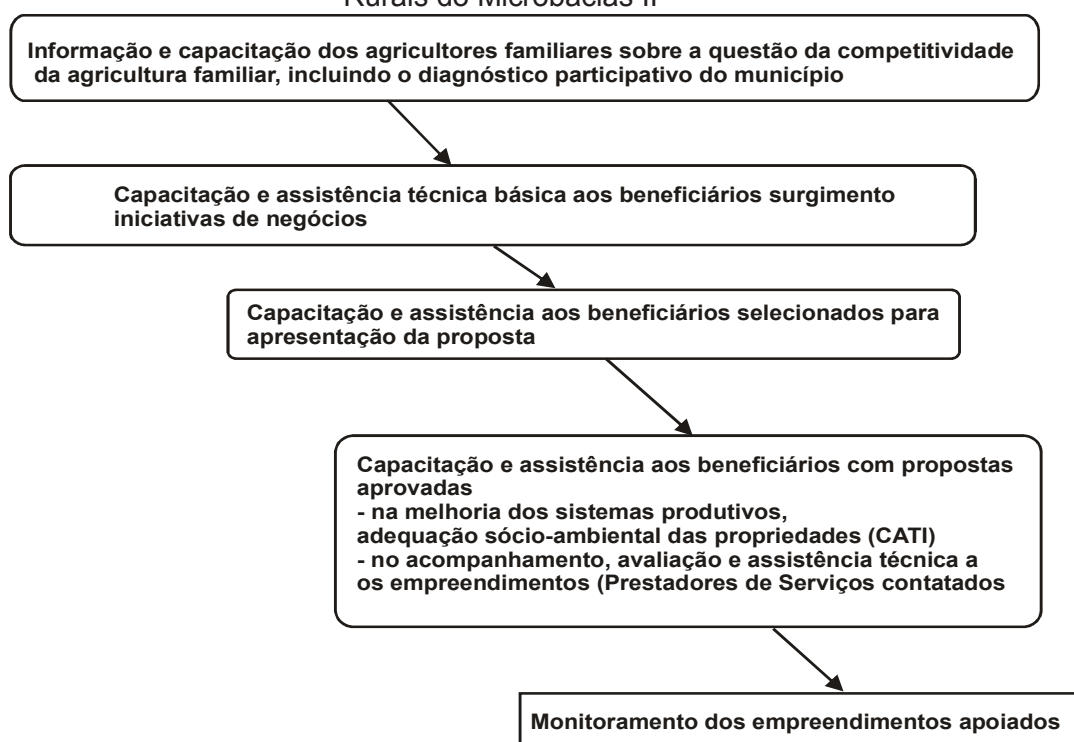
⁵² Etnodesenvolvimento é um processo de desenvolvimento que respeita a autonomia e a autodeterminação de diferentes grupos étnicos, gerando propostas endógenas, norteadas pelos preceitos de sustentabilidade e de valorização dos conhecimentos e técnicas das comunidades indígenas e quilombolas.

Para dar conta da gestão financeira e administrativa, as organizações apoiadas poderão contratar uma firma de consultoria com recursos do projeto.

Outra importante função deste subcomponente é a preparação do Diagnóstico Participativo do Município, que será feito em conjunto com a CATI, o CMDR, entidades representativas dos produtores rurais e outras lideranças. Tal documento vai permitir identificar as principais cadeias produtivas do município, os grupos de produtores rurais presentes nessa localidade, as principais dificuldades que eles enfrentam e as potencialidades para o desenvolvimento das propostas de negócio.

As etapas de desenvolvimento deste item deverão seguir o esquema descrito na Figura 14, iniciando-se pela capacitação dos produtores. Após a fase de treinamento e difusão do Microbacias II, é elaborado o Diagnóstico Participativo do Município. Assim, a CATI ajudará na elaboração e seleção das iniciativas de negócios. Aprovado o projeto, será disponibilizado investimento nos sistemas produtivos, com a adequação ambiental, apenas às propriedades rurais que estiverem inseridas no plano. Tanto a CATI quanto as empresas contratadas para trabalhar no Microbacias II comprometem-se a acompanhar, avaliar e prestar assistência técnica aos empreendimentos que forem aprovados.

Figura 14: Etapas do Subcomponente 1.2 Fortalecimento das Organizações de Produtores Rurais do Microbacias II



5.2.2. Componente 2. Fortalecimento de Instituições Públicas e Infraestrutura Municipal

Tendo como objetivo aprimorar as instituições públicas, sobretudo a CATI, e fornecer infraestruturas adequadas para aumentar a competitividade da agricultura familiar, este componente divide-se em três subcomponentes, de cujos objetivos e metas apresentamos, a seguir, uma breve discussão.

5.2.2.1. Subcomponente 2.1: Políticas Públicas, Monitoramento de Mercado e Extensão Rural

Neste âmbito, os idealizadores do Microbacias II têm como expectativa a implantação de um centro de informação dos agronegócios, com salas regionais e municipais, a elaboração de estudos e workshops, para melhorar os sistemas de produção das cadeias produtivas dos produtores familiares (registro de certificação e rastreabilidade), e o treinamento dos funcionários da CATI, simultaneamente à aquisição de novos equipamentos para os EDRs. Há previsão de instalar dez centros regionais de negócios e 150 salas municipais que, além de serem um canal direto com o órgão de extensão rural do estado, a CATI, constituem espaço onde o produtor poderá obter informações referentes a meteorologia, preços (insumos, agropecuários etc.) e tendências do mercado.

Uma das metas é incentivar os agricultores familiares a inserirem seus produtos em sistemas de certificação e rastreabilidade, como a Iniciativa Global para a Segurança Alimentar (Global Food Safety Initiative⁵³ - GFSI). Criado em 2000, este órgão é comandado por sete grandes varejistas mundiais, com o objetivo de produzir alimentos de forma segura.

Outra ação prevista neste subcomponente é o apoio à formação e/ou ao fortalecimento dos Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Rural (CMDR e CRDR), através de “oficinas para capacitação dos membros, com contratação de consultoria e serviços, em áreas como gestão organizacional, diagnóstico participativo e análise de mercado” (SÃO PAULO, 2010 a, p. 37). Os CMDR terão o papel fundamental de elaborar e avaliar o Diagnóstico Participativo

⁵³ Iniciativa global para segurança alimentar (tradução nossa).

Municipal, concorrendo para que o projeto cumpra os objetivos propostos em seu Manual Operacional.

5.2.2.2 Subcomponente 2.2 – Fortalecimento da Infraestrutura Municipal

Item do projeto mais esperado pelos prefeitos municipais, terá como foco a readequação das estradas rurais, com a finalidade de garantir a trafegabilidade durante o ano inteiro. A partir da implantação do Sistema de Gestão de Estradas Rurais, cuja ação se dará em 120 municípios selecionados como prioritários para o Microbacias II, 750 km de estradas serão reabilitados, com intervenção em pontos críticos, à proporção de 6,25 km por município. Serviços de manutenção serão igualmente financiados, abrangendo 3.600 km de estradas rurais, estabelecido o limite máximo de 30 km por município. A estratégia de intervir apenas nos pontos críticos prioriza os serviços em pequena escala e baixo custo, contrariando o raciocínio padrão de recuperar toda a extensão da via, o que demandaria uma quantidade bem maior de recursos. Dessa forma, o projeto de reabilitação das estradas, que ficará a cargo da prefeitura municipal, em consonância com os modelos do Microbacias II, prevê a execução de serviços, tais como:

- (i) reconformação limitada da seção da plataforma, incluindo-se a melhora pontual de trechos do traçado denotando a correção de raios de curvas acentuados e com problemas de segurança;
- (ii) recomposição de elementos de drenagem superficial (sarjetas, saídas d'água), assim como da drenagem corrente (passagens d'água com tubos de concreto);
- (iii) revestimento de trechos escorregadios e
- (iv) proteção vegetal de taludes e áreas suscetíveis à erosão (canais de drenagem) etc. (SÃO PAULO, 2010 a, p. 43).

No entanto, para a realização dessas benfeitorias, os municípios só poderão requerer recursos do Microbacias II, no caso de contar com associações/cooperativas de produtores rurais com iniciativas de negócios subvencionadas pelo projeto e já tenha elaborado seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (SÃO PAULO, 2010 e). Como mostra a Tabela 18, a prefeitura terá que firmar convênio com a CATI/SAA, que garante até 80% de subvenção, estabelecendo um teto máximo de apoio de R\$ 247.855,00 para a readequação de pontos críticos de estradas rurais e, para sua manutenção, o valor de R\$ 4.256 /km, num total de 30 km por município.

Tabela 18: Limites de apoio do projeto para a melhoria da infraestrutura municipal

Prática apoiada	Beneficiários	Limite físico de apoio	Custo unitário/ km R\$	Custo total /R\$	% de apoio	Limite máximo de apoio - R\$
Reabilitação de trechos críticos de estradas rurais	Prefeituras	6,25 km	49.571,00	309.818,75	80	247.855,00
Manutenção de estradas rurais	Prefeituras	30 km	4.256,00	127.680,00	80	102.144,00

Fonte: São Paulo (2010 a, p. 47). Org: Carlos de C. Neves Neto

As Unidades Técnicas de Engenharia, instâncias subordinadas à CATI, ficarão responsáveis pela fiscalização das obras, verificando o cumprimento das salvaguardas sociais e ambientais exigidas pelo Microbacias II. As estradas rurais priorizadas seguirão uma ordem de importância, que levará em consideração vários critérios, com pesos distintos, tais como: região prioritária, extensão da malha viária, número de propriedades rurais, atividade agropecuária predominante e população, entre outros itens (SÃO PAULO, 2010 e).

5.2.2.3 Subcomponente 2.3 – Sustentabilidade Ambiental

Com a atuação direta da Secretaria do Meio Ambiente, por meio da Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais SMA/CBRN, o foco principal deste subcomponente é promover o manejo sustentável dos recursos naturais na produção agropecuária. Para atingir essa meta, três atividades serão priorizadas:

- i) Gestão e educação ambiental em áreas rurais;
- ii) Implementação de subprojetos ambientais;
- iii) Pagamento por serviços ambientais.

A atividade Gestão e educação ambiental em áreas rurais engloba ações de treinamento e mobilização dos produtores familiares, com vistas a integrar a produção agropecuária e o manejo adequado dos recursos naturais, bem como a elevar a capacidade do estado em produzir sementes, que poderão ser utilizadas na recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal, entre outras utilidades.

Serão produzidos materiais, tanto para o público técnico (instituições municipais, estaduais e universidades) quanto para os agricultores, em forma de cadernos, folhetos e publicações na internet, entre outros, que abordem temas, tais como: a manutenção da biodiversidade, características ambientais do Estado de

São Paulo, legislação ambiental (estadual e o Código Florestal), Pagamento por Serviços Ambientais, adoção de sistemas de manejo do solo e proteção dos recursos hídricos, recuperação de áreas deterioradas, APPs, sistemas agrossilvopastoris, turismo rural e ecológico, produção de mudas e sementes, preservação da fauna e da flora, formação dos corredores ecológicos, importância das matas ciliares.

Já a atividade Implementação de subprojetos ambientais, que tem como alvo os agricultores familiares mais vulneráveis e que tenham baixa aptidão agrícola, visa, através de subvenções financeiras, a apoiar projetos demonstrativos como “exploração do pinhão, do fruto do palmito, apicultura, plantas medicinais, viveiros de mudas de espécies nativas, turismo rural, sistemas agroflorestais e silvopastoris, entre outras” (SÃO PAULO, 2010a, p. 49). Para que recebam o financiamento, devem garantir diversificação econômica e geração de renda na agricultura familiar e, ao mesmo tempo, conservação e utilização sustentável dos recursos naturais e hídricos em suas propriedades. As propostas de subprojetos ambientais devem, portanto, ser elaboradas a partir dos seguintes princípios gerais:

- preservar o meio ambiente: atividades produtivas que visem à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade e o manejo correto do solo e da água;
- incentivar a inovação: apoio a atividades produtivas não convencionais;
- gerar renda e tornar-se competitivo no mercado: uma atividade produtiva viável em longo prazo, indicando como a proposta será rentável;
- incluir o maior número de agricultores familiares (conforme a Lei nº 11.326/06) na formulação da proposta (SÃO PAULO, 2010a).

Além dos critérios exigidos pelo Microbacias II para que possam acessar os recursos na elaboração de projetos ambientais, o Quadro 7 destaca as categorias dos proponentes, a primeira, composta por associações/cooperativas que representam produtores, incluindo os agricultores familiares, e a segunda, por organizações rurais sem fins lucrativos, com atuação na área ambiental.

Quadro 7: Enquadramento de organizações proponentes no Microbacia II

Categorias	Descrição do enquadramento
Associações de Produtores ou Cooperativas	Associações ou cooperativas que representam produtores, incluindo agricultores familiares
Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos	Organizações com atribuição estatutária na área ambiental.

Fonte: São Paulo (2010 a, p. 53, adaptado). Org: Carlos de C. Neves Neto

Em relação ao valor de financiamento dos subprojetos ambientais, com um total estimado de US\$ 5,9 milhões, o custo médio será de US\$ 165 mil (teto limite de US\$ 240 mil), e a meta é implantar 40 subprojetos no decorrer dos cinco anos do Microbacias II, de acordo com o Quadro 8.

Quadro 8: Metas do subcomponente 2.3: Sustentabilidade Ambiental

Atividades	Unidade	Metas anuais					Meta Total
		1°	2°	3°	4°	5°	
Subprojetos Ambientais	Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)	1	1				2
	Número de Subprojetos (valor máximo/ projeto US\$ 210 mil)		15	15	10	0	40

Fonte: São Paulo (2012, p. 87, adaptado). Org: Carlos de C. Neves Neto

Assim, os subprojetos ambientais, desenvolvidos por uma organização rural, devem criar ou aperfeiçoar uma atividade que alie a produção de bens e serviços à preservação da biodiversidade. Eles devem ser temporários, tendo início e fim estabelecidos, o que pressupõe um bom planejamento, com a definição de prazos, objetivos e recursos definidos. O Microbacias II espera que a implantação desses subprojetos ambientais possa gerar renda aos produtores rurais ao médio-longo prazo (SÃO PAULO, 2012).

O Pagamento por Serviços Ambientais - PSA foi instituído em São Paulo por meio do artigo 23 da Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009, que lançou o Programa Remanescentes Florestais, inserido na Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC). O PSA terá um duplo papel, o de recuperar os recursos hídricos e a biodiversidade e, também, o de gerar uma renda a mais para os agricultores, principalmente aqueles cuja propriedade apresenta baixo potencial agropecuário, porém elevado potencial na preservação dos recursos naturais. Para tanto, deverá ser regulado pelos seguintes critérios:

- a) A coordenação dos programas ficará a cargo da CBRN/SMA;
- b) A execução dos programas será feita por entidades locais, através de convênios a serem firmados com a SMA;
- c) O convênio inicial estabelece ao executor local o cumprimento de um plano de trabalho previamente estabelecido pela CBRN, o qual terá por objetivo a qualificação do executor local para a implementação e gestão local do programa;
- d) A estrutura e funcionamento locais dos programas serão construídos durante os planos de trabalho e por imposição destes, e considerarão a percepção ambiental da população e as características sócio-econômicas locais;
- e) Maiores detalhes e instruções sobre o cumprimento das etapas dos planos de trabalho serão definidas e regulamentadas pela SMA através da edição de instruções normativas e/ou normas técnicas específicas para os programas de PSA. Essas instruções e normas poderão ser reeditadas a qualquer tempo, com o propósito de melhor instruir o desenvolvimento dos planos de trabalho;
- f) O cumprimento das instruções normativas e normas técnicas, em suas versões mais recentes, é compulsório para as entidades conveniadas aos programas (SÃO PAULO, 2010a, p. 50).

Inicialmente, os projetos ambientais contarão com recursos do Banco Mundial e do governo do estado, no entanto, a SMA vai buscar outras fontes, sobretudo os recursos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, os quais a Secretaria pretende incluir nos projetos desenvolvidos no Microbacias II.

O PSA será elaborado por temas ou regiões e terá estrutura semelhante à do Projeto Mina D'Água (primeiro PSA desenvolvido pela SMA em São Paulo), instituído por meio do Decreto nº 55.947/2010 e que tem como objetivo proteger as nascentes, remunerando o produtor para fazer a preservação. A meta é cobrir 150 nascentes por município, totalizando assim 3.150, contando para isso com recursos no valor de R\$ 3,15 milhões⁵⁴. Para avaliar os resultados do PSA, serão levados em consideração quatro itens:

- implementação: número de contratos assinados com provedores ambientais;
- conduta dos produtores rurais: avaliação das mudanças nas técnicas de manejo do solo e da água assumidas pelos produtores por influência do PSA;
- desenvolvimento de serviços ecossistêmicos: aferição do potencial do projeto em produzir práticas ecossistêmicas;
- percepção ambiental: verificação de quanto os atendidos pelo PSA mudaram sua percepção ambiental.

⁵⁴ Informações obtidas no site: <http://www.ambiente.sp.gov.br/verNoticia.php?id=1095>, acesso em 18/01/2012.

A Secretaria do Meio Ambiente financiará os projetos com recursos do empréstimo do Banco Mundial e do Fundo Estadual de Prevenção e Controle de Poluição - FECOP.

5.2.3. Componente 3 – Gestão do Projeto

Último componente do projeto, será responsável pelas funções executivas, deliberativas e consultivas na implementação do Microbacias II, visando “*garantir as funções fiduciárias (licitações, contabilidade, gestão financeira), bem como o planejamento, acompanhamento físico-financeiro, monitoramento e avaliação do impacto do Projeto*” (SÃO PAULO, 2010 a, p. 62). Constituem objetivos específicos:

- i) Assegurar a execução física e financeira do Microbacias II;
- ii) Garantir a articulação entre os diversos componentes e subcomponentes;
- iii) Dirimir os riscos;
- iv) Monitorar as parcerias estabelecidas;
- v) Promover a articulação entre os diversos participantes do projeto.
- vi) Fazer os ajustes necessários;
- vii) Tornar públicas as ações do projeto.

A gestão e a coordenação global do Microbacias II ficarão sob responsabilidade da CATI/SAA, a principal entidade executora do projeto, enquanto a CBRN/SMA, entidade coexecutora, deverá desenvolver as atividades previstas no Subcomponente 2.3 Sustentabilidade Ambiental.

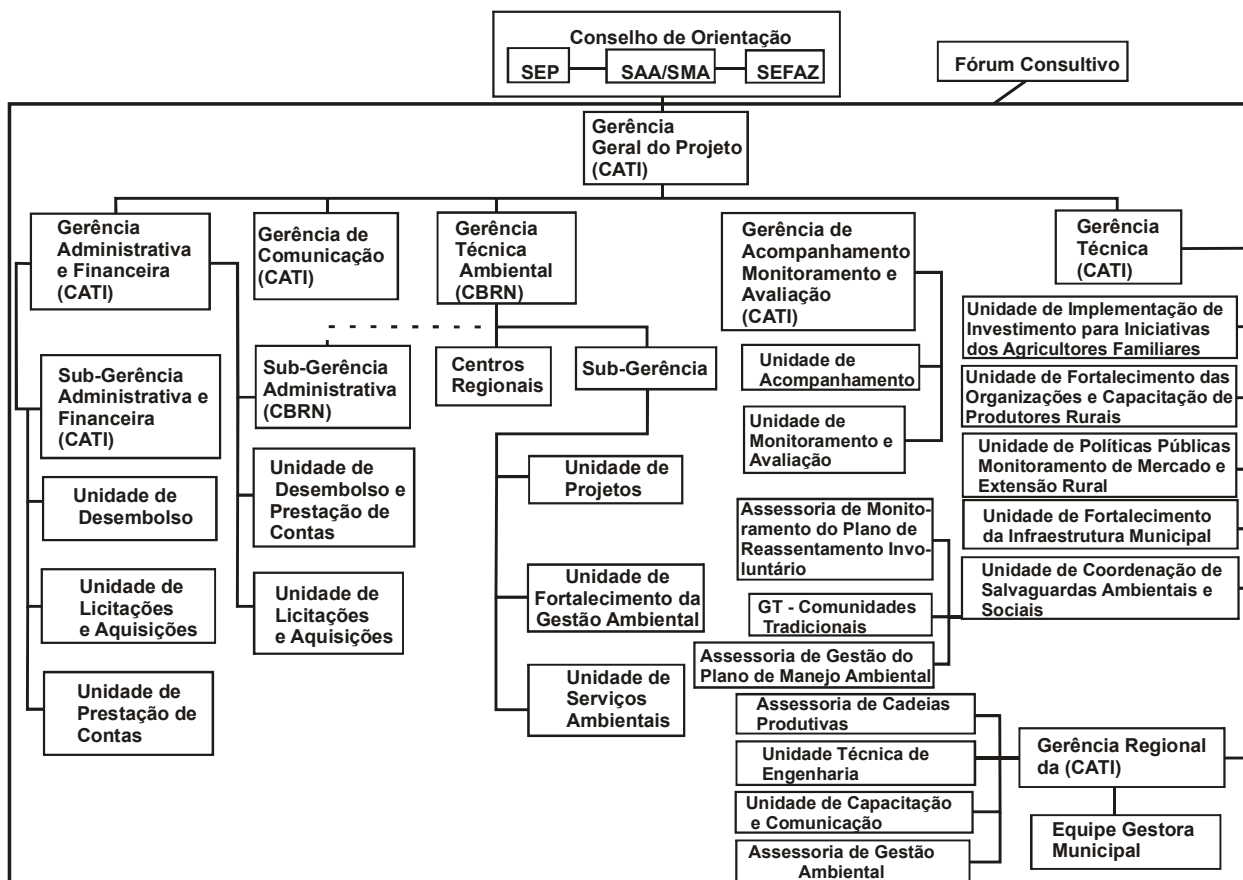
A Unidade de Gerenciamento Técnico (UGT), criada pelo Decreto Estadual nº 56.449/2010, que instituiu o Microbacias II, terá como incumbência a “gestão global, planejamento, coordenação, acompanhamento e avaliação de todas as atividades do Projeto, bem como a gestão financeira, aquisições, desembolsos e prestação de contas” (SÃO PAULO, 2010 a, p. 63). Assim, são funções da UGT:

- (i) Coordenar, com as unidades regionais da CATI/SAA e unidades da CBRN/SMA, o planejamento e a execução das atividades do Projeto, incluindo as atividades relacionadas com municípios e licenciamento ambiental, entre outras;
- (ii) Garantir que os recursos orçamentários para o Projeto sejam incluídos nos Planos Plurianuais do Estado (PPAs), bem como nos respectivos orçamentos anuais durante o período de implementação do Projeto;
- (iii) Preparar planos operativos anuais que contemplem planos de aquisições e contratações que preverão os recursos necessários para o ano subsequente. Os recursos para a execução do Projeto serão alocados nos orçamentos da CATI/SAA e da CBRN/SMA;
- (iv) Planejar e gerir as atividades das áreas administrativa, financeira e técnica do Projeto;
- (v) Estabelecer uma estratégia técnica e financeira que racionalize a execução do Projeto, visando consolidar ações e garantir que os objetivos sejam cumpridos;
- (vi) Gerir os recursos orçamentários do Projeto, prevendo os desembolsos necessários, de acordo com os cronogramas estabelecidos;
- (vii) Assegurar que todas as aquisições efetuadas estejam de acordo com as normas e salvaguardas do Banco Mundial;
- (viii) Realizar, anualmente, uma auditoria independente de gestão e das atividades do Projeto;
- (ix) Buscar a intra e inter-coordenação das Secretarias para aumentar a visibilidade das atividades do Projeto e assegurar sinergia com outros programas federais e estaduais;
- (x) Capacitar os diferentes públicos envolvidos no Projeto;
- (xi) preparar os Termos de Referência e outras especificações para contratação e aquisições previstas no Projeto (SÃO PAULO, 2010 a, p. 63-64).

Com o objetivo de evitar fraudes e problemas na operacionalização das ações do projeto, a CATI/SAA fiscalizará, por amostragem, ao menos 10% das propostas de negócios aprovadas pelo Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado.

A Figura 15, a seguir, permite visualizar a estrutura de gestão do projeto, com a devida distribuição de responsabilidades.

Figura 15: Estrutura da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP)



Fonte: São Paulo (2010 a, p. 66, adaptado). Org: Carlos de C. Neves Neto

O Conselho de Orientação do Microbacias II será composto por representantes das seguintes secretarias: Economia e Planejamento (SEP), Fazenda (SEFAZ), Meio Ambiente (SMA), Agricultura e Abastecimento (SAA). Como instâncias e instrumentos de apoio à sua execução, além do Fórum Consultivo e das parcerias com os municípios, o Microbacias II conta com os CMDRs e os CRDRs, por meio dos quais a sociedade civil poderá participar e acompanhar a evolução do projeto.

O Fórum Consultivo se reunirá uma vez por ano, na forma de seminário, tendo como participantes, entre outros, os beneficiários, o setor público, as instituições acadêmicas, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) e os Comitês de Bacias Hidrográficas, quando serão discutidas contribuições e sugestões para a evolução do projeto.

O Microbacias II será gerido de forma descentralizada, haja vista a presença de duas secretarias estaduais (SAA/SMA), e contará com três níveis de planejamento e implementação, central, regional e municipal. A maior parte das

ações acontecerá no nível municipal. Cada um desses níveis de gestão deverá formular os Planos Operativos Anuais (POAs) que, entre outras informações, indicarão a quantidade necessária de recursos para o projeto em cada trimestre, de modo a solicitar a contrapartida do Banco Mundial para o financiamento das propostas.

A seguir, apresentamos a metodologia adotada pelo Microbacias II para eleger as áreas prioritárias, que podem ser visualizadas num mapa resultante de outros cinco, elaborados com base em critérios ambientais e socioeconômicos.

5.3. Áreas prioritárias do Microbacias II

A seleção dos municípios para a execução do Microbacias II está sendo feita segundo critérios socioeconômicos e ambientais. No que concerne ao índice econômico, consideram-se a elevada presença de agricultores familiares, segundo o Levantamento de Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA - 2008), a participação do município na totalidade do Produto Interno Bruto estadual (SEADE⁵⁵ - 2005), a criação de emprego e a composição da renda (Firjan - 2005), bem como o número de associações e/ou cooperativas existentes no município, de acordo com dados do Programa de Microbacias (SÃO PAULO, 2010b)⁵⁶.

Como se destaca no Mapa 6, o EDR de Dracena apresenta grande quantidade de agricultores familiares, em oposição aos EDRs de Ribeirão Preto e de Araraquara, por exemplo, onde predominam as médias e grandes propriedades, destinadas, sobretudo, à exploração sucroalcooleira. Para aferir a ocorrência da agricultura familiar nos municípios, foi feita uma análise comparativa entre o número de unidades produtivas com até quatro módulos fiscais (explorações agrícolas), ou seis, (pecuária), e o número total de estabelecimentos agropecuários.

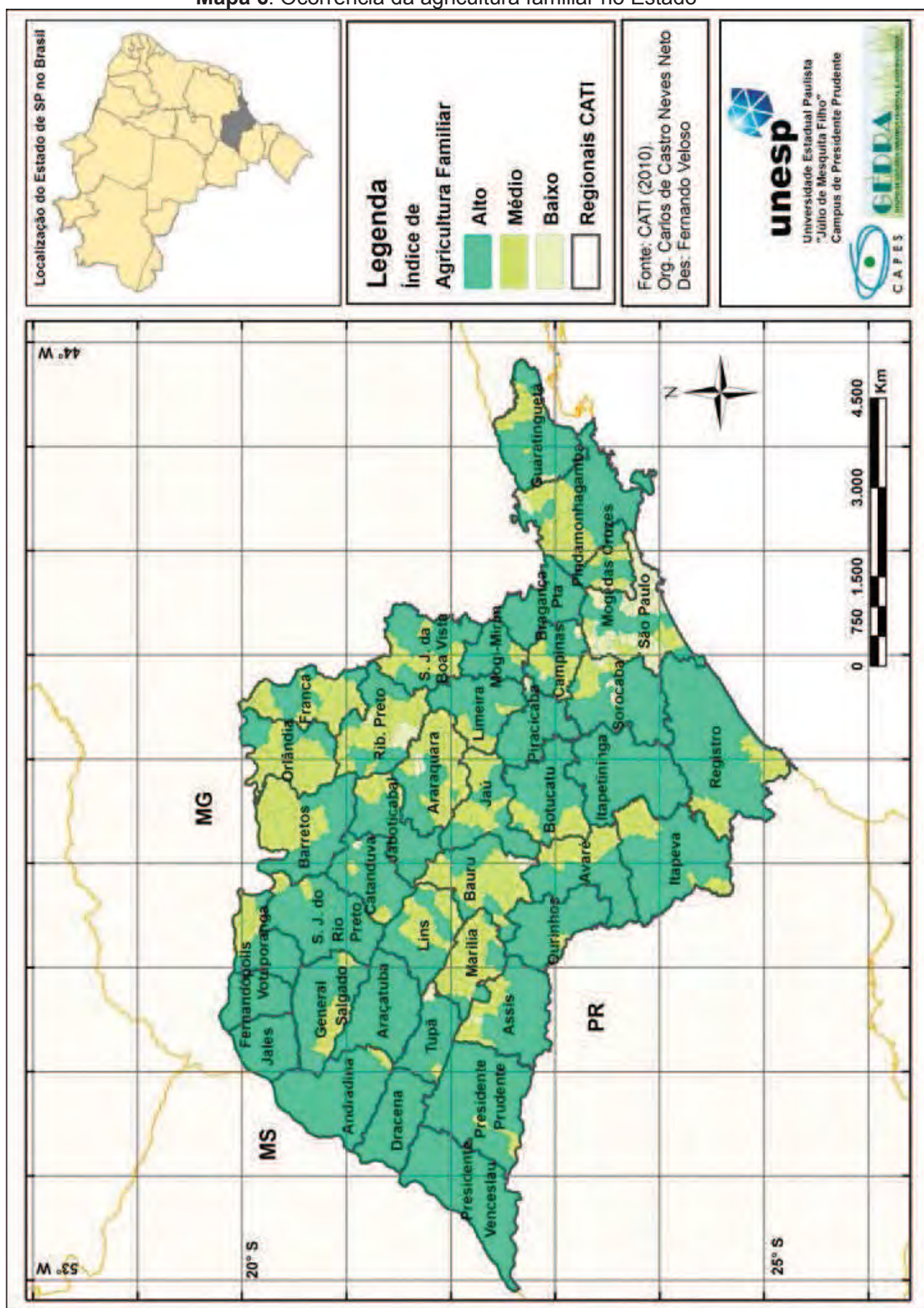
Deve-se salientar que dentre 324.601 unidades de produção agropecuária (UPAs), 262.519 (81%) são pequenas propriedades que ocupam, porém, apenas 20% do total da área agrícola do estado, conforme dados do LUPA, de 2007-2008, (São Paulo, 2010b). Juntamente com o Mapa 6, a Tabela 19 demonstra a elevada presença da agricultura familiar em 459 municípios, enquanto 56 localidades

⁵⁵ Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

⁵⁶ Cf. SÃO PAULO, 2010b, p. 24.

apresentam menos de 50% de produtores familiares, as quais, por isso, receberam uma classificação baixa no projeto.

Mapa 6: Ocorrência da agricultura familiar no Estado



Fonte: São Paulo (2010 b, p. 25)

Tabela 19: Presença da agricultura familiar nos municípios do Estado de São Paulo

Peso	Estrato	Classificação no projeto	Município	%
1	<= 50 pr. Ou < 40%	Baixo	56	8,7
2	> 50 pr. E >= 40% e < 70 %	Médio	130	20,0
3	> 50 pr. E >= 70 %	Alto	459	71,3
	TOTAL		645	100

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 24). Org: Carlos de C. Neves Neto

* pr. Significa produtores

O segundo aspecto econômico avaliado é a participação do município no total do PIB estadual, com base nos dados de 2005, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, segundo os quais a contribuição de quase 72% dos municípios não chega a 1%, e a capital paulista responde, sozinha, por mais de 35% de toda a riqueza produzida no estado, conforme se observa na Tabela 20.

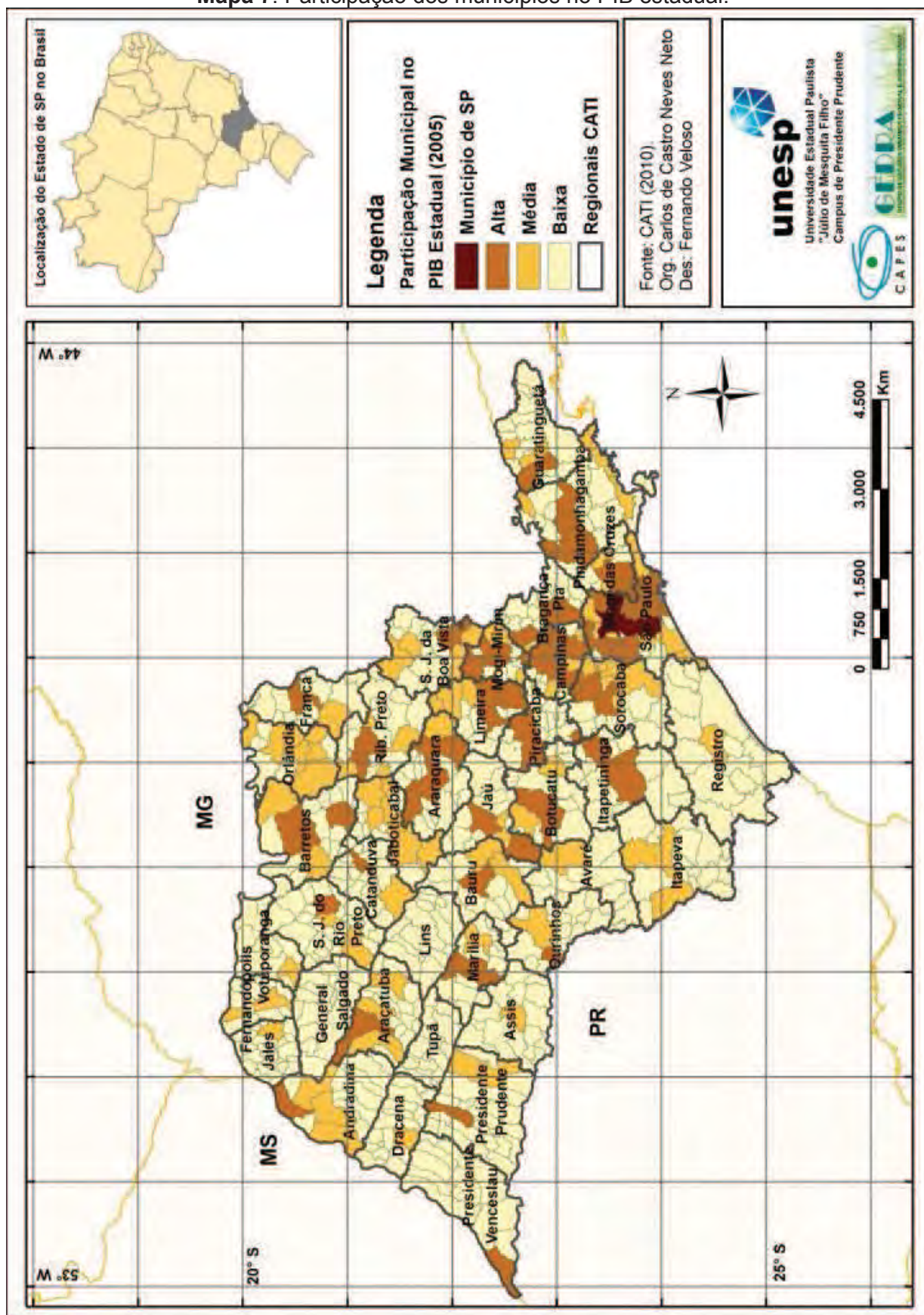
Tabela 20: Percentual de participação do município no PIB Estadual

Peso	Estrato	Classificação no Projeto	Nº município	%
0	>= 35%	Município de São Paulo	1	0,2
1	> 0,15% e < 35%	Baixo	86	13,2
2	>= 0,05% e <= 0,15%	Médio	94	14,6
3	< 0,05%	Alto	464	71,9
	TOTAL		645	100

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 25). Org: Carlos de C. Neves Neto

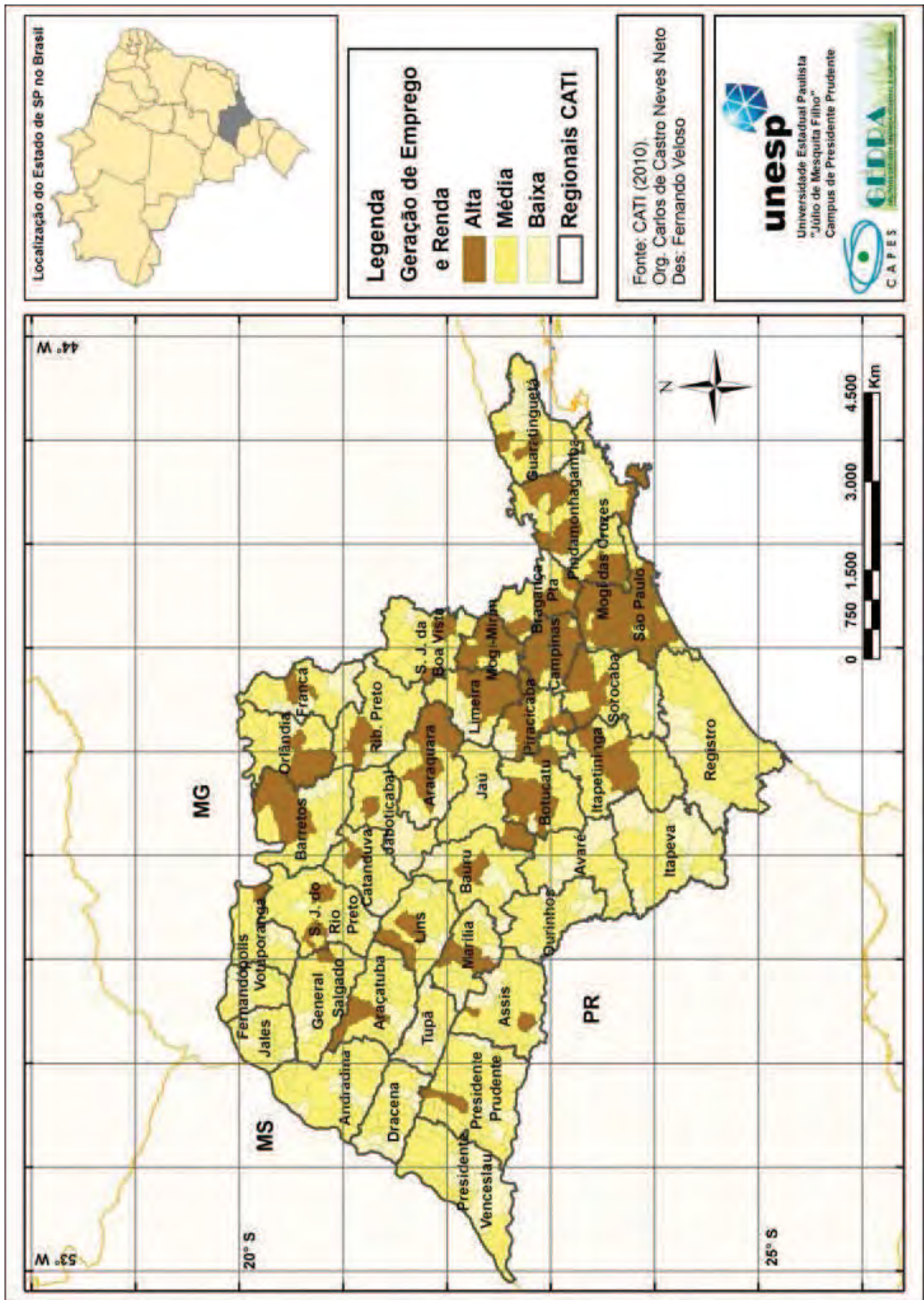
Os Mapas 7 e 8 demonstram, respectivamente, a participação dos municípios na composição do PIB estadual e a geração de emprego e renda para a população. Como é possível perceber, mais de 460 municípios têm baixa participação no PIB estadual e apenas 86 deles, localizados nas proximidades da região metropolitana da capital, concentram os recursos do Estado de São Paulo.

Mapa 7: Participação dos municípios no PIB estadual.



Fonte: São Paulo (2010 b, p. 26)

Mapa 8: Geração de emprego e renda no Estado de São Paulo



Fonte: São Paulo (2010 b, p. 27)

Elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) monitora anualmente o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros nas áreas Emprego & Renda, Educação e Saúde, com base em estatísticas públicas oficiais disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Para o Projeto Microbacias II – Acesso ao Mercado será utilizado o IFDM - Emprego & Renda de 2005.

A partir do IFDM, a Tabela 21 mostra que 140 municípios geraram pouco emprego e renda para a sua população no ano de 2005, o que os colocam numa classificação alta no Microbacias II. O oposto ocorre, porém, nos municípios que integram as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, os quais, além de terem maior participação na composição do PIB estadual, geram mais emprego e renda para sua população, como demonstrado no Mapa 8.

Tabela 21: Índice de Geração de Emprego & Renda

Peso	Estrato	Classificação no Projeto	Nº município	%
1	$\geq 0,7$	Baixo	123	19,1
2	$>0,4$ e $<0,7$	Médio	382	59,2
3	$\leq 0,4$	Alto	140	21,7
		TOTAL	645	100

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 26). Org: Carlos de C. Neves Neto

O último aspecto avaliado no critério econômico é o índice de organização rural, que contempla o número de associações e a participação do município no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), considerando o número de microbacias atendidas e a formação ou fortalecimento de associações de produtores rurais. Como se nota na Tabela 22, essas entidades inexistem em 20,3% dos municípios do Estado de São Paulo, onde também não houve implementação de ações do PEMH, durante o período de execução 2000 - 2008.

Tabela 22: Índice de Organização Rural e desempenho no PEMH (2000-2008)

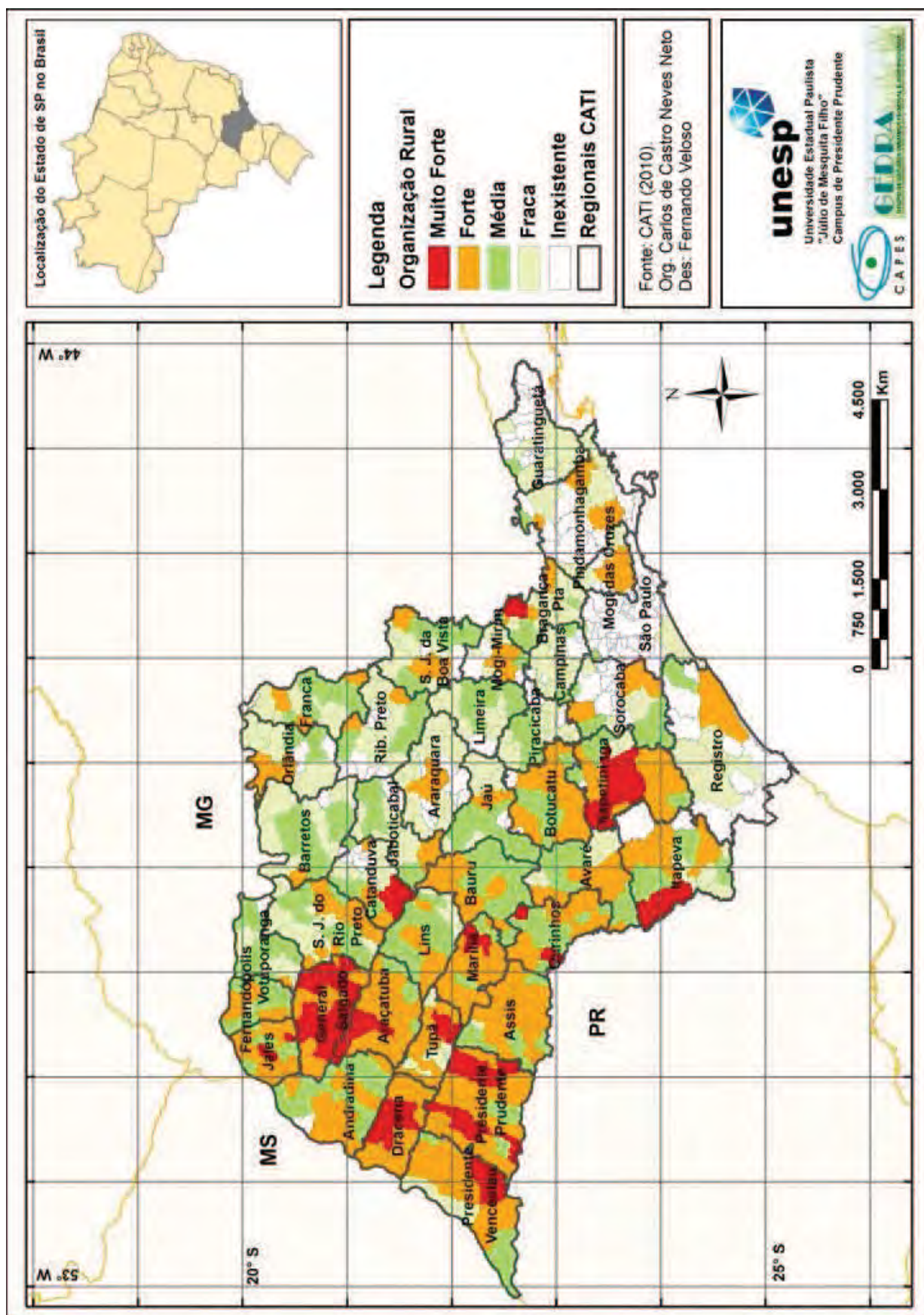
Peso	Situação de Organização Rural	Nº Municípios	%
0	sem MBH ⁵⁷ e sem associações	131	20,3 %
0,4	com 1 MBH	106	16,4 %
0,6	com 1 MBH e 1 associação	37	5,7%
0,8	com 2 MBH ou 1 MBH e 2 associações	91	14,1 %
1,0	com 2 MBH e 1 associação ou 1 MBH e 3 associações	50	7,8%
1,2	com 2 MBH e 2 associações ou 1 MBH e 4 associações ou 3 MBH	113	17,5 %
1,4	com 2 MBH e 3 associações ou 3 MBH e 1 associações	29	4,5%
1,6	com 2 MBH e 4 associações ou 3 MBH e 2 associações ou 4 MBH	39	6,0%
1,8	com 2 MBH e 5 associações ou 3 MBH e 3 associações ou 4 MBH e 1 associações	14	2,2%
2,0	com 3 MBH e 4 associações ou 4 MBH e 2 associações ou 2 MBH e 6 associações	16	2,5%
2,2	com 4 MBH e 3 associações ou 5 MBH e 1 associação	5	0,8%
2,4	com 4 MBH e 4 associações ou 3 MBH e 6 associações	8	1,2%
2,6	com 4 MBH e 5 associações ou 5 MBH e 3 associações	5	0,8%
2,8	com 6 MBH e 2 associações	1	0,2%

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 27). Org: Carlos de C. Neves Neto

No Mapa 9, são indicados os EDRs em que se identificam os melhores resultados do Programa de Microbacias e maior número de associações, com destaque para os Escritórios de Dracena e General Salgado que foram, respectivamente, o primeiro e segundo colocados do estado em valores financeiros investidos pelo programa. Por outro lado, o associativismo rural e o impacto do PEMH foram fracos ou inexistentes nas regiões próximas à capital e em Guaratinguetá, o que se deve ao perfil dessas áreas, mais voltadas aos setores de serviços e indústrias, em oposição ao oeste e noroeste do estado, onde a agropecuária representa atividade importante na geração de emprego e renda.

⁵⁷ Microbacias Hidrográficas atendida pelo Programa de Microbacias (2000-2008).

Mapa 9: Desempenho no PEMH e organização rural no Estado de São Paulo



Fonte: São Paulo (2010 b, p. 28)

O índice econômico de cada município será, desse modo, definido pela fórmula – $IE = PAF \times 3 + PPIB + PE\&R + POR$ –, que atribui à presença da agricultura familiar um peso três vezes maior que o dos outros índices. Portanto, o Microbacias II, no quesito econômico, priorizará 351 municípios, os quais foram enquadrados com um peso maior que 14, como destacado na Tabela 23.

Tabela 23: Somatória do Índice Econômico dos municípios

Índice	Peso Econômico	Classificação IE do projeto	Nº Municípios	%
1	≤ 9	Baixo	73	11,3
2	> 9 e ≤ 14	Médio	221	34,3
3	> 14	Alto	351	54,4
Total			645	100,0

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 28). Org: Carlos de C. Neves Neto

Para formular a metodologia do índice ambiental, o Microbacias II adotou somente o grau de Degradação Erosiva dos Solos por município, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). De acordo com a Tabela 24, quase 85% dos municípios do Estado de São Paulo apresentam susceptibilidade à erosão em nível elevado ou médio.

Tabela 24: Índice de Degradação Erosiva dos Solos do Estado de São Paulo

Peso	Classificação quanto ao risco de erosão por município	Nº Municípios	%
1	Baixo	102	15,8
2	Médio	275	42,6
3	Alto	268	41,6
Total		645	100

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 29). Org: Carlos de C. Neves Neto

Assim, o Índice Geral - IG de cada município será determinado pela pontuação obtida da seguinte equação: $IG = IE \times 3 + IA$ ⁵⁸. No total, 351 municípios serão priorizados pelo Microbacias II – Acesso ao Mercado.

O Quadro 9 demonstra o número de municípios com altos, médios e baixos índices econômicos e ambientais, dados a partir dos quais o Microbacias II definiu as áreas prioritárias de atuação e o percentual de municípios que se enquadram no índice de prioridade (Mapa 10).

⁵⁸ Onde IE e IA referem-se, respectivamente, a Índice Econômico e Índice Ambiental.

Quadro 9: Números de municípios prioritários para o projeto

Prioridade	Índice Econômico	Índice Ambiental	Índice Geral
Alta	351	268	351
Média	221	275	221
Baixa	73	102	73
Total	645	645	645

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 230). Org: Carlos de C. Neves Neto

Dessa forma, se o Escritório de Desenvolvimento Rural possuir mais de 70% de municípios com índices econômicos e ambientais altos (como mostrado no Quadro 9), estará apto a receber 76% dos recursos – área 1; já na área 2, enquadra-se aquele com prioridade alta >35% e <=70%, que ficará com 23% do financiamento; por último, na área 3, fica o que demonstrar prioridade baixa <70%, ao qual será dirigido apenas 1% dos incentivos, conforme se verifica no Quadro 10.

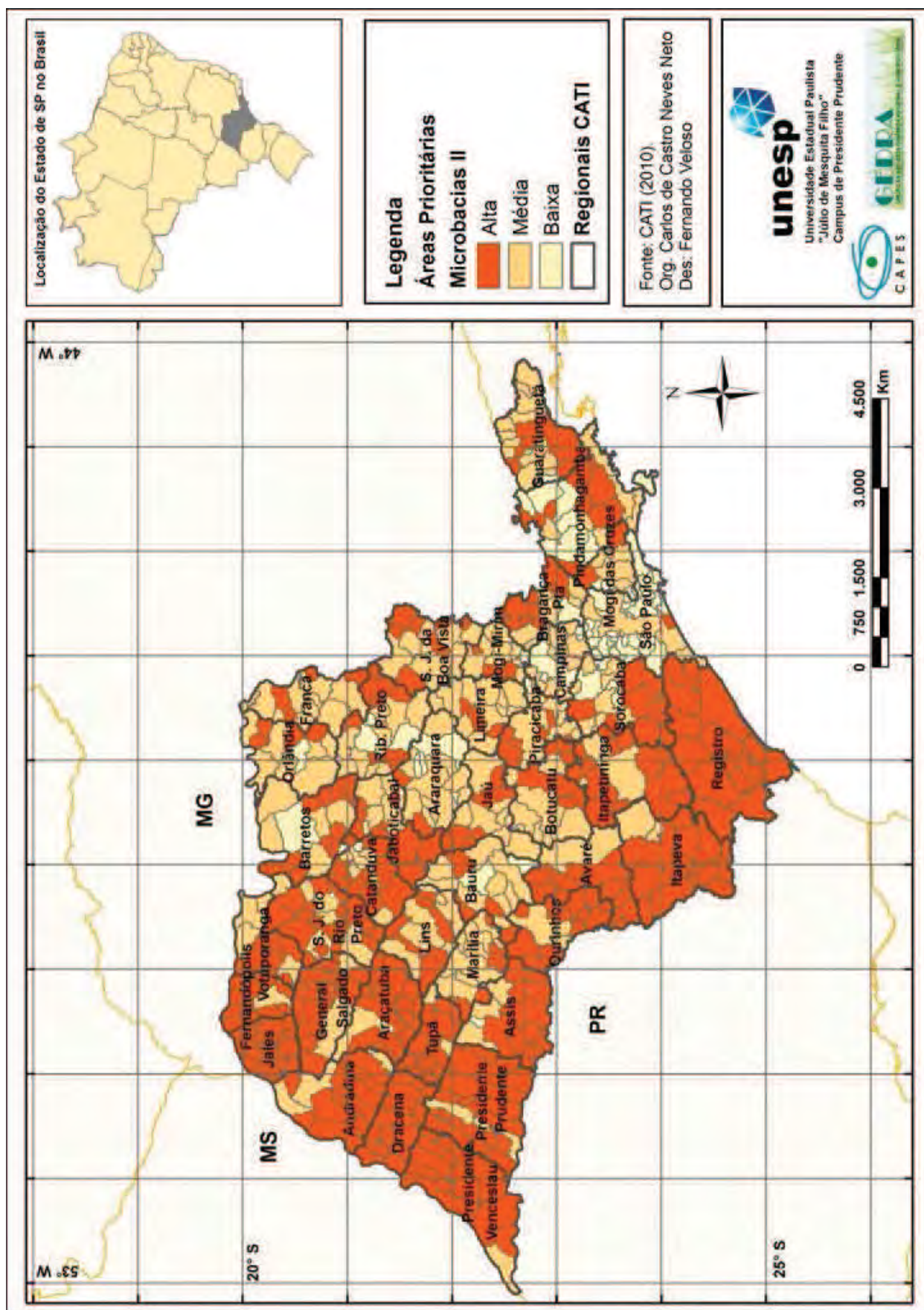
Quadro 10: Definição das áreas prioritárias do projeto Microbacias II

Definição das áreas	
Área 1	prioridade alta > 70%
Área 2	prioridade média > 35% e <= 70%
Área 3	prioridade alta < 35%

Fonte: São Paulo (2010 b, p. 45). Org: Carlos de C. Neves Neto

Com o mapa das áreas prioritárias, o Projeto Microbacias II pretende selecionar os municípios com maior presença e organização de agricultores familiares, os mais pobres, com melhores resultados no Programa de Microbacias (2000-2008) e aqueles em que a degradação do solo é alta (Mapa 10).

Mapa 10: Áreas prioritárias do Microbacias II (2011-2015)



Fonte: São Paulo (2010 b, p. 31)

5.4. O projeto Microbacias II no EDR de Dracena

A primeira chamada pública para a apresentação de interesse de negócios do Microbacias II realizou-se em agosto de 2011. Ao todo, 134 organizações rurais de 103 municípios (33 EDRs) elaboraram propostas, envolvendo 3.400 agricultores familiares. No âmbito do EDR de Dracena, de acordo com seu diretor, foram formalizadas propostas de negócio nos municípios de Adamantina, Tupi Paulista, Pacaembu, Flora Rica, Dracena, Junqueirópolis e Panorama. Após essa primeira fase, a CATI analisou a documentação, a coerência e a viabilidade financeira dos projetos apresentados, bem como a possibilidade de permanência em longo prazo, ou seja, se a associação/cooperativa conseguirá manter o negócio lucrativo, beneficiando os agricultores familiares associados/cooperados. Dentre os planos analisados, a CATI aprovou os que foram apresentados nos municípios de Junqueirópolis, Adamantina, Dracena, Tupi Paulista e Pacaembu.

O Quadro 11 descreve os cinco planos aprovados pelo Microbacias II no EDR de Dracena, detalhando a organização rural que os elaborou, a cadeia produtiva e o número de agricultores familiares envolvidos, os itens inclusos no projeto e os valores referentes ao total da proposta e à parte subsidiada.

Tupi Paulista se destacou por ter apresentado duas iniciativas de negócios, uma elaborada pela Associação dos Moradores do Assentamento Santa Rita, e outra, pela Cooperativa Agrícola e de Cafeicultores da Região de Tupi Paulista Ltda. (CACRETUPI). A proposta do assentamento tinha como objetivo obter recursos para a aquisição de uma máquina de processamento de mandioca (descasca, pica e empacota), para atender 31 associados, e de uma estufa que beneficiaria 16 produtores rurais, num valor total de 600 mil reais. No entanto, esse plano de negócio não foi aprovado. Já a Cacretupi, fundada em 1965, com 1.197 cooperados, apresentou uma proposta de negócio para introduzir no mercado quatro novos produtos (manteiga, leite pasteurizado de garrafa, requeijão e iogurte). Para se ter uma ideia do tamanho da cooperativa, em 2010, ela obteve sobras de R\$

400.000,00 e uma receita bruta de quase 27 milhões de reais, produzindo 21 milhões de litros de leite/ano⁵⁹ (NUNES 2010, 2011).

Quadro 11: Resumo dos Planos de Negócios aprovados pelo projeto Microbacias II no EDR de Dracena

Município	Nome da Organização	Cadeias produtivas	Nº total de agricultores na proposta	Itens contidos no plano/negócio	Valor Total da Proposta R\$	Valor apoiado R\$
Adamantina	Associação dos Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região - APLEMAR	Pecuária Leiteira	37	Aquisição de um caminhão; - Câmara fria.	485.300	339.710
Dracena	Associação dos Produtores Rurais de Dracena - APRD	Pecuária Leiteira	22	Construção de um mini-laticínio	836.058	574.650
Junqueirópolis	Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis – COOPAJ	Fruticultura	58	- Investir na certificação da acerola Compra de máquinas para o beneficiamento da acerola	948.556,	663.489
Pacaembu	Associação dos Produtores Rurais de Pacaembu – APRUP	Cafeicultura	16	Construção de um galpão para o armazenamento de grãos, torrefação, moagem e embalagem de café de alta qualidade	425.329	285.833
Tupi Paulista	Cooperativa Agrária e de Cafeicultores da Região de Tupi Paulista-CACRETI	Pecuária Leiteira	23	Ampliação do Laticínio para a criação de novos produtos lácteos	1.426.495	800.000

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011⁶⁰. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Das cinco propostas de negócio aprovadas pela CATI no EDR de Dracena, selecionamos duas – as apresentadas pela Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis

⁵⁹ Cf. Nunes, 2011. Essas informações foram fornecidas pela secretaria da Cacretupi, em entrevista realizada em dezembro de 2011.

⁶⁰ Essa tabela, com os Planos de Negócios aprovados pelo Microbacias II, nos foi fornecida pelo engenheiro agrônomo do EDR de Dracena.

(COOPAJ) e pela Associação dos Produtores Rurais de Dracena (APRD), sobre as quais passamos agora a discorrer.

A Associação Agrícola de Junqueirópolis (AAJ), fundada em 25 de junho de 1990, possui atualmente 67 associados. O seu principal produto é a acerola do tipo “Olivier”, variedade escolhida por ter uma boa aceitação no mercado e se adaptar às condições edafoclimáticas da região.

De acordo com o documento Manifestação de Interesse para Iniciativas de Negócios, apresentado pela AAJ, a produção de acerola, na safra 2010 - 2011, atingiu 3.450 toneladas, sendo que desse total, 60% foram comercializados in natura nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Goiás e Pernambuco, 35% foram vendidos congelados e destinados ao mercado interno, e os 5% restantes, processados na própria Associação, atendem projetos do governo federal, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A safra de acerola concentra-se nos meses de setembro a maio, e a sua colheita é realizada três vezes por semana, utilizando como mão de obra mulheres e membros das famílias. Em 2004, os filiados da AAJ fundaram a Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis (COOPAJ), cuja sede de 51.000 m², cedida pela prefeitura municipal, possui câmara fria para o armazenamento da produção. No ano de 2010, a Coopaj teve uma renda bruta de R\$ 3.905.000,00, o que demonstra o seu potencial econômico⁶¹. A proposta de negócio por ela apresentada visa fortalecer a cadeia produtiva, investindo em máquinas e equipamentos para o processamento da fruta (recepção, lavagem, seleção e embalagem), de forma a agregar valor ao produto. Para isso, pretende (Quadros 12):

- construir, reformar e adequar sua sede, adquirir máquinas e equipamentos para beneficiamento, classificação, congelamento, armazenagem e embalagem da acerola produzida pelos pequenos produtores rurais;
- investir na certificação, a fim de obter melhor remuneração e atender o mercado interno e externo;
- comprar um caminhão refrigerado;
- melhorar os sistemas de produção nas propriedades;

⁶¹ Até o momento de nosso trabalho de campo, em dezembro de 2011, ainda não estava muito clara a diferença entre a AAJ e a COOPAJ, já que ambas possuem a mesma sede, o mesmo presidente e produto. No documento analisado, usa-se ora o termo Associação, ora Cooperativa.

- oferecer cursos de capacitação e assistência técnica aos seus cooperados.

Quadro 12: Estimativa de investimentos da proposta de negócio - Bens, obras, materiais e serviços – apresentados ao Microbacias II pela Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis (Coopaj)

Descrição do Plano de Negócio	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)	Valor Apoiado (R\$)
Reforma, ampliação e adequação do Packing house	436.02 m ²	717,00	312.289,45	218.602,62
Instalação das máquinas e equipamentos de lavagem, beneficiamento, classificação e embalagem		114.500,00	114.500,00	80.150,00
Empilhadeira	1	20.236,80	20.236,80	14.165,76
Balança Rodoviária e Obras Civis	1	40.000,00	40.000,00	28.000,00
Consultoria técnica elaboração do Plano de negocio	1	15.000,00	15.000,00	10.000,00
Projeto Técnico Construção	1	12.000,00	12.000,00	8.400,00
Assessoria técnica na implantação do Plano de negocio	1	12.000,00	12.000,00	8.400,00
Total Geral			526.026,25	367.718,38

Fonte: Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis (2011, p. 19).

Com a aprovação da proposta pela CATI, a Coopaj espera aumentar a produtividade da acerola de 60 para 90 kg/planta, elevar o volume negociado e ter uma unidade industrial com capacidade para armazenar e comercializar produtos diferenciados, com alto valor agregado, tendo como meta, a partir desses benefícios, gerar mais renda para o agricultor familiar. No total, a cooperativa apresentou uma proposta no valor de R\$ 948.556,25 a ser aplicado em benefícios coletivos, do qual o Microbacias II vai subsidiar até 70%, já que o plano envolve mais de 70% de agricultores familiares. Os benefícios individuais ficarão restritos aos membros da

Coopaj inseridos na proposta de negócio, estabelecido um limite de até 10 mil reais por propriedade.

O quadro 13 destaca a proposta de negócio apresentada pela Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD) ao projeto Microbacias II, em 2011.

Quadro 13: Estimativa de negócio apresentada ao Microbacias II pela Associação dos Produtores Rurais de Dracena (APRD)

Descrição	Qtd.	R\$/Unitário	Total - R\$	*Valor Apoiado R\$
Tanque Externo	1	2.525,00	2.525,00	1.767,50
Bomba sanitária	2	1.752,00	3.504,00	2.452,80
Tanque de equilíbrio	1	1.924,00	1.924,00	1.346,80
Pasteurizador	1	22.315,00	22.315,00	15.620,50
Tanque pulmão	1	1.924,00	1.924,00	1.346,80
Conjunto de frio	1	17.710,00	17.710,00	12.397,00
Embaladeira	2	19.800,00	39.600,00	27.720,00
Compressor de ar	2	3.100,00	6.200,00	4.340,00
Tanque de queijo	1	5.889,00	5.889,00	4.122,30
Conjunto de Liras	1	283,00	283,00	198,10
Garfo	1	196,00	196,00	137,20
Prensa Mecânica:	1	472,50	472,50	330,75
Pá agitadora: tipo Macalé ou Raspa;	1	197,00	197,00	137,90
Conjunto de Placas de pré – prensagem	1	650,00	650,00	455,00
Tanque de salga	1	1.978,50	1.978,50	1.384,95
Mesa de Dessora	1	2.191,00	2.191,00	1.533,70
Tanque de processamento (logurteira)	1	9.384,00	9.384,00	6.568,80
Bomba positiva helicoidal	1	4.110,00	4.110,00	2.877,00
Laboratório para análises de controle de qualidade pela legislação vem vigor	1	24.760,00	24.760,00	17.332,00
Construção de um Galpão para instalação do mini laticínio	1	180.760,17	180.760,17	126.532,12
Caldeira	1	5.000,00	5.000,00	3.500,00
Caminhão com tanque de refrigeração para transporte e acondicionamento de leite produzido nas propriedade mais distantes ao laticínio com capacidade de 5.000 lts.	1	173.000,00	173.000,00	121.100,00
Caminhão frigorífico para o transporte do leite e seus derivados até os locais de distribuição com capacidade de 05 Ton.	1	173.000,00	173.000,00	121.100,00
Balança Rodoviária com capacidade de 40 Ton. para conferir cargas de ração e	1	23.700,00	23.700,00	-

insumos adquiridos para os produtores.				
Poço semiartesiano com profundidade de 120 metros com vazão de 12.000 lts/hora.	1	20.000,00	20.000,00	14.000,00
Assessoria para instalação e funcionamento do laticínio	1	15.000,00	15.000,00	10.500,00
TOTAL			736.273,17	498.801,22

Fonte: Associação dos Produtores Rurais de Dracena – APRD - (2013)

A Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD) foi fundada em 2003 e conta atualmente com um quadro de 200 filiados, dos quais 44 exploram o leite. Pretende, com sua iniciativa de negócio, que envolve 28 produtores rurais, construir um galpão para instalar um minilaticínio⁶². A Associação possui seis tanques de expansão, com capacidade para armazenar 12 mil litros de leite, que são comercializados com um laticínio da região.

Para os investimentos descritos no Quadro 13, que vão desde a compra de um caminhão tanque e de uma caldeira, até a perfuração de um poço semiartesiano, a Associação apresentou uma proposta no valor de R\$ 736.273,17, montante do qual o Microbacias II poderá apoiar até R\$ 498.801,22. Leite pasteurizado, bebida láctea, queijo frescal e manteiga serão os produtos comercializados pelo minilaticínio. A APRD pretende também inserir esses produtos nos programas dos governos federal (PAA e PNAE) e estadual (Viva Leite e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social-PPAIS). Como resultado, espera ter um retorno de 12,92% de lucro no terceiro ano de funcionamento do laticínio, e de 34,32%, no quinto⁶³.

5.5. As diferentes escalas de elaboração/execução do Projeto Microbacias II

Consideramos igualmente importante discutir as diferentes escalas de elaboração/atuação do projeto Microbacias II, que também contou com financiamento do Banco Mundial. Apesar de desconhecer a realidade da maioria das organizações rurais e a situação dos agricultores familiares do Estado de São Paulo, esse organismo externo impôs uma série de condições para aprovar o empréstimo.

⁶² Informações obtidas em entrevista com a presidente da Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD) em dezembro de 2011.

⁶³ Informações obtidas no documento ANEXO 5a - ROTEIRO DO PLANO DE NEGÓCIO da APRD, enviado, por email, pelo secretário da Associação.

Em primeiro lugar, exigiu que o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II tivesse como foco principal o atendimento a produtores reunidos em organizações rurais, visando à inserção dos produtos agropecuários no mercado.

Entretanto, como apontam o estudo de Antuniassi (2009) e os dados coletados em nossa pesquisa de campo, a maioria das associações rurais do Estado de São Paulo está inoperante, e poucos são os agricultores associados. Também identificamos o envelhecimento dos agricultores entrevistados e uma forte dependência da aposentadoria rural e dos benefícios sociais para se manterem nas propriedades rurais.

Outra exigência do Banco Mundial foi a participação da Secretaria do Meio Ambiente na execução do Microbacias II. A intenção de inserir mais uma instituição na condução dessa política pública, além da Secretaria da Agricultura, por meio da CATI, é bastante relevante. No entanto, na execução dos projetos, vários problemas têm ocorrido. Como nos relatou, em entrevista, o agrônomo da CATI de Dracena, a Secretaria do Meio Ambiente demorou a elaborar o Manual Operativo da Avaliação Ambiental do projeto, lançando-o apenas em 2012, com um ano de atraso. Além disso, o entrevistado revela que a Secretaria de Agricultura está tendo muita dificuldade para operacionalizar o projeto junto com a SMA, o que tem impossibilitado a implementação dos projetos ambientais nas propriedades que fazem parte dos planos de negócio aprovados pelo Microbacias II.

A entrada da SMA na condução do Microbacias II não significou o aumento dos benefícios ambientais nas propriedades rurais por ele atendidas. Muito pelo contrário, sua presença na elaboração/execução da segunda edição do Programa de Microbacias, ao lado da SAA, restringiu as práticas ambientais apoiadas, já que somente alguns produtores inseridos num plano de negócio apoiado pelo projeto poderão acessar recursos individuais para reconstituição de matas ciliares, controle de erosão, piqueteamento etc., em suas propriedades.

No PEMH, primeira edição dessa política pública, todos os agricultores familiares que fizessem parte da microbacia hidrográfica e tivessem o Plano de Microbacias aprovado poderiam obter recursos do programa, ou seja, o número de agricultores atendidos foi maior, quando comparado ao do Microbacias II.

O Projeto Microbacias II, portanto, foi idealizado como política pública para ser executada em escala estadual (São Paulo), tomando empréstimo junto ao Banco Mundial, que atua em escala global, e com implementação prevista para ocorrer em

âmbito local, nos municípios. Assim como na primeira edição do PEMH, o Microbacias II vem dependendo essencialmente da atuação do poder local no que se refere a divulgação, contratação de funcionários, elaboração dos planos de negócio e cessão de recursos materiais e humanos. Assim, em municípios onde o prefeito não assumiu o projeto, deixando de fornecer recursos para sua execução, os resultados estão sendo poucos significativos.

Nesse contexto, cabe destacar o EDR de Dracena, por ter sido a regional que teve o maior número de planos de negócio aprovados (cinco) na primeira chamada pública do Microbacias II. A assistência técnica e a extensão rural realizadas pela CATI, em Dracena, juntamente com o trabalho dos funcionários municipais da Secretaria da Agricultura têm sido fatores determinantes para o funcionamento a contento do Projeto Microbacias II.

5.6. Problemas na operacionalização do Microbacias II

Não obstante o Projeto Microbacias II esteja em fase inicial, já que foi aprovado no final de 2010 e os primeiros planos de negócio apresentados pelas associações e cooperativas foram selecionados em 2011, discutiremos alguns problemas dessa segunda edição do Programa de Microbacias em São Paulo, detectados em trabalho de campo realizado no segundo semestre de 2011.

A seguir, analisaremos alguns problemas na operacionalização do Projeto Microbacias II com base nos dados pesquisados (Manuais do projeto) e em entrevistas realizadas com presidentes de associações de produtores rurais e dos CMDRs, funcionários da CATI e produtores rurais de quatro municípios pertencentes ao EDR de Dracena.

A análise desses documentos denota claramente a falta de informação sobre o funcionamento do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável, pois muitos entrevistados achavam que a sua execução se daria nos mesmos moldes da primeira edição do Programa de Microbacias (2000 - 2008). No entanto, como discutido no item anterior, a segunda edição do programa é muito diferente da que a antecedeu. Por esse motivo, teria sido mais adequado escolher outro nome, ou detalhá-lo melhor aos produtores, a fim de evitar essa confusão.

Em entrevistas realizadas com técnicos da CATI, diretores de EDRs (Dracena e Araçatuba), presidentes de CMDRs e de associações de produtores rurais

(Junqueirópolis, Tupi Paulista e Dracena⁶⁴) e engenheiros agrônomos, muitos ressaltaram a dificuldade de entender os objetivos do projeto, o que representou um obstáculo na elaboração dos planos de negócio. Além de apontarem problemas referentes ao excesso de burocracia (documentos exigidos para conseguir o benefício), afirmaram também que o Microbacias II não vai ao encontro dos interesses dos agricultores familiares menos favorecidos economicamente. O projeto prioriza o atendimento às organizações rurais que estiverem legalizadas há pelo menos um ano e tenham, no mínimo, 15 associados. Como muitas delas não possuem esses requisitos, conseqüentemente, não poderão ser atendidas.

Segundo o engenheiro agrônomo da CATI de Dracena, o Projeto Microbacias II é muito bem elaborado “no papel”, haja vista o foco na geração de renda e nas organizações rurais; porém, na prática, será muito difícil implementá-lo, já que muitas associações de produtores rurais foram criadas apenas para ter acesso aos recursos do Programa de Microbacias (2000 - 2008) e, atualmente, estão inoperantes.

Essa opinião é corroborada pelo presidente da Associação Agrícola de Junqueirópolis, em entrevista realizada em dezembro de 2001, quando aponta a fragilidade da maioria das associações de produtores do Estado de São Paulo. Para ele, o projeto vai priorizar as organizações rurais mais fortalecidas – a própria AAJ, a Cacetupi e a Cooperativa Agrícola Mista de Adamantina (CAMDA), entre outras – as quais, em tese, não precisariam de recursos públicos.

Contra-pondo-se a essa argumento, o diretor do EDR/Araçatuba, um dos elaboradores do Microbacias II, resalta que inicialmente serão selecionadas as associações/cooperativas mais capitalizadas/organizadas. No entanto, ele espera que as outras organizações espelhem-se naquelas e possam ser inseridas no projeto. Isso seria uma aposta difícil de ser concretizada, pois, como ressaltamos no Capítulo 3, poucas são as organizações coletivas fortalecidas no Estado de São Paulo. A maioria delas funciona apenas formalmente e não conseguem atrair um grande número de produtores rurais. Como ficou nítido no Programa de Microbacias (2000 - 2008), houve aumento no número de associações criadas e/ou fortalecidas, porém isso ocorreu com o objetivo de acessar os recursos disponíveis, ou seja, foi um processo de “cima para baixo”, fortemente induzido pelo estado. Após o fim

⁶⁴ Em Irapuru, a Associação de produtores rurais está inoperante, por isso não foi possível entrevistar seu presidente.

dessa primeira edição, muitas delas não conseguiram se manter e, atualmente, estão inoperantes.

Não obstante a participação da Secretaria do Meio Ambiente, o aspecto econômico vem predominando no projeto, sendo que a busca por competitividade e o acesso ao mercado são as *chaves-mestras* do Microbacias II. Como foi apontado no início deste capítulo, a SMA conta com apenas 18,2% dos recursos e só atenderá os produtores rurais que estiverem inseridos num plano de negócio apresentado por uma organização rural⁶⁵. No entanto, como os problemas ambientais não atingem somente os membros de uma iniciativa de negócio, cabe indagar: o que fazer se um processo de erosão atinge duas propriedades e apenas uma delas está inserida no projeto? Ou, na recuperação de uma Área de Preservação Permanente, como reconstituir a vegetação em torno de um curso d'água que percorre diferentes propriedades, quando algumas estão contempladas no projeto e outras, não?

Em termos ambientais, essas medidas não teriam resultados satisfatórios. Por não ser a microbacia hidrográfica a unidade de planejamento, um produtor incluído num plano de negócio terá o direito de utilizar os recursos em sua propriedade para, por exemplo, reconstituir a mata ciliar, enquanto o mesmo não poderá fazer seu vizinho, se não estiver integrado nesse mesmo plano. Como resultado, um córrego que passa por várias propriedades terá apenas alguns trechos da sua mata ciliar reconstituída pelo projeto, enquanto outros continuarão sem essa importante vegetação, já que na maioria das propriedades visitadas no EDR de Dracena durante o trabalho de campo, o produtor não cumpre a legislação que o obriga a recompor as APPs. Assim, o Projeto Microbacias II poderia ter inovado ao apoiar essa ação, facilitando, ao produtor rural, o cumprimento da lei.

Nos exemplos analisados, nota-se, nitidamente, o caráter seletivo e excludente do Microbacias II, haja vista, por exemplo, que apenas 28 produtores participantes do plano de negócio da Associação de Produtores Rurais de Dracena serão atendidos, deixando de fora mais de 150 associados. Dessa forma, as regras estabelecidas pelo projeto, que visam a atender somente produtores rurais inseridos numa associação e/ou cooperativa, têm inviabilizado a participação da maioria dos agricultores do EDR de Dracena. Defendemos, assim, que os técnicos e agrônomos, responsáveis pela elaboração do Microbacias II deveriam ter mantido a microbacia

⁶⁵ Assim como aconteceu no Programa de Microbacias, a CATI centralizará os recursos, com mais de 80% do montante destinado ao Microbacias II.

hidrográfica como unidade de trabalho, com o objetivo de atender um número maior de produtores e permitir a integração das ações.

Mesmo contando com o apoio do SEBRAE-SP, do Instituto Brasileiro de Frutas - IBRAF, da UNESP (*campus* de Ilha Solteira) e da Empresa de Ecologia Aplicada de Botucatu no processo de certificação da acerola, a Coopaj apresentou uma iniciativa de negócio requerendo quase 800 mil reais do projeto. Esse exemplo reforça a tese de que o Microbacias II vai beneficiar organizações rurais capitalizadas e com elevado número de parcerias, em detrimento de associações/cooperativas precárias, que mal contam com uma estrutura física de funcionamento.

Podemos citar também o caso da Cacretupi que, no final de 2011, distribuiu R\$ 400.000,00 reais aos seus cooperados, tendo uma receita bruta, em 2010, de 26,9 milhões de reais (NUNES, 2010, 2011). Além do fator financeiro, possui excelente estrutura de extensão rural, com médicos veterinários e engenheiros agrônomos que atendem os 1.300 cooperados. Essa cooperativa elaborou um plano de negócio de mais de um milhão de reais para ampliar o seu laticínio e, conseqüentemente, poder lançar quatro novos produtos no mercado⁶⁶. Mais uma vez, questionamos: será adequado o governo estadual destinar recursos para uma empresa cuja receita, em 2010, foi de aproximadamente 27 milhões de reais?

Outro problema verificado na operacionalização do Microbacias II foi ter o foco dirigido a cadeias produtivas, o que pode levar o produtor rural a se especializar em um único produto, correndo o risco de ficar muito sujeito às oscilações do mercado. Os agricultores familiares bem sucedidos normalmente diversificam a sua produção, com plantio de milho, feijão e arroz, produzem leite, criam porcos, galinhas e bovinos, preparam mudas de espécies nativas e exóticas. A diversificação propicia a ampliação da renda familiar e permite que os agricultores enfrentem melhor as vicissitudes do mercado.

Ao elaborar uma política pública, o governo do Estado de São Paulo poderia ter adotado outras variáveis, além da econômica, considerando também, em relação aos agricultores familiares, o aspecto cultural, os laços históricos com a terra e o fator estratégico de sobrevivência, ou seja, a produção do próprio alimento. Os técnicos do alto escalão da CATI e os funcionários do Banco Mundial encarregados

⁶⁶ Os produtos são: requeijão, manteiga, iogurte e leite de garrafa. Informações obtidas, em entrevista realizada com a secretária da cooperativa.

de elaborar o Microbacias II deveriam conhecer melhor as idiossincrasias desses agricultores, antes de propor uma política pública focada quase que exclusivamente em aspectos econômicos e que não atende aos anseios dos agricultores mais pobres do estado. Pelo contrário, o Projeto Microbacias II prioriza um pequeno grupo de agricultores mais capitalizados, que não necessitaria de recursos públicos.

No Quadro 14, a comparação entre a primeira edição do programa (o PEMH) e a segunda (o Microbacias II) confirma a pouca semelhança entre elas. A dimensão ambiental, carro-chefe da primeira, perdeu relevância na nova versão, que vem priorizando o fortalecimento das cadeias produtivas e a competitividade. O público-alvo também mudou, já que os beneficiários individuais terão necessariamente que participar de um plano de negócio elaborado coletivamente por uma associação. Dessa forma, se a primeira edição dessa política pública – o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008) – atendeu os produtores rurais das microbacias selecionadas nos municípios, em sua segunda edição – Microbacias II (2011 – 2015) – o atendimento está restrito a alguns produtores inseridos numa associação e/ou cooperativa e contemplados com a aprovação dos planos de negócio coletivos. Verifica-se, portanto, uma clara redução no número de participantes e a exclusão da maior parte dos agricultores, sobretudo os mais pobres e carentes do estado.

Quadro 14: Comparação entre o PEMH e o Microbacias II

	PEMH	MICROBACIAS II
Foco	Ambiental	- Aumento da competitividade - Aumento de emprego e renda
Unidade de Trabalho	Microbacia Hidrográfica	- Organização de produtores (Associações e Cooperativas)
Beneficiários	Produtores Individuais e/ou Coletivos Associações – fortalecimento	Associação e Cooperativa Agricultores familiares e grupos de uma cadeia produtiva comum envolvidos pela Associação/Cooperativa
Execução	Plano de Microbacia	Plano de Negócio

Fonte: Trabalho de Campo, 2011. Informações fornecidas, em entrevista, pelo engenheiro agrônomo da CATI de Dracena.

Tal fato teve reflexo nos primeiros resultados do projeto. Em agosto de 2011, houve 134 manifestações de interesse das associações e cooperativas de produtores rurais em apresentar iniciativas de negócios para o Microbacias II. No

entanto, apenas 36 propostas foram aprovadas pela CATI, envolvendo um valor total de R\$ 23 milhões, dos quais R\$ 15 milhões foram subvencionados pelo projeto. Em 2012, ocorreu a segunda chamada pública e, das 100 organizações rurais que apresentaram propostas de negócio, apenas 41 associações/cooperativas tiveram seus planos aprovados pela CATI, contabilizando R\$ 26 milhões, dos quais R\$ 17,3 milhões serão subvencionados pelo Microbacias II (SÃO PAULO, 2013).

Esses dados reforçam a tese de que o projeto Microbacias II está atendendo poucos produtores de alguns municípios do estado, em detrimento da maioria. Se fizermos a divisão do número de planos aprovados na primeira chamada pública (36) pelo total de Escritórios de Desenvolvimento Rural do Estado (40), não teremos sequer um por EDR, o que representa um resultado bastante insatisfatório. Já na segunda chamada, a média é de aproximadamente um plano por EDR. Ou seja, até meados de 2013 (terceiro ano de atuação do projeto), o Microbacias II só beneficiou 77 organizações rurais, muito longe, pois, da meta inicial, que era atingir 300 delas.

O que mais contribuiu para esse quadro, segundo o diretor do EDR de Araçatuba, foi que a maioria das propostas apresentadas focou muito na produção, deixando de fora a análise de mercado. Além de não terem conseguido aprovar seu plano de negócio, muitas organizações podem ter prejuízos financeiros, já que a maioria delas teve que contratar uma empresa privada para elaborar a proposta de negócio. A contrapartida de 30% exigida das organizações rurais pode, igualmente, configurar uma dificuldade, conforme relata, em entrevista, o presidente da Associação dos Moradores do Assentamento Santa Rita, em Tupi Paulista⁶⁷. Muitas associações não possuem recursos suficientes para arcar com esse encargo e, no caso de a proposta não ser aprovada, a despesa deverá ser rateada entre os associados. A consequência poderá ser o endividamento da organização rural, levando ao seu enfraquecimento, ou até mesmo ao encerramento de suas atividades.

Como exemplo de organização rural inoperante, podemos apontar a caso do município de Irapuru. Em visita que fizemos à Casa da Agricultura, o médico veterinário da prefeitura relatou que, criada para conseguir recursos do Programa de Microbacias, a associação de produtores rurais do município não estava funcionando

⁶⁷ Entrevista realizada em dezembro de 2011.

e os seus maquinários estavam todos quebrados, “encostados” no prédio que abriga aquele órgão.

Assim, fundamentando-nos na análise dos Manuais Operacionais do Microbacias II e nas entrevistas realizadas com lideranças, funcionários da CATI, de cooperativas e de prefeituras, e com 114 proprietários rurais, confirmamos a nossa hipótese de que a segunda edição dessa política pública, o Projeto Microbacias II, é altamente seletivo e excludente, por priorizar um grupo pequeno de produtores (inseridos num plano de negócio) e por focar as organizações rurais mais capitalizadas e que não dependem da ajuda do estado. Novamente, os produtores rurais descapitalizados, que enfrentam graves problemas ambientais em suas propriedades, ficarão à margem dessa política pública, financiada com recursos de toda a sociedade.

Defendemos a tese, portanto, de que o Programa de Microbacias Hidrográficas em São Paulo, em suas duas edições, ao contrário do que apregoam os documentos oficiais, não vem promovendo o desenvolvimento rural sustentável entre os agricultores familiares paulistas, já que uma pequena parte deles, os inseridos nas microbacias atendidas (primeira edição do programa) e os que fazem parte de um plano de negócio (segunda edição do programa) estão sendo atendidos por essa política pública. Como pudemos demonstrar neste capítulo, das 8.895 unidades de produção agropecuária (UPAs) existentes no EDR de Dracena, segundo levantamento realizado pela CATI, em 2008 (SÃO PAULO, 2008), apenas 156 UPAs estão inseridas nas ações do Projeto Microbacias II, um número certamente muito baixo, quando comparado à previsão inicial.

Além disso, o Programa de Microbacias está priorizando, em sua segunda edição, os agricultores mais capitalizados e que já fazem parte de uma organização rural, o que contraria uma característica elementar do desenvolvimento rural, isto é, atender os agricultores mais pobres, com o intuito de diminuir as desigualdades sociais.

No próximo capítulo, discutiremos os dados obtidos em nossa pesquisa de campo, realizada em 2011, que avaliou os resultados do Programa de Microbacias, em sua primeira edição, nos municípios de Dracena, Junqueirópolis, Irapuru e Tupi Paulista, todos pertencentes ao EDR de Dracena e as expectativas desses produtores em relação ao Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Acesso ao Mercado – Microbacias II.

6. A ATUAÇÃO DO PROGRAMA DE MICROBACIAS NO EDR DE DRACENA

Neste capítulo serão analisadas as ações do Programa de Microbacias nos municípios integrantes do Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena, especificamente Dracena, Junqueirópolis, Irapuru e Tupi Paulista, onde foram oferecidos, entre outros, os seguintes benefícios: construção de abastecedouros comunitários e de fossas sépticas, aquisição de implementos, máquinas e calcário, bem como a doação de mudas para a reconstituição de matas ciliares e incentivos ao controle de erosão e voçorocas.

Para atingir tal objetivo, foram aplicados 114 formulários a produtores rurais, o que representa uma amostra de aproximadamente 5% do total dos beneficiados pela primeira edição do Programa (2000 - 2008) nesses quatro municípios. Nos formulários, além das questões referentes ao PEMH, abordamos temas como: perfil dos produtores rurais, incluindo aspectos socioeconômicos e sua relação com associações/cooperativas; dados sobre as propriedades (utilização da terra, meios de produção, uso de insumos, assistência técnica); características ambientais da microbacia hidrográfica; técnicas empregadas de manejo do solo e da água; destino dos resíduos e expectativas em relação ao Microbacias II.

Realizamos também entrevistas com os presidentes de associações de produtores rurais e de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, com engenheiros agrônomos da CATI, diretores dos EDR de Dracena e Araçatuba, com o secretário da Agricultura de Junqueirópolis e a secretária da Cooperativa Agrária e de Cafeicultores da Região de Tupi Paulista Ltda.(CACRETUPI), somando nove, no total.

Por meio desses instrumentos de pesquisa, pudemos comparar as opiniões dos produtores rurais, público-alvo do Programa de Microbacias (primeira e segunda edições), com as dos executores dessa política estadual – técnicos agrícolas e engenheiros agrônomos –, assim como confrontar os dados coletados com as entrevistas realizadas com presidentes de conselhos e representantes de associações e cooperativas de produtores rurais.

Não obstante os resultados ainda iniciais da segunda edição do Programa de Microbacias, levantamos as expectativas dos diferentes agentes em relação ao

Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado, que se encontra em fase de implementação.

6.1. O processo de ocupação da região de Dracena

Com exceção de Dracena e Adamantina, os municípios que compõem esse EDR possuem menos de vinte mil habitantes, conforme podemos verificar na Tabela 25. Não há, na região, nenhum núcleo urbano de médio ou grande porte, e o município de Presidente Prudente, que se localiza na Alta Sorocabana, é o polo regional mais influente.

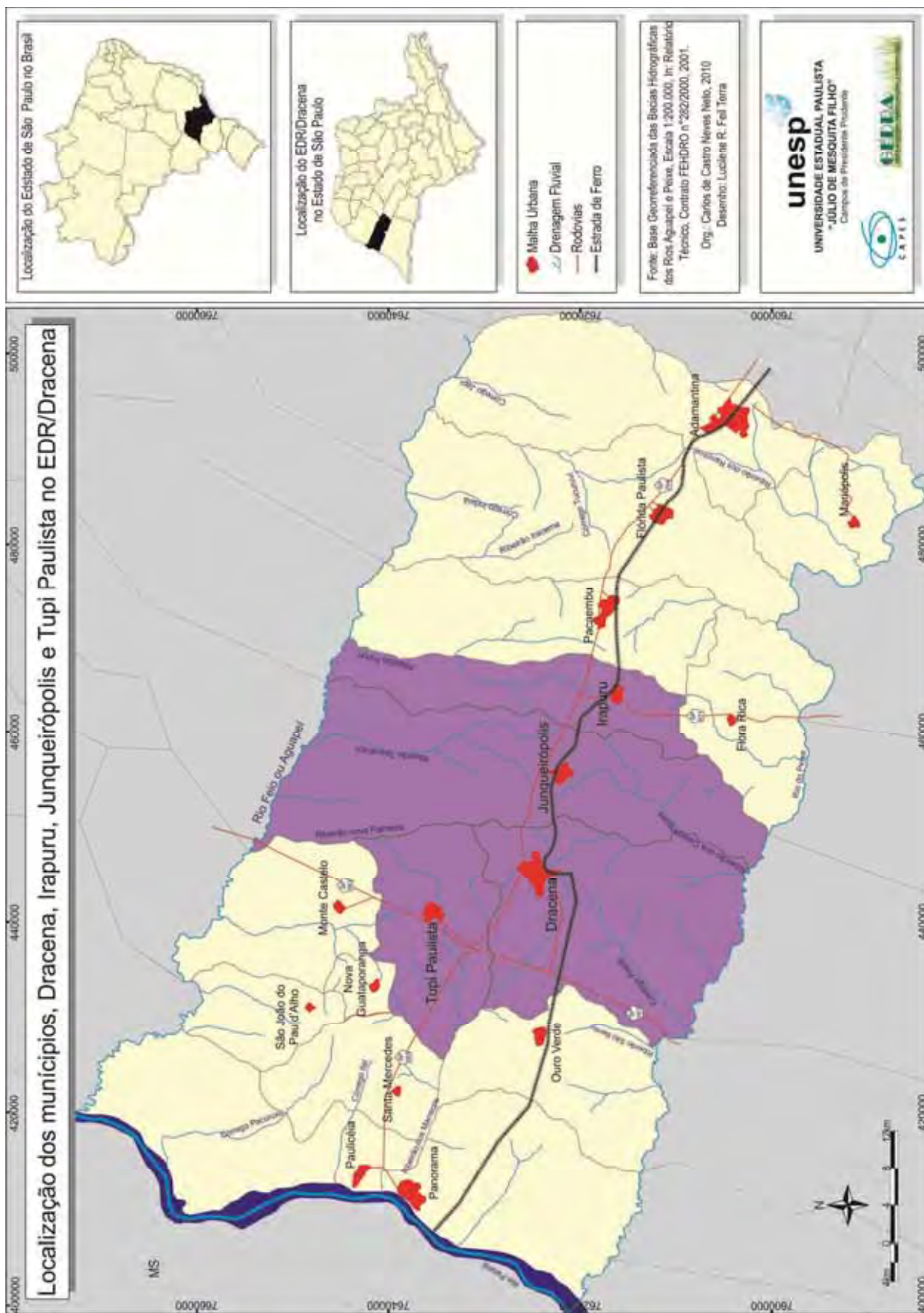
Tabela 25: População total dos municípios do EDR de Dracena

Municípios	População
Adamantina	33.797
Dracena	43.263
Flora Rica	1.752
Flórida Paulista	12.849
Irapuru	7.787
Junqueirópolis	18.726
Mariópolis	3.916
Monte Castelo	4.063
Nova Guataporanga	2.178
Ouro Verde	7.794
Pacaembu	12.934
Panorama	14.603
Paulicéia	6.342
Santa Mercedes	2.831
São João do Pau d'Alho	2.103
Tupi Paulista	14.262
TOTAL	189.200

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo Demográfico de 2010

Os quatro municípios escolhidos para a realização da pesquisa de campo integram os 16 abrangidos pelo Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena (Mapa 11). Localizados no oeste do Estado de São Paulo, encontram-se numa das últimas áreas a serem ocupadas no estado (entre 1930 e 1950), também denominada Nova Alta Paulista, em virtude de ser sua colonização posterior à da Alta Paulista (região de Marília, entre 1910 e 1920) e de ter recebido os trilhos da Companhia Paulista de Estradas de Ferro - CPEF.

Mapa 11: Localização dos municípios que fazem parte do EDR de Dracena



Fonte: Veloso (2011, p.61)

Como destaca Monbeig (1998), a “marcha para o Oeste” incorporou novas áreas para o plantio de café e foi trilhada, sobretudo, por fazendeiros vindos de outras áreas do Estado de São Paulo, como o Vale do Paraíba, onde a produção cafeeira estava em decadência. No entanto, segundo aponta o autor,

Aqui, como na maior parte das regiões tropicais, o cultivo do solo ocasionou rapidamente o seu esgotamento. A marcha para o Oeste, considerada nas suas relações com o solo, não aparece como uma conquista valiosa, mas como uma devastação sem freios (MONBEIG, 1998, p.75).

A utilização inadequada dos solos gerou vários problemas ambientais nos municípios do oeste de São Paulo, como, entre outros, a eliminação da mata ciliar e o assoreamento de rios e córregos, com a conseqüente diminuição de seu volume de água e da quantidade de peixes, segundo afirma Gil (2007, p. 71), que assim comenta a situação atual dos solos na região de Dracena:

Esta área apresenta solos areníticos, podzolizados de média e baixa fertilidade, assentados em relevos de altitudes modestas, com média altimétrica de cerca de 400 metros ao nível do mar. Há poucas décadas, estes solos eram cobertos pela mata densa e por uma camada húmifera de cerca de meio metro, sendo que atualmente se apresentam depauperados e sua camada orgânica limita-se a cerca de dois centímetros.

De acordo com a autora há três momentos marcantes no processo histórico de formação da região de Dracena: 1) a colonização e estruturação econômico-político-social-cultural (1930-1975); 2) a desarticulação econômico-social (1975-1996); e 3) a redefinição econômico-político-social (1997-2006).

O período entre 1930 e 1975 tem como característica principal a fundação e o povoamento dos municípios. Nas décadas de 1940 e 1950, os trilhos da estrada de ferro chegam, respectivamente, a Adamantina e Dracena, permitindo o escoamento da produção até o porto de Santos. Embora o café tenha predominado na região de Dracena, mesmo com os efeitos da quebra da Bolsa de Nova York, ganha destaque, nesse período, o plantio de algodão, introduzido pelos pequenos produtores que passam a cultivá-lo, juntamente com o café, ao qual, porém, eram destinadas as melhores áreas.

Cabe igualmente destacar, nessa época, o papel da Companhia Paulista de Estradas de Ferro e a atuação da Sociedade Colonizadora Brasileira e de outros grupos imobiliários, decisivos na colonização da região, após a crise de 1929. Coube a esses, o retalhamento de grandes glebas em pequenos sítios, para serem vendidos aos imigrantes que haviam acumulado algum pecúlio com a produção de café em outras partes do estado, tendo como atrativo a estrada de ferro, que permitia o transporte de pessoas e, sobretudo, o escoamento de produtos agrícolas (principalmente o café). Assim foram surgindo vários povoados que, em alguns anos, se transformaram em municípios. Diversas cidades tornaram-se “boca de sertão”, assim denominadas por se situarem às margens das zonas em que começava a penetrar o povoamento, e outras, “ponta de trilho”, no caso de serem terminais provisórios das ferrovias (MONBEIG, 1998).

A ocorrência de forte geada, no ano de 1975, singulariza o segundo momento (1975-1996), o de desarticulação econômico-social dos municípios que compõem a região de Dracena. Milhares de pés de café foram dizimados pela geada e outros, arrancados e substituídos por pastagens. Esse desastre climático refletiu negativamente na dinâmica econômica dos municípios, causando o empobrecimento da população rural, a descapitalização de muitos pequenos produtores e o intenso êxodo rural. A substituição da cafeicultura por pastagens reduziu também a demanda por mão de obra e foi a causa, conseqüentemente, de graves problemas sociais, como o crescimento do desemprego.

Durante a fase da cafeicultura e da policultura, predominavam as pequenas propriedades rurais, com exploração familiar direta. A decadência do setor cafeeiro, nos anos de 1970 e 1980, provocou a substituição das lavouras de café e de cereais por pastagens (pecuária bovina de corte, especialmente) e por canaviais. As famílias migraram para os centros industriais, principalmente São Paulo, Campinas, Americana, Limeira e Jundiá. Outras venderam suas terras para usineiros e pecuaristas e migraram para o Centro-Oeste ou para a periferia da Amazônia. Outros, com menor poder aquisitivo, e com menor qualificação profissional (principalmente ex-empregados, meeiros e porcentageiros), instalaram-se nas próprias cidades da região, tornando-se trabalhadores volantes (bóias-frias) (GIL, 2007, p. 82).

O terceiro momento destacado por Gil (2007), o da redefinição econômico-político-social da região (1997-2006), foi marcado pela implantação de diversas usinas de açúcar e álcool (sete no total), ampliando-se, assim, o plantio de cana-de-

açúcar. Aliado à expansão dessa monocultura, introduziu-se também o plantio de frutas (laranja, manga, maracujá, acerola e uva) em diversos municípios da Nova Alta Paulista. No município de Junqueirópolis, em especial, que já no início da década de 1990 iria se destacar na produção de acerola, com a criação da Associação Agrícola de Junqueirópolis, em 25 de junho de 1990, o plantio da fruta se expande em diversas pequenas propriedades. A instalação das empresas Fruteza, no ano de 1992, e da Poder Fruit, em 2001, no município de Dracena, estimulou o cultivo de frutíferas nos municípios que fazem parte do EDR de Dracena.

Oliveira (2003) ressalta que a atuação das Associações de Produtores Rurais, sobretudo em Junqueirópolis, foi fundamental para que esse município se tornasse o maior produtor de acerola, e a região de Dracena, uma das maiores produtoras de uva do Estado de São Paulo.

Não obstante as mudanças da paisagem rural, com a expansão da cana-de-açúcar e da fruticultura no lugar do café, graves problemas ambientais ainda permaneceram, decorrentes do uso inadequado do solo e da água: assoreamento de rios e córregos, grandes voçorocas, áreas de ravinamento e ausência de vegetação em Áreas de Preservação Permanente. Visando reverter esse quadro, foi executada, entre 2000 e 2008, a primeira edição do Programa de Microbacias Hidrográficas, sendo que, dentre os 40 EDRs do Estado de São Paulo, o de Dracena foi o que recebeu o maior volume de subvenções.

6.2. O Programa de Microbacias no EDR de Dracena

O total de recursos investidos pelo Programa de Microbacias nos municípios que fazem parte do EDR de Dracena foi de R\$ 15.622.019,18, correspondendo a 14,08% de todo o recurso aplicado pelo PEMH no Estado de São Paulo.

As primeiras ações do Programa de Microbacias no EDR de Dracena se iniciaram em junho de 2001, em Adamantina, Junqueirópolis e Tupi Paulista, municípios que tiveram projetos aprovados envolvendo uma microbacia piloto em cada um deles.

Como demonstra a Tabela 26, os 16 municípios que fazem parte do EDR de Dracena tiveram 45 planos de microbacias aprovados, o que representa mais de um

projeto por município, com destaque para Junqueirópolis, onde foram selecionados cinco, com o maior número de microbacias contempladas (Mapa 12). No total, 4.576 produtores rurais foram atendidos, por intermédio de práticas, tanto coletivas (implantação de abastecedor comunitário, readequação de estradas, aquisição de máquinas), quanto individuais (aquisição de calcário, implantação de cerca para divisão de pastagens, aquisição de mudas para o plantio de mata ciliar, construção de fossas sépticas biodigestoras), entre outros benefícios.

Em relação ao número de produtores atendidos pelo Programa de Microbacias nesses dezesseis municípios, destacam-se Junqueirópolis (661), Tupi Paulista (609), Dracena (455) e Irapuru (455), como se verifica na Tabela 26. Por outro lado, os municípios de Nova Guataporanga e Panorama foram os que tiveram menos produtores atendidos pelo programa, com 90 e 109 respectivamente.

Tabela 26: Municípios e microbacias atendidas pelo PEMH no EDR de Dracena

Municípios	Microbacia	Área (ha)	Total de produtores
Adamantina	Córrego do Rancho	1.634	157
	Córrego Taipus Emboscada	4.174	154
Dracena	Córrego Três Coroas	3.250	57
	Córrego Marrequinha	6.246	200
	Córrego Palmeiras	3.227	199
Flora Rica	Córrego Alambique	1.435	44
	Córrego Da Ilha	3.757	84
Flórida Paulista	Córrego Garbeloto	972	73
	Córrego São Simão	4.020	98
Irapuru	Córrego Paturizinho	1.686	125
	Córrego Do Patrimônio	2.015	110
	Córrego Do Cunha	2.045	114
	Córrego Do Fogo	3.436	106
Junqueirópolis	Córrego Taquarussu	3.075	128
	Córrego Colibri	1.007	66
	Córrego Ariranha	2.705	128
	Córrego Saltinho	2.654	212
	Córrego Caigangues	3.919	127
Mariápolis	Córrego Cascadura	1.268	76
	Córrego do Rancho	2.023	82
M.Castelo	Córrego Do Frango	1.382	98
	Córrego Pau D'Alho	4.206	60
	Córrego Nova Palmeira	4.553	140
N. Guataporanga	Córrego Calazans	640	45
	Córrego Caetê	893	45
Ouro Verde	Córrego Alto Vista Alegre	1.630	71
	Córrego Água Branca	2.004	80
	Córrego São Bento Apiaí	4.369	113
Pacaembu	Córrego Areia Branca	765	54
	Córrego Éden	3.032	149
	Córrego Paturi	3.557	57
	Córrego Santa Maria	3.680	106
Panorama	Córrego Macaco	4.313	28
	Córrego Marreca	4.187	81
Paulicéia	Córrego Buritis	2.136	56
	Córrego Pacuruxu	5.621	76
Santa Mercedes	Córrego Marrecas	1.620	66
	Córrego Itai	4.552	57
São João do Pau d'Alho	Córrego Taquara Branca	2.100	135
	Cór. Do Pau D'alho	3.204	84
	Cór. 9 de Julho	5.118	26
Tupi Paulista	Cór. Do Galante	2.781	161
	Cór. Quincas Baiano	2.273	62
	Cór. Barro Preto	4.686	193
	Cór. Bandeirantes	3.618	193

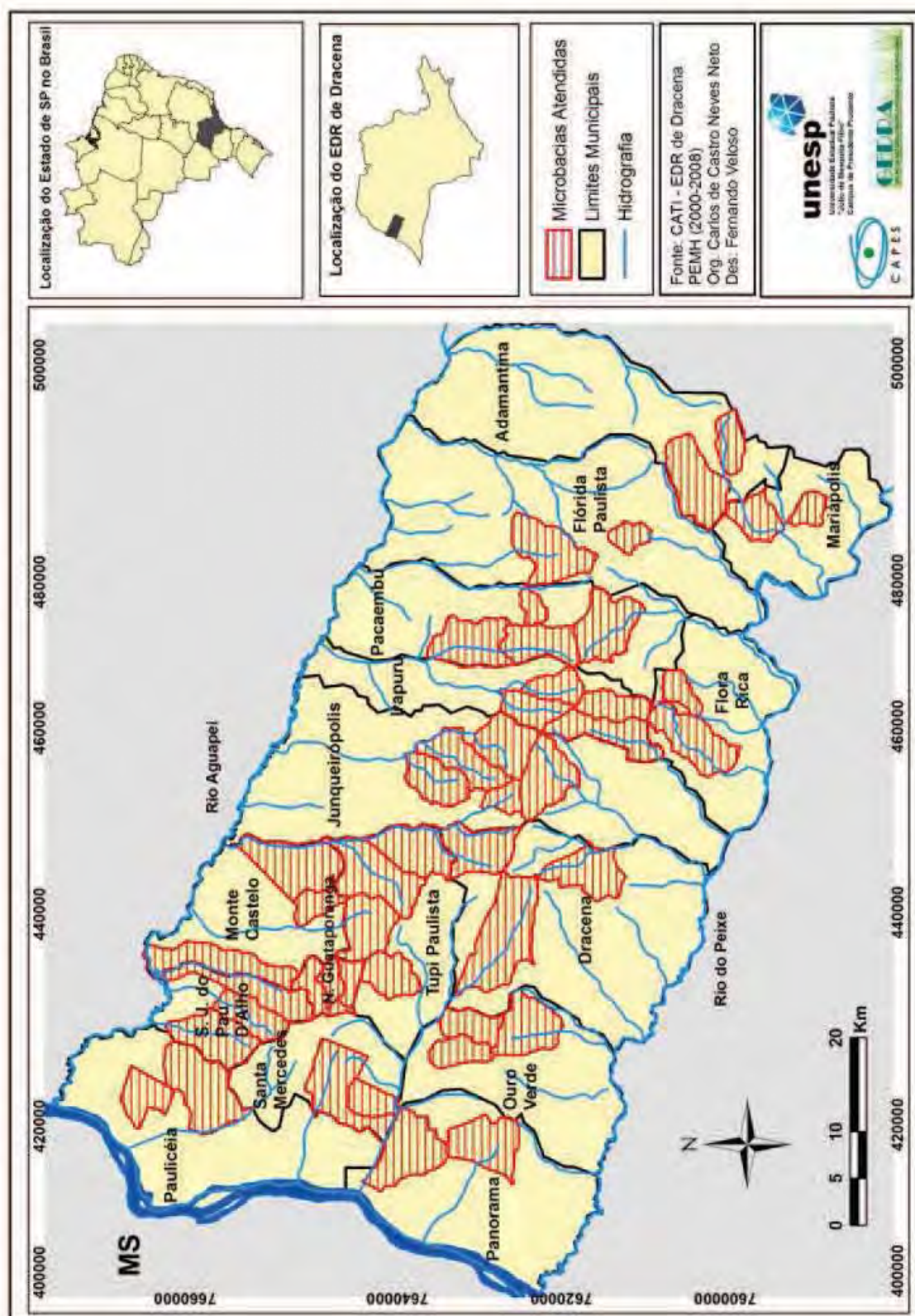
Fonte: Disponível em <www.cati.sp.gov.br> Acesso 10 de janeiro de 2009

Embora os EDRs de General Salgado, Presidente Prudente, Jales e Ourinhos com, respectivamente, 65, 57, 50 e 47 planos aprovados, tenham ficado, em número de projetos, à frente do de Dracena, este Escritório foi o que recebeu o maior montante de recursos aplicado pelo programa.

Junqueirópolis, com cinco planos aprovados, e Irapuru e Tupi Paulista, com quatro, foram os municípios que mais se destacaram na região, em quantidade de microbacias atendidas. Por outro lado, alguns municípios do EDR de Dracena tiveram apenas duas microbacias contempladas como, por exemplo, Panorama, Paulicéia e Mariápolis, como se verifica no Mapa 12. Adamantina, que possui uma grande quantidade de pequenos produtores e é o segundo município mais populoso da região, teve também apenas dois projetos aprovados.

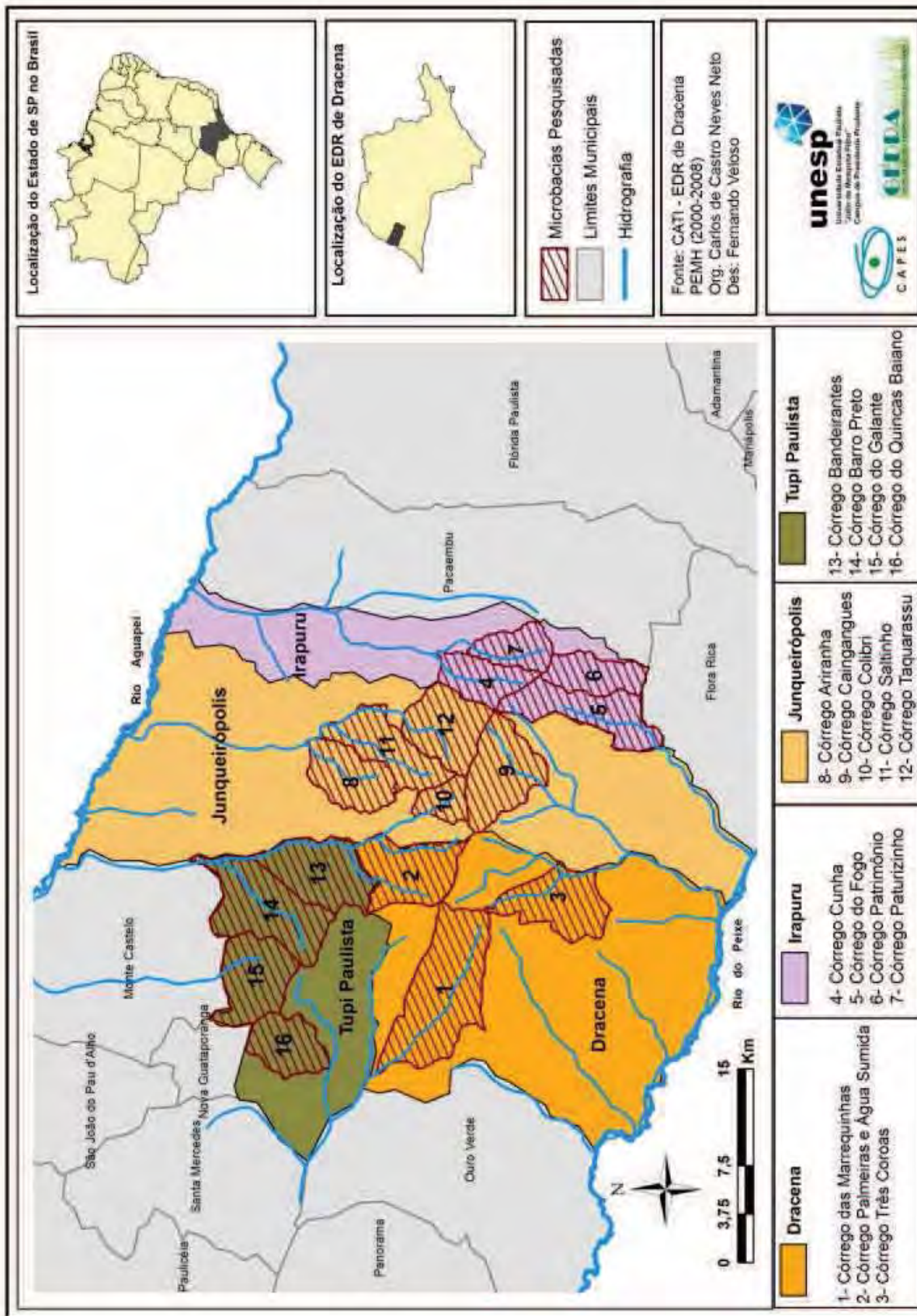
No Mapa 13, destacamos as microbacias atendidas nos quatro municípios selecionados para o trabalho de campo, onde entrevistamos 114 produtores rurais, distribuídos em 16 microbacias: três em Dracena, quatro em Irapuru, quatro em Tupi Paulista e cinco em Junqueirópolis. Em algumas delas, tivemos dificuldade em encontrar os produtores, em virtude de residirem nas cidades. A expansão do cultivo de cana-de-açúcar tem levado muitos pequenos produtores a arrendarem suas terras, o que foi constatado nas microbacias do Córrego Quincas Baiano, em Tupi Paulista, e do Saltinho, em Junqueirópolis. Nas demais microbacias pesquisadas, porém, uma parcela considerável da população reside na área rural, sobretudo pequenos produtores de frutas – acerola, uva, maracujá – e de leite, que resistem às vicissitudes enfrentadas pela agricultura familiar e permanecem no campo.

Mapa 12: Microbacias atendidas pelo PEMH no EDR de Dracena



Fonte: CATI – EDR de Dracena (2012)

Mapa 13: Microbacias pesquisadas no EDR de Dracena



Fonte: CATI – EDR de Dracena (2012)

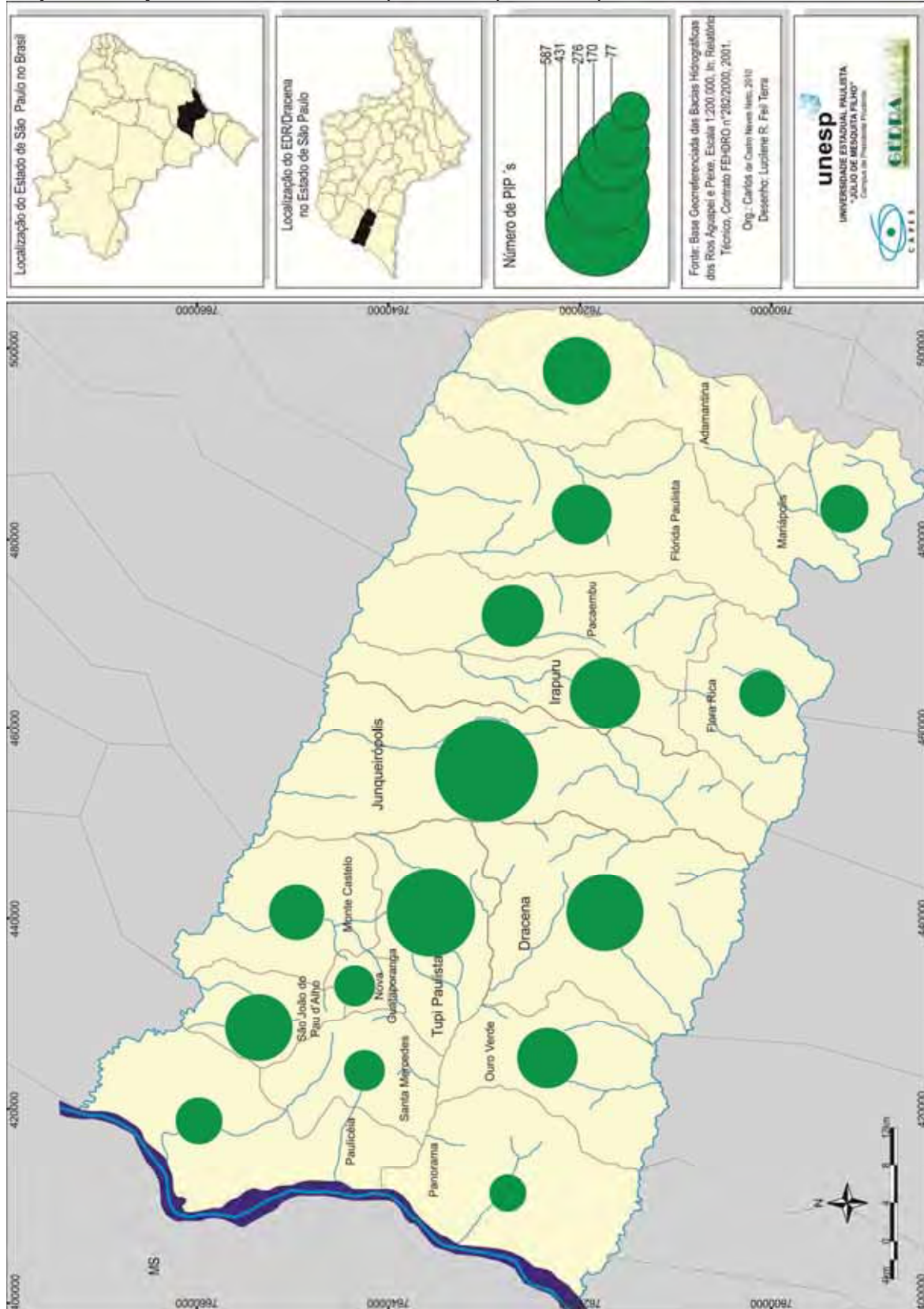
Cada proprietário rural atendido pelo Programa de Microbacias teve que elaborar, juntamente com o corpo técnico da CATI e/ou os funcionários cedidos pela prefeitura, um Projeto Individual da Propriedade (PIP). No EDR de Dracena, até agosto de 2009, foram aprovados 3.551 PIPs, dos quais 587 foram apresentados por produtores de Junqueirópolis, envolvendo cinco microbacias selecionadas, como podemos visualizar no Mapa 14. Outro município que se destacou na elaboração do Projeto Individual de Propriedade foi Tupi Paulista, que teve 431 PIPs aprovados, em quatro microbacias. Por outro lado, Panorama aprovou somente 77, em duas microbacias atendidas pelo programa. Conforme demonstra o Mapa 14, os quatro municípios escolhidos para a pesquisa de campo – Junqueirópolis, Tupi Paulista, Dracena e Irapuru – foram os que mais tiveram PIPs aprovados, com 587, 431, 327 e 276, respectivamente.

No Mapa 15 são apresentados o número de produtores atendidos e o valor apoiado pelo Programa de Microbacias, por município. Quanto mais escura a cor do município, maior é o número de produtores beneficiados, e quanto maior a bola vermelha, maior foi o montante de recursos investidos. Junqueirópolis se destaca por ter sido o município que mais investiu em práticas de manejo da água e do solo no Estado de São Paulo (valor total = contrapartida dos produtores + PEMH), somando R\$ 2.819.727,09, com investimento de R\$ 2.073.021,80 do PEMH. Os municípios de Irapuru (R\$ 1.639.510,71), Tupi Paulista (R\$ 1.628.366,01) e Dracena (R\$ 2.122.186,64) também receberam altos investimentos do Programa de Microbacias.

Os municípios de Panorama e Nova Guataporanga, ao contrário, usufruíram pouco do programa, ambos com poucos produtores atendidos e os menores valores investidos no EDR de Dracena, como se verifica no mapa 15.

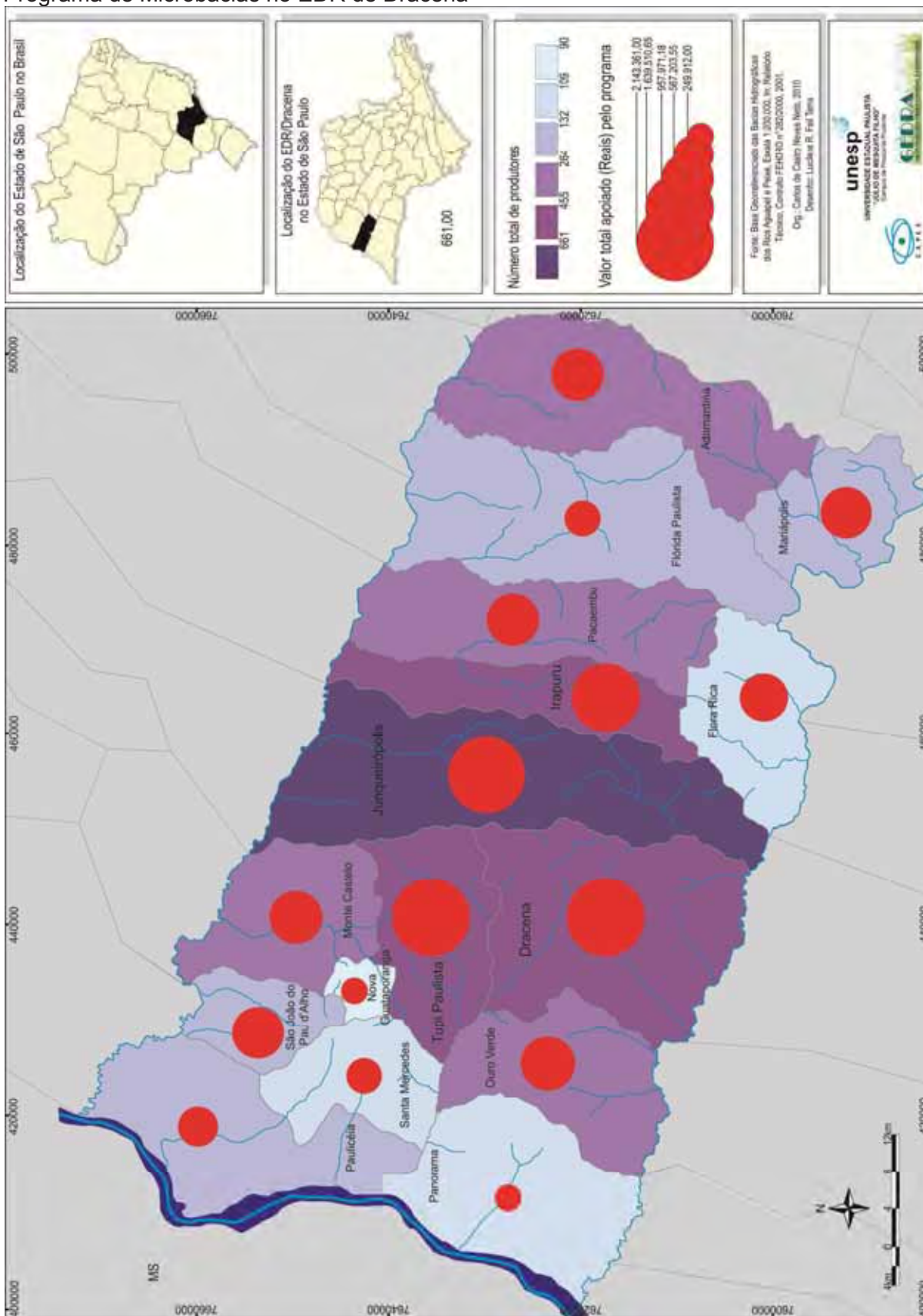
No Mapa 16, que descreve a área total de cada município e das microbacias atendidas, destaca-se Tupi Paulista, que em uma área de 24.530 ha, conseguiu atender quatro microbacias, totalizando 12.290 ha, ou seja, metade (50,1%) de toda a área do município. Outros municípios, porém, não conseguiram incluir muitas microbacias no programa, como foi o caso, por exemplo, de Adamantina, que tem uma área de 41.290 ha, mas só recebeu recursos em duas microbacias, abrangendo 5.808 ha, ou seja, apenas 14% daquele total, o que demonstra a atuação pontual no Programa de Microbacias nesse município.

Mapa 14: Projetos Individuais da Propriedade aprovados pelo PEMH no EDR de Dracena



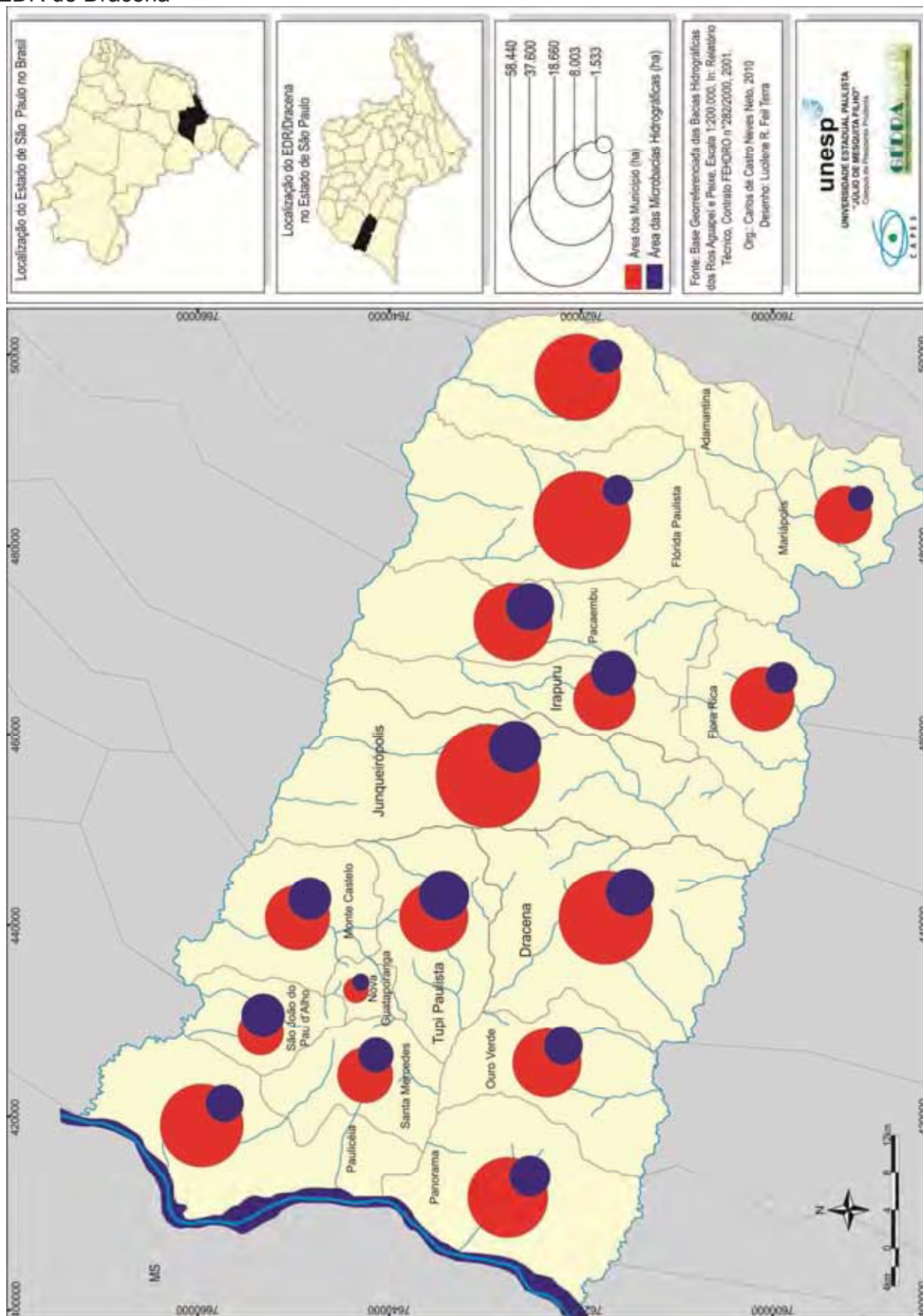
Fonte: FEHIDRO (2000, 2001)

Mapa 15: O total de produtores rurais atendidos pelo PEMH e o valor apoiado pelo Programa de Microbacias no EDR de Dracena



Fonte: FEHIDRO (2000, 2001)

Mapa 16: Total da área dos municípios e microbacias hidrográficas atendidas pelo PEMH no EDR de Dracena



Fonte: FEHIDRO (2000, 2001)

Já os recursos destinados ao município de São João do Pau D'Alho abrangeram quase a totalidade de sua área, pois de um total de 11.820 ha, teve 10.423 ha trabalhados pelo programa, em três projetos aprovados. Podemos concluir, portanto, que o número de habitantes em cada município não foi fator determinante para o desenvolvimento de ações do PEMH, visto que Adamantina tem quase 40 mil habitantes e São João do Pau D'Alho, apenas dois mil. É preciso considerar, ainda, que este é essencialmente rural, enquanto aquele possui uma economia mais diversificada, com indústrias, universidades e um setor terciário mais dinâmico.

Quanto a Junqueirópolis, não obstante os cinco projetos aprovados pelo PEMH, a comparação entre a área total do município (58.400 ha) e a área de microbacias atendidas (14.494 ha) demonstra que as ações do programa restringiram-se a 24,8% daquele total, com aproximadamente 75% excluídos dos benefícios dessa política pública estadual. No entanto, cabe ressaltar que este percentual representa, em boa parte, a área ocupada por estabelecimentos rurais onde se cultiva a cana-de-açúcar, para atender as duas usinas instaladas no município, e que não foi objeto da ação do Programa de Microbacias.

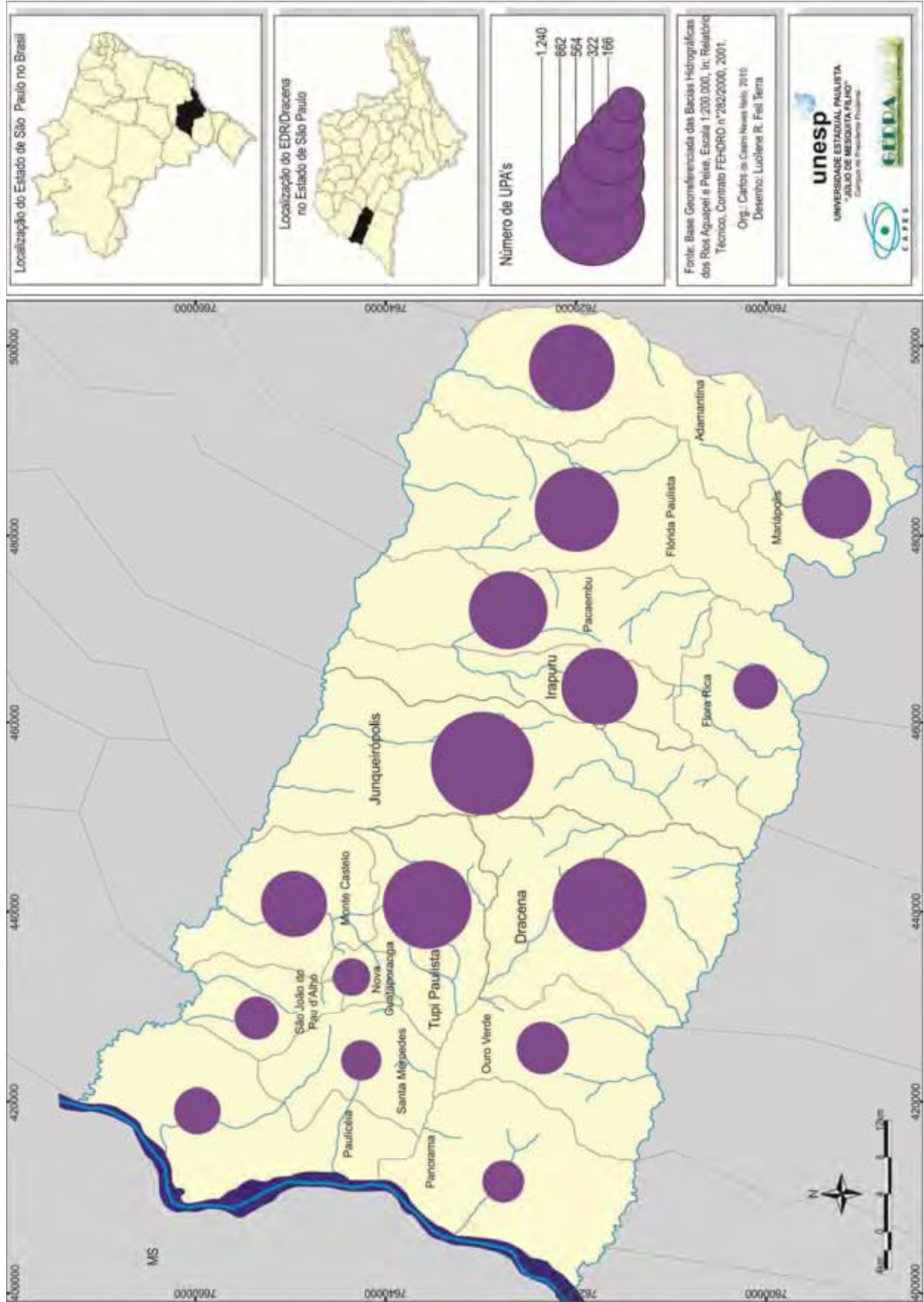
O EDR de Dracena possui 8.895 unidades de produção agropecuárias e uma área total de 477.580 hectares, de acordo com o Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária (LUPA) referente ao ano de 2008 (SÃO PAULO, 2008). Junqueirópolis é o município com a maior área (58.400 ha) e a maior quantidade de UPAs (1.240), como se verifica no Mapa 17. Por outro lado, Nova Guataporangua possui a menor área do EDR, com 3.420 ha e 166 UPAs, o que dá uma média de 20,6 ha para cada propriedade. Já em Junqueirópolis essa média é de 47 ha por propriedade, o que caracteriza uma maior concentração fundiária nesse município, quando comparado com Nova Guataporangua.

O município de Irapuru se destaca por apresentar uma grande quantidade de agricultores familiares, instalados em áreas inferiores a quatro módulos fiscais. Possui uma área total de 21.400 ha e 687 UPAs, o que dá uma média de 31 ha por propriedade, representando uma pequena concentração fundiária. Como pudemos notar no trabalho de campo, em Irapuru encontra-se um número significativo de pequenos proprietários que se ocupam de uma produção bastante diversificada, desde a criação de gado e produção de leite, até o cultivo de café, maracujá,

urucum, milho, acerola, morango, lichia e coco. Poucas são as propriedades que se encaixariam na categoria de grande produtor, estabelecida pelo Programa de Microbacias (primeira edição), ou seja, com área superior a 200 hectares.

Por outro lado, Panorama, com área total de 35.400 ha, tem apenas 204 UPAs, com uma média de 173,5 ha para cada propriedade, a mais alta do EDR de Dracena. Este município, ao contrário de outros, caracteriza-se por uma alta concentração fundiária, o que dificultou a atuação do programa, pois apenas dois projetos foram selecionados.

Mapa 17: Número de Unidades de Produção Agropecuária dos municípios que compõem o EDR de Dracena



Fonte: FEHIDRO (2001)

Se o foco principal do Programa de Microbacias foram os pequenos produtores, com área de até 50 ha, é de se esperar que nos municípios onde predominam grandes e médias propriedades (mais de 50 ha), os resultados dessa política pública não fossem tão relevantes. Essa comparação pode ser feita no EDR de Dracena, quando analisamos os resultados do programa em municípios com estrutura fundiária bastante diferente como Irapuru e Panorama, que possuem menos de 15 mil habitantes. No primeiro caso, 276 Planos Individuais de Propriedades foram aprovados, atendendo 455 produtores rurais. Já, no segundo, que apresenta uma maior concentração fundiária, apenas 77 PIPs foram feitos, abrangendo somente 109 produtores rurais.

A partir dos dados apresentados, podemos concluir que dentre os fatores que influíram no desempenho das ações do Programa de Microbacias, três foram fundamentais: a questão fundiária, o apoio das prefeituras, com a cessão de recursos humanos e financeiros, e a receptividade dos produtores ao programa.

6.3. O caráter pontual e restrito da primeira edição do Programa de Microbacias e a falta de articulação com outras políticas públicas

Como já demonstraram Hespanhol (2007), Neves Neto (2009) e Clemente (2011), embora o Programa de Microbacias seja a principal (em quantidade de recursos) política pública destinada aos pequenos e médios produtores rurais paulistas, sua execução foi bastante pontual, restrita apenas a alguns produtores e a algumas regiões (sobretudo o oeste de São Paulo). Esta é a questão que abordaremos neste item, mostrando que o caráter pontual e restrito do programa é observado até nos municípios do EDR de Dracena, o que mais captou recursos do PEMH no estado.

Outro ponto a considerar é a ausência de articulação política em nível estadual e federal. Mesmo no Estado de São Paulo, o PEMH não se articulou com outras políticas públicas estaduais, como o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - FEAP, por exemplo. Como já destacado por Neves Neto (2009) e Clemente (2011), o Programa de Microbacias se concentrou na CATI, órgão subordinado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, abrindo pouco espaço para outros órgãos e instituições. Agora, na segunda edição dessa política pública, o

Microbacias II, incluiu-se a participação da Secretaria do Meio Ambiente, porém com uma quantidade de recursos bem inferior à da CATI, como foi discutido no capítulo anterior.

Em consonância com Saquet e Sposito (2008), acreditamos que uma política de desenvolvimento rural, como o Programa de Microbacias, deve ter como meta valorizar a maior parte das pequenas e médias unidades produtivas, reduzir a injustiça social e a desigualdade presentes nas áreas rurais, incentivar a organização rural e valorizar os elementos materiais e imateriais existentes no território, articulando os vieses econômico, cultural, político e natural. Não foi isso que o Programa de Microbacias fez (está fazendo, no caso, em sua segunda edição), pois, como podemos visualizar na Tabela 27, alguns municípios, como Flórida Paulista, Adamantina e Mariápolis, tiveram, respectivamente, apenas 9,5%, 14% e 16,4% da área total atendidos pelo Programa de Microbacias, o que mostra uma baixa adesão a essa política pública, cuja execução, em tese, deveria envolver uma área maior em cada localidade selecionada.

Tabela 27: Relação dos municípios, das microbacias e suas respectivas áreas e da área de atuação do Programa de Microbacias em cada município do EDR de Dracena

Município	Área do município (ha)	Área das microbacias de atuação do PEMH (ha)	% de área abrangida pelo PEMH	Nº total de UPAs	Nº de proprietários rurais nas microbacias	% de proprietários microbacias em relação ao total do município
Adamantina	41.290	5.808	14,0	862	311	36,07
Dracena	48.930	12.912	26,38	1.027	456	44,4
Flora Rica	22.570	5.194	23,0	233	128	54,9
Flórida Paulista	52.630	4.996	9,5	828	171	20,6
Irapuru	21.400	9.183	42,9	687	455	66,2
Junqueirópolis	58.440	14.494	24,8	1.240	661	53,3
Mariápolis	18.660	3.064	16,4	564	158	28
Monte Castelo	23.380	10.143	43,3	513	298	58
Nova Guataporanga	3.420	1.533	44,8	166	90	54,2
Ouro Verde	26.720	8.003	29,9	322	264	81,9
Pacaembu	34.060	11.034	32,4	725	366	50,4
Panorama	35.400	8.501	24,0	204	109	53,4
Pauliceia	37.600	7.758	20,6	235	132	56,1
Santa Mercedes	16.730	6.172	36,9	191	123	64,3
São João do Pau d'Alho	11.820	10.423	88,1	227 ⁶⁸	245	-
Tupi Paulista	24.530	12.290	50,1	923	609	65,9
Total	477.580	131.508	27,5	8947	4.576	51,1

Fonte: <http://www.cati.sp.gov.br/Cati/_principal/index.php> acesso dia 01 de março de 2009. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Outros municípios tiveram uma maior cobertura do Programa de Microbacias, como São João do Pau D'Alho e Tupi Paulista com, respectivamente, 88% e 50,1% da área total abrangidos pelo programa. Quando se verifica a porcentagem de produtores rurais que foram beneficiados pelas ações do PEMH, em relação ao total de proprietários do município, constata-se que 51,1% dos produtores do EDR de

⁶⁸ Ao consultar o site da CATI, constatamos um erro no número de UPAS de São João do Pau D'Alho e/ou no número de proprietários rurais nas microbacias, pois o número proprietários rurais nas microbacias atendidas pelo PEMH (245) não pode ser maior que o número de UPAs do município. Por esse motivo, não fizemos a relação de proprietários da microbacia com o total de produtores nesse município.

Dracena acessaram essa política pública. Ouro Verde foi o município que teve o maior índice de atendidos, proporcionalmente ao número total de produtores do município, com 81,9%.

Não obstante a baixa proporção de área (24,8%) atendida pelo programa em Junqueirópolis, 53,3% de todos os produtores rurais do município foram beneficiados por essa política pública. Entre as cidades com menor extensão territorial, Santa Mercedes (16.730 ha) se destacou, pois 64,3% dos seus produtores tiveram alguma subvenção do Programa de Microbacias, conforme se verifica na Tabela 27.

Em face dos resultados gerais do Programa de Microbacias (primeira edição), o caráter pontual e restrito de suas ações fica mais evidente. As UPAs do Estado de São Paulo cobrem uma área de 20.504.107 hectares em 324.601 unidades. No entanto, as ações do Programa de Microbacias (2000-2008) limitaram-se a 3.160.274 ha, representando apenas 15,4% de toda a área do estado, um resultado muito aquém da meta inicial do programa, que era atender 4.500.000 ha.

A análise dos documentos oficiais e dos resultados obtidos por meio desses dados e das informações colhidas no trabalho de campo comprovam nossa hipótese de que, não obstante os efeitos positivos do Programa de Microbacias no incentivo ao manejo correto da água e do solo – plantio direto, controle de erosão/voçorocas, isolamento de APPs, construção de terraços, curvas de nível e abastecedouros comunitários – e ao fortalecimento das associações de produtores rurais, essa política pública foi bastante pontual e restrita, pois envolveu apenas uma pequena parcela dos produtores rurais do Estado de São Paulo. Essas características são agora acentuadas, na segunda edição do Programa, o Microbacias II – Acesso ao Mercado, como podemos observar nos Manuais Operacionais do Projeto (Capítulo 4) e no levantamento dos primeiros resultados apresentados até o momento. O Microbacias II vem sendo bastante excludente e seletivo na escolha de seus beneficiários, priorizando os produtores com maior capacidade de capitalização e organizados em associações e cooperativas que já experimentam forte inserção no mercado.

6.4. As práticas oferecidas pelo Programa de Microbacias (2000 – 2008) nos quatro municípios pesquisados no EDR de Dracena

Entre os principais fatores que fizeram da região de Dracena a maior captadora de recursos do programa no Estado de São Paulo, destaca-se a equipe da CATI, composta por técnicos agrícolas, engenheiros agrônomos e médicos veterinários. Conforme entrevista realizada com o diretor do EDR de Dracena, essa regional disponibilizou dois técnicos agrícolas e quatro engenheiros agrônomos para trabalhar exclusivamente com essa política pública⁶⁹.

O convênio com as prefeituras municipais também foi um aspecto importante. De acordo com o médico veterinário da prefeitura de Irapuru, por exemplo, município que teve quatro projetos atendidos, o prefeito pôs à disposição, para trabalhar com o programa, um engenheiro agrônomo, um médico veterinário e um zootecnista⁷⁰. A ideia era que cada um desses funcionários municipais ficasse responsável por uma microbacia. O convênio entre o estado e os municípios permitiu superar a falta de funcionários da CATI que deveriam ser encarregados dos serviços de assistência técnica e extensão rural em São Paulo.

Conforme nos relata em entrevista o secretário da agricultura de Junqueirópolis e presidente da Associação Agrícola, os municípios que esperaram a CATI oferecer funcionários para acessarem o programa tiveram dificuldades em elaborar os Planos de Microbacias e, conseqüentemente, em receber os recursos. Para o entrevistado, coube ao município dar andamento ao PEMH, já que a CATI não possuía funcionários suficientes para a execução desse trabalho. Por esse motivo, Junqueirópolis, que contratou vários profissionais, teve sucesso nessa política pública e se tornou o município que mais captou recursos no estado, tendo cinco microbacias atendidas⁷¹.

O abastecimento comunitário foi uma das práticas mais requeridas pelos produtores rurais de Dracena, Irapuru, Tupi Paulista e Junqueirópolis. A construção de 136 poços, em substituição aos “poços caipiras”, beneficiou 970 produtores rurais, permitindo o acesso a água de boa qualidade e a irrigação nas culturas agrícolas. Só no município de Junqueirópolis, que se destacou também neste item, foram construídos 44 poços semiartesianos, como se verifica na Tabela 28.

A readequação de 40,4 km de trechos críticos de estradas rurais, outra iniciativa importante, possibilitou maior trafegabilidade de pessoas e veículos, e

⁶⁹ Entrevista realizada em 08/11/2011 no EDR de Dracena.

⁷⁰ Entrevista realizada em 08/11/2011 no município de Irapuru/SP.

⁷¹ Entrevista realizada em 06/12/2011 com o secretário de agricultura de Junqueirópolis/SP.

facilitou o escoamento da produção agropecuária, sobretudo na época das chuvas. Nos quatro municípios selecionados para a pesquisa, o Programa de Microbacias investiu R\$ 1.838.160,95 na execução desse serviço, sem necessidade de contrapartida do produtor ou da prefeitura municipal (SÃO PAULO, 2009).

Para o isolamento das Áreas de Proteção Permanente, 94 km de cercas foram construídos nas áreas pesquisadas, com destaque para Dracena, com quase 30 km de cercado instalados. Quanto ao manejo correto do solo e da água, o Programa de Microbacias arcou com até 70% dos investimentos no controle de erosões, em 6.438,2 hectares (somando os trabalhos com trator/esteira, trator/pneu, trator/pneu/esteira). Os serviços realizados fizeram com que o escoamento superficial das águas diminuísse, reduzindo assim o problema da erosão hídrica.

Nos quatro municípios pesquisados, foram também adquiridos, com recursos do PEMH, diversos equipamentos: dois escarificadores, um em Junqueirópolis e outro em Irapuru; 33 distribuidores de calcário, para atender 175 produtores; 84 roçadeiras costais e 39 tratorizadas, que beneficiaram 325 e 206 produtores, respectivamente. Uma intervenção do programa que contribuiu para o destino correto dos resíduos domésticos foi a construção de 109 fossas sépticas biodigestoras, beneficiando 80 produtores rurais.

Tabela 28: Ações do Programa de Microbacias nos quatro municípios pesquisados no EDR de Dracena e o número de produtores atendidos por cada prática.

Ações/Municípios	Dracena		Irapuru		Junqueirópolis		Tupi Paulista	
	Qtde.	Prod.	Qtde.	Prod.	Qtde.	Prod.	Qtde.	Prod.
Abastecedor Comunitário (un)	27	240	37	265	44	266	28	199
Calcário Agrícola (ton)	769,7	45	289,6	21	379,3	29	436,2	29
Cercas para proteção de mananciais (km)	29,6	55	21,0	29	16,8	40	26,6	67
Cercas para Proteção de Voçorocas (km)	-	-	2,5	5	2,5	5	0,3	1
Controle de Voçorocas (h/s)	669	27	542	25	458,1	16	426,1	15
Controle Erosão (trator esteira) (ha)	2.452,4	199	458,9	35	892,5	84	331,1	37
Controle Erosão (trator pneu) (ha)	145,9	15	293,1	24	118,1	10	1.514,2	108
Controle Erosão (trator pneu/esteira) (ha)	87,0	5	-	-	140	11	-	-
Distribuidor de Calcário Adquirido (un)	6	30	5	26	10	56	12	63
Escarificador (un)	-	-	1	5	1	5	-	-
Faixas de Retenção (ha)	-	-	-	-	9,7	1	-	-
Fossa Séptica Biodigestora (un)	36	29	23	21	31	29	1	1
Kit Informática Associações de Produtores Atendidas (un)	1	94	95	1	1	44	1	24
Kit Plantio Direto Associações de Produtores Atendidas (un)	1	94	95	1	1	44	1	24
Mudas de Espécies Florestais Nativas Plantadas (doação) (un)	12.698	7	11.470	13	41.600	38	21.750	17
Roçadeira Costal Adquirida (un)	29	89	5	39	16	93	34	104
Roçadeira Tratorizada Adquirida (un)	6	31	10	50	12	66	11	59
Sementes para Adubação Verde	4,2	4	22,3	10	21,2	24	10	5
Sistema de divisão de pastagens instalado (ha)	14,5	7	23,5	9	12,4	6	23,1	10
Trecho Crítico de Estrada Adequado	12,7	-	5,4	-	12,5	-	9,8	-

(km)								
------	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: São Paulo (2009). Disponível em <http://www.cati.sp.gov.br/Cati/_principal/index.php> acesso dia 01 de abril de 2009. Org. Carlos de Castro Neves Neto.

De todas as práticas oferecidas pelo PEMH, a que teve menos procura nos municípios pesquisados foi a faixa de retenção⁷², tendo apenas um produtor de Junqueirópolis conseguindo esse benefício, para 9,7 hectares. O programa subsidiou até 80% da aquisição de mudas, insumos e contratação de mão-de-obra no preparo do solo e no plantio, respeitando o limite de 20 ha e US\$96,00/ha por beneficiário. O produtor pode utilizar várias espécies de plantas para fazer a faixa de retenção em sua cultura, tais como o capim elefante (*Pennisetum purpureum Schumach*), capim Guatemala (*Tripsacum laxum Nash*), erva cidreira (*Melissa officinalis*), vetiver (*Vetiveria zizanioides Stapf*), entre outros (SÃO PAULO, 2005).

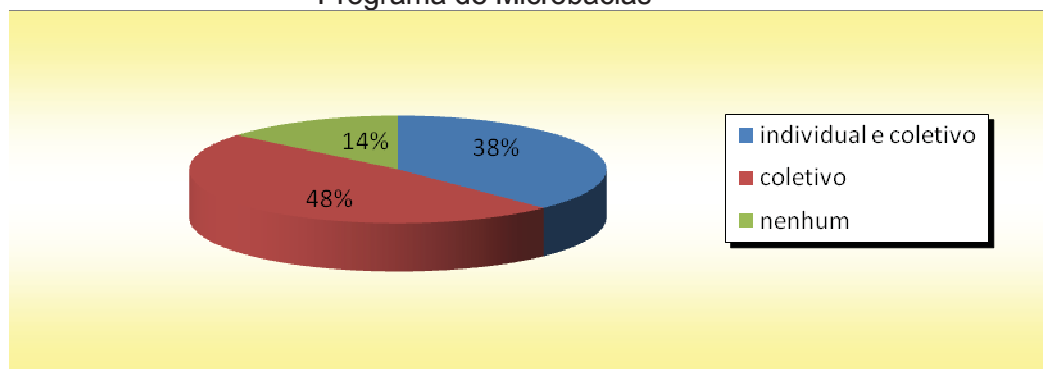
6.4.1. Análise das subvenções e dos benefícios do PEMH obtidos pelos produtores rurais pesquisados nos quatro municípios do EDR de Dracena

Neste item, analisaremos os incentivos disponibilizados pelo PEMH aos 114 produtores rurais pesquisados, bem como a opinião dos beneficiários acerca dessa política pública estadual.

Quando da aplicação dos formulários, de forma aleatória, aos produtores rurais das dezesseis microbacias atendidas pelo PEMH nos municípios de Dracena, Irapuru, Junqueirópolis e Tupi Paulista, verificamos que 86% dos entrevistados acessaram algum benefício do programa, dos quais 48% usufruíram benefícios coletivos e 38%, práticas individuais e coletivas, conforme se verifica na Figura 16. O alto número de produtores atendidos pelo PEMH demonstra a capilaridade que essa política pública teve nos quatro municípios que mais conseguiram recursos do programa no EDR de Dracena. Foram investidos, no total, R\$ 7.463.085,16, o que corresponde a 47,8% de todo o recurso disponibilizado no EDR de Dracena (R\$ 15.622.019,18) e 5,9% dos investimentos realizados pelo PEMH em todo o Estado de São Paulo.

⁷² As faixas de retenção são espaços reservados entre as ruas de uma plantação para receberem tipo diverso de planta, a fim de proteger a lavoura das águas pluviais. Numa plantação de algodão, o agricultor pode intercalar, por exemplo, o plantio do capim elefante (*Pennisetum purpureum*), para segurar a água da chuva.

Figura 16: Porcentagem dos proprietários rurais entrevistados que receberam incentivos do Programa de Microbacias



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de C. Neves Neto

A prática mais requerida pelos produtores pesquisados, o abastecedouro comunitário (tipos I, II e III), atingiu 74,6% dos entrevistados, conforme mostra a Figura 17. Como já citado anteriormente, muitos produtores da região de Dracena tinham dificuldades de abastecimento, pois dependiam dos “poços caipiras” que, por serem pouco profundos, não dispunham de água em quantidade suficiente nos períodos de maior estiagem. Esse problema foi resolvido com a construção de poços semiartesianos, sendo que, em média, cada um deles atendeu grupos de cinco produtores.

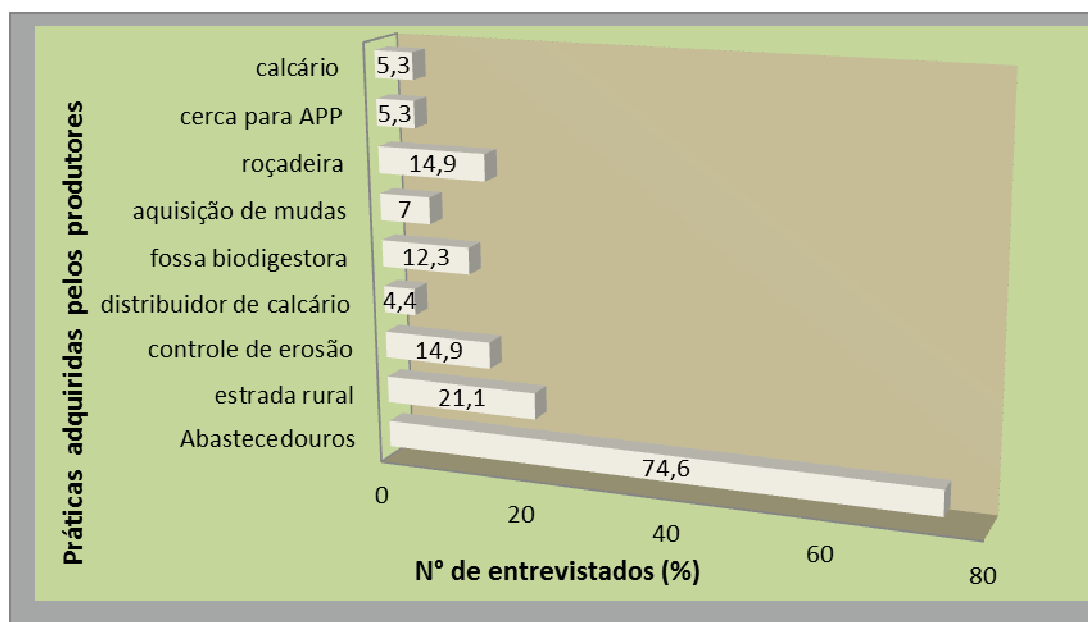
Outra prática bastante elogiada pelos entrevistados (21,1%) foi a readequação de trechos críticos de estradas rurais. Antes da ação do programa, muitas delas encontravam-se em péssimas condições, o que dificultava a locomoção da população rural e o transporte dos produtos agropecuários. Nos municípios pesquisados, aproximadamente 40 km foram readequados.

O controle de erosão e os terraceamentos (Figura 18) representam a terceira prática que mais atendeu os produtores pesquisados, com 14,9%. Logo em seguida, também com a mesma porcentagem do benefício anterior, foi citada pelos entrevistados, a aquisição de roçadeiras (costais e/ou tratorizadas).

As práticas menos utilizadas pelos produtores entrevistados foram: aquisição de distribuidor de calcário (4,4%), construção de cercas para isolamento de APPs (5,5%) e aquisição de calcário para o controle da acidez dos solos (5,5%). Alguns produtores não tinham informação sobre a possibilidade de acessar benefícios oferecidos pelo programa, como a aquisição de calcário, por exemplo. Muitos

associaram o PEMH à construção de poços semiartesianos, dando a impressão de ser essa a única prática disponibilizada por essa política pública estadual.

Figura 17: Práticas adquiridas pelos produtores entrevistados, por meio do PEMH no EDR de Dracena



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de C. Neves Neto

Figura 18: Terraceamento realizado com recursos do PEMH no município de Dracena



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

As figuras 19 e 20 destacam os abastecedouros comunitários, prática mais requerida pelos produtores rurais do EDR de Dracena.

Figura 19: Abastecedouro comunitário construído pelo PEMH em Junqueirópolis



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Figura 20: Poço semiartesiano construído pelo PEMH no município de Irapuru.



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Referente ao esgotamento sanitário, observamos que a maior parte das residências dos entrevistados (84%) possui fossas comuns, também conhecidas como “fossas negras”. Embora as 114 propriedades estejam localizadas em microbacias atendidas pelo PEMH, somente 12,3% delas possuem fossas sépticas biodigestoras (Figura 21). Essa prática permitiu que os produtores rurais beneficiados passassem a destinar adequadamente os resíduos sanitários, evitando assim poluir o solo e o lençol freático. Um dado preocupante, relatado nas entrevistas, é que 4% dos produtores despejam o esgoto diretamente nos cursos d’água, poluindo-os.

Figura 21: Fossas sépticas biodigestoras adquiridas pelo PEMH em propriedade rural no município de Dracena



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

As Figuras 22 e 23 mostram como ficou a malha rural após a intervenção do programa em duas microbacias: uma em Dracena e outra em Tupi Paulista. O objetivo da readequação das estradas rurais foi, além de evitar a erosão do solo e a degradação do meio ambiente, garantir também a trafegabilidade e o escoamento dos produtos agropecuários durante todo o ano.

Figura 22: Estrada rural readequada com recursos do PEMH no município de Tupi Paulista



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Figura 23: Readequação de estrada feita pelo PEMH no município de Irapuru



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Outros benefícios oferecidos pelo PEMH, como a aquisição de escarificador e a realização de faixas de retenção, não foram encontradas em nenhuma das dezesseis microbacias pesquisadas no EDR de Dracena. Em Tupi Paulista, nenhum produtor foi beneficiado com construção de fossa séptica biodigestora, nem com controle de erosão e terraceamento. No município de Irapuru, onde, de cinco microbacias, quatro foram selecionadas, alguns produtores não puderam acessar essas práticas porque não tiveram a microbacia selecionada pelo programa, como nos relata, em entrevista, o médico veterinário da prefeitura, para quem, o ideal seria que todos pudessem ter acesso a essa política pública.

Segundo o engenheiro agrônomo da CATI de Dracena, o PEMH alterou profundamente o modo de trabalho dos funcionários da instituição, ao introduzir a dimensão ambiental como carro-chefe do programa e ao incentivar a descentralização das ações⁷³. Assim, a CATI passou a dialogar com membros dos CMDRs, com os presidentes de associações, produtores rurais etc., inaugurando, portanto, uma nova fase da extensão rural em São Paulo, que se caracteriza pelas ações de baixo para cima e pelo trabalho em parcerias, pela valorização da dimensão ambiental e descentralização das ações. Essas características também estiveram presentes, com maior evidência, nos Programas de Microbacias no Paraná e em Santa Catarina, como destaca Navarro (1999).

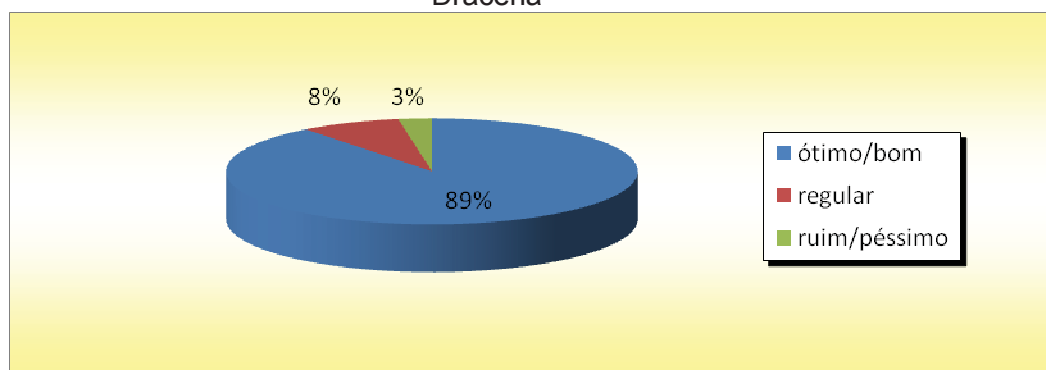
De acordo com o diretor do EDR de Dracena, o Programa de Microbacias deveria ter um tempo mais longo de duração para que outros produtores pudessem ser beneficiados por essa política pública. No entanto, com o seu encerramento em 2008, houve a interrupção das práticas oferecidas, deixando muitos produtores sem o acesso às benfeitorias essenciais para a sua produção, como a aquisição de calcário e a construção de abastecedores comunitários, por exemplo. Outra consequência foi o enfraquecimento de muitas organizações de produtores rurais. Em Irapuru, a associação de produtores rurais tornou-se inoperante e até mesmo os equipamentos conseguidos por meio do PEMH, como os kits (informática e plantio direto) e as roçadeiras, ficaram sem utilização, sendo armazenados no prédio da Casa da Lavoura, pois essa associação não possuía sede própria⁷⁴.

⁷³ Entrevista realizada dia 06/12/2011 no EDR/Dracena.

⁷⁴ Constatamos esse fato em trabalho de campo realizado em setembro de 2011.

Com relação à opinião dos produtores rurais entrevistados acerca do PEMH, 89% deles consideraram o programa bom/ótimo, 8% o avaliaram como regular, e apenas 3% marcaram ruim/péssimo para as ações dessa política estadual, conforme se verifica na Figura 24. Isso demonstra a boa receptividade que o Programa de Microbacias teve nesses quatro municípios em sua primeira edição.

Figura 24: Opinião dos produtores rurais entrevistados acerca do PEMH no EDR de Dracena



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Segundo os produtores, os motivos que os levaram a avaliar o Programa de Microbacias como ótimo/bom são os que seguem:

- a) foi a primeira política pública estadual a oferecer subvenções aos agricultores mais pobres;
- b) fortaleceu as associações de produtores rurais, ao destinar-lhes benefícios específicos, como os kits de informática e máquinas de plantio direto;
- c) ajudou o produtor rural a evitar a perda de solo pela erosão hídrica e a cumprir a legislação ambiental, por meio de práticas como o manejo do solo e da água, o controle de erosão e voçorocas e os cercamentos de APP;
- d) revitalizou a malha rural de muitos municípios, controlando a erosão e facilitando o trânsito de veículos e o escoamento da produção agrícola;
- e) direcionou diretamente à conta bancária do beneficiário os recursos para a implantação da prática, sem intermediário - muitos produtores demoraram a acreditar que o dinheiro realmente seria depositado em seu nome;
- f) levou água, por meio dos abastecedouros comunitários, a propriedades com dificuldade de conseguir esse recurso elementar à vida, assim como incentivou a irrigação, sobretudo nas lavouras de acerola, em Junqueirópolis, e nas plantações de uva, em Tupi Paulista;

g) fortaleceu a conscientização ambiental dos produtores rurais e dos técnicos da CATI, introduzindo a percepção de que uma política pública nessa área deve sempre levar em consideração a dimensão ambiental.

No entanto, os produtores entrevistados levantaram também alguns problemas na execução do Programa de Microbacias, tais como:

a) caráter restrito e pontual, priorizando algumas microbacias, em detrimento de outras - como já relatado anteriormente, todos os produtores deveriam ter sido atendidos e não somente os que tiveram as microbacias selecionadas pelo CMDR;

b) excesso de burocracia para ter acesso ao benefício - exigência de três orçamentos e beneficiário responsável pela procura do preço mais baixo;

c) pouca opção de benefícios oferecidos pelo PEMH - acesso restrito aos constantes no “pacote”;

d) falta de manutenção das estradas rurais e das fossas sépticas biodigestoras e baixa qualidade do material utilizado - estradas readequadas (Irapuru, por exemplo) já estavam deterioradas em 2011 e algumas fossas, desativadas;

e) falta de incentivo aos serviços de assistência técnica e extensão rural - um produtor de maracujá em Irapurú não foi atendido quando precisou da indicação de agrotóxico para combater uma doença específica dessa cultura;

f) dificuldade em organizar os grupos para acessar os incentivos coletivos e garantir sua manutenção - problemas na divisão das contas, sobretudo a da energia elétrica utilizada pelos abastecedores comunitários;

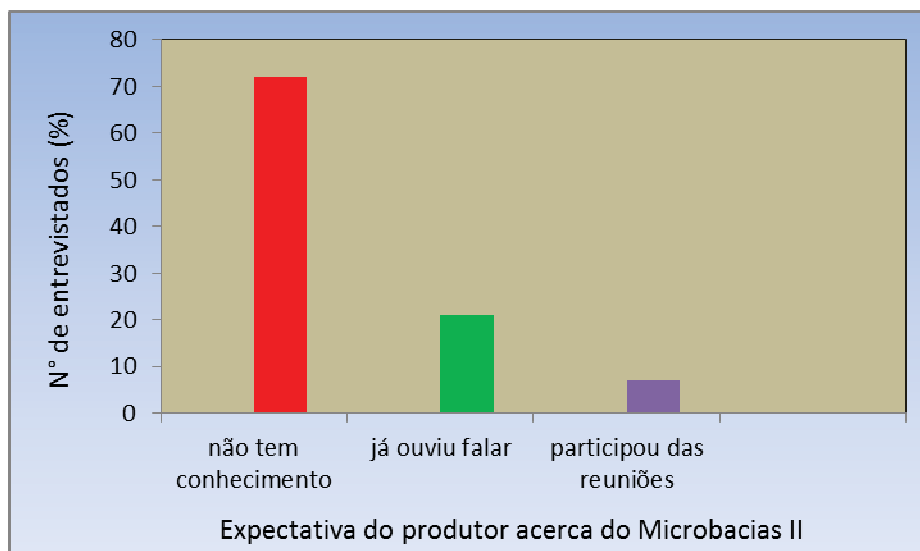
g) falta de eficácia no manejo correto do solo e da água - encontram-se ainda rios e córregos assoreados, grandes erosões e voçorocas e áreas em processo de ravinamento.

6.4.2. A expectativa dos produtores pesquisados em relação ao Microbacias II

Em nossas entrevistas, procuramos aferir a expectativa do produtor rural em relação à segunda edição do Programa de Microbacias, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado (2011-2015). Como podemos visualizar na Figura 25, a maioria dos entrevistados (72%) ainda não teve conhecimento da nova edição do programa, 21% ouviram falar, e

apenas 7% já participaram de reunião para discuti-la, o que comprova ter sido falha a divulgação.

Figura 25: Expectativa do produtor em relação ao Microbacias II



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Pudemos perceber nas entrevistas que, para muitos produtores, a segunda edição do programa terá as mesmas características da primeira. No entanto, muita coisa mudou entre uma edição e outra. Por causa da semelhança do nome, aqueles produtores que não conseguiram os benefícios (poço artesiano, calcário, roçadeira) oferecidos na primeira edição pensam que agora poderão ser atendidos. Porém, como discutimos no Capítulo 4, o Microbacias II tem pouca semelhança com o Programa de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), haja vista que foco, objetivos e favorecidos foram alterados.

Uma das principais diferenças está no público-alvo: se, antes, os beneficiários dessa política pública eram os médios e pequenos produtores rurais, localizados numa microbacia hidrográfica, na segunda edição, o foco se volta às associações e cooperativas que apresentarem um plano de negócio. Isso vai excluir boa parte dos produtores rurais do Estado de São Paulo, visto que muitos deles não fazem parte de uma organização rural e muito menos cultivam um produto agrícola com potencial para ser inserido no mercado de forma competitiva.

Portanto, mais do que a primeira edição do programa, o projeto Microbacias II revela-se altamente excludente e seletivo, ao priorizar os produtores organizados em associações/cooperativas e integrados numa cadeia produtiva comum. A primeira

chamada pública do projeto, realizada em agosto de 2011, comprova isso, pois, de um total de 134⁷⁵ manifestações de interesse apresentadas por associações de produtores rurais e/ou cooperativas, foram selecionadas apenas 36⁷⁶ propostas de negócios em todo o Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2013), às quais foram acrescentadas 41 novas propostas, após a segunda chamada pública, realizada em 2012, números bastante baixos, sem dúvida, quando comparados à quantidade de associações de produtores rurais e cooperativas existentes no estado.

Em entrevistas realizadas com o presidente do CMDR de Dracena, com a presidente da Associação de Produtores Rurais de Dracena e com o secretário de agricultura de Junqueirópolis, todos comentaram que até mesmo a CATI está tendo dificuldades em trabalhar com a segunda edição do programa, cujos objetivos não foram ainda totalmente assimilados, nem pelos técnicos executores, nem pelos produtores rurais. O que se observa é que a nova edição entrou em operação, com ações e objetivos totalmente diversos, sem a preocupação de dar continuidade às ações do Programa de Microbacias (primeira edição). Os idealizadores do Microbacias II não seguiram, portanto, o que recomenda Sumpsi (2007), no que concerne à proposição de políticas públicas territoriais. Segundo o autor, a execução de uma política pública, para atingir resultados satisfatórios, além de prever um treinamento intensivo dos executores e do público-alvo a fim de que compreendam as intenções do projeto, precisa também ser planejada para um período de tempo razoavelmente longo, mantendo-se os mesmos objetivos/ações.

Estivemos em Junqueirópolis, em maio de 2011, quando, na sede da Associação Agrícola, o engenheiro agrônomo da CATI apresentou o Microbacias II para os produtores desse município (Figura 26)⁷⁷. Na ocasião, conversamos com alguns deles e percebemos que ficaram bastante desanimados com as informações, pois dificilmente iriam acessar os recursos dessa segunda edição do Programa de Microbacias. Muitos saíram sem entender nada do que foi apresentado. Outros esperavam a continuidade das ações da primeira edição do PEMH como, por

⁷⁵ Informações disponíveis em <http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/chamadapublica.php?ID=2>, acesso em 14/09/2013.

⁷⁶ Informações obtidas em: <<http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/noticia.php?ID=36>>, acesso em 01/09/2013.

⁷⁷ Foi nessa reunião, realizada em 31 de maio de 2011, que aplicamos o nosso formulário piloto a cinco produtores rurais. Percebemos que estava muito extenso e, a partir daí, foram feitas readequações para aplicá-lo, posteriormente, a outros produtores rurais.

exemplo, o presidente da AAJ, para quem a CATI “deu um tiro no pé” ao lançar o Microbacias II, pois, além das próprias dificuldades do órgão em lidar com o projeto, os produtores rurais não pareciam também muito receptivos a essa nova proposta.

Figura 26: Apresentação do projeto Microbacias II aos produtores rurais de Junqueirópolis, na sede da AAJ em 31/05/2011



Foto: Carlos de Castro Neves Neto

O principal objetivo do Microbacias II é fazer uma associação virar uma empresa. No entanto, a maioria das associações de produtores rurais funciona apenas “no papel”, ou somente para ter acesso a alguma política pública. Foi assim com o PEMH, que provocou o surgimento de mais de 400 associações em todo estado, muitas das quais, porém, encontram-se hoje inoperantes, como destaca a pesquisa de Antuniassi (2009). Há também, como relata em entrevista o presidente de uma associação de produtores, algumas organizações que, apenas para atender as exigências burocráticas da CATI, elaboram atas de reuniões sem que elas tenham, de fato, ocorrido.

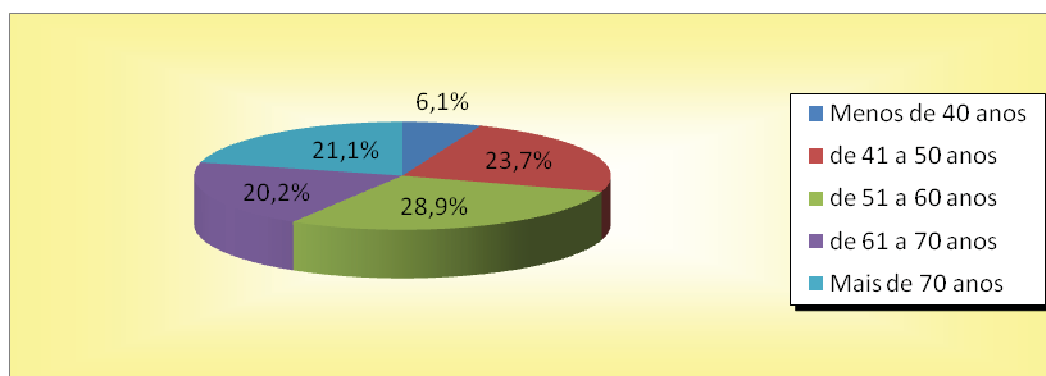
Diante do exposto, podemos afirmar que o Microbacias II vai atender as organizações rurais que já são fortes, como a própria AAJ de Junqueirópolis, ou a Cacretupi de Tupi Paulista. A maioria das associações, que nem sede própria possui e cuja constituição é apenas pro forma, ficará segregada dessa segunda edição do Programa de Microbacias. Em suma, o governo contraiu empréstimo do Banco Mundial para beneficiar uma classe de produtores já favorecida economicamente.

6.5. Perfil dos produtores rurais entrevistados

Neste item, destacaremos algumas características dos 114 produtores pesquisados no EDR de Dracena como, entre outras, idade, escolaridade, tamanho da propriedade, forma de aquisição e local da residência.

Os dados sobre a faixa etária dos pesquisados corroboram o que apontam Camarano e Abramovay (1999), com base nos censos demográficos, sobre o envelhecimento da população rural brasileira: 41,3% dos produtores rurais entrevistados têm mais de 60 anos, incluídos, nesse índice, 21,1% com mais de 70 anos, conforme se verifica na Figura 27.

Figura 27: Idade dos produtores rurais entrevistados no EDR de Dracena



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

A presença de uma população mais jovem nos municípios pesquisados foi bem pequena, sendo que apenas 6,1% dos entrevistados tinham menos de 40 anos, e os índices crescem à proporção que aumenta a faixa etária: 23,7 entre 41 a 50 anos e 28,9% entre 51 a 60 anos, como se verifica na Figura 27. Se agruparmos os que se encontram na faixa acima de 50 anos, o percentual chega a 70,2%, donde se conclui que a maioria absoluta dos produtores pesquisados encontra-se em idade avançada. Cabe destaque a Junqueirópolis, onde a maior quantidade de produtores

tem mais de 50 anos (53%), número bem superior ao dos outros três municípios pesquisados.

A idade avançada dos produtores rurais dificulta a realização do trabalho no campo, pois a atividade agrícola exige um grande esforço físico, seja no manejo do solo, seja nos cuidados com os animais ou, ainda, no plantio e colheita de lavouras. Considerando que 71,9% dos filhos dos produtores não pretendem dar continuidade ao trabalho nas propriedades rurais pesquisadas, a permanência da atividade agrícola torna-se, portanto, difícil. A Figura 28 retrata bem a característica da maioria dos produtores entrevistados no EDR de Dracena, principalmente no município de Junqueirópolis: um casal de idade avançada, morando em uma casa simples, com poucos recursos, sem a presença dos filhos.

Figura 28: Casa de idosos proprietários rurais no município de Junqueirópolis



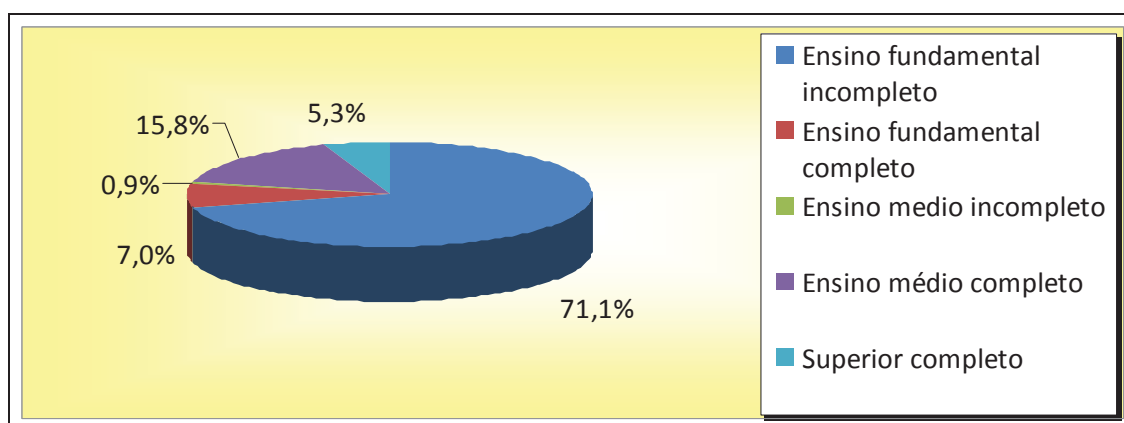
Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

A maior parte dos produtores pesquisados (61,8%) reside no próprio estabelecimento rural, enquanto 38,6% têm sua residência na área urbana. Não obstante as dificuldades enfrentadas pela maioria deles, como a baixa renda gerada pelas atividades agrícolas, a falta de mão de obra e a idade avançada, apenas

28,9% pensam em vender a propriedade, em oposição a 71,1% dos entrevistados que pretendem continuar morando no campo, decisão justificada, entre outros motivos, pela falta de oportunidade de emprego na cidade, pelo “apego” à terra, pois sempre viveram no campo, e também por não terem casa na área urbana. Por outro lado, as razões que movem aqueles que pretendem vender sua propriedade são o desânimo em relação aos valores auferidos com a venda dos produtos agropecuários e a pouca condição física para as atividades agrícolas, bem como o fato de a cidade oferecer melhores oportunidades de acesso a atendimento de saúde e opções de lazer. Somada a esses fatores, a falta dos filhos para ajudá-los no trabalho também concorre para o desestímulo de muitos produtores com as atividades agrícolas: 73,3% dos pesquisados não contavam com essa ajuda, contra apenas 26,3% que tinham consigo seus filhos.

No que respeita ao nível de escolaridade dos produtores rurais, 71,1% dos entrevistados possuem apenas o ensino fundamental incompleto, 7%, o fundamental completo, 15,8%, o ensino médio completo, e 5,3%, o superior completo, conforme demonstra a Figura 29. Os municípios de Junqueirópolis e Tupi Paulista foram os que mais apresentaram produtores com ensino fundamental incompleto, 24,6% e 19,3%, respectivamente.

Figura 29: Nível de escolaridade dos produtores entrevistados



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

A pouca escolaridade dos entrevistados se deve a vários fatores. Todavia, se relacionarmos esse dado à faixa etária da maioria dos produtores, podemos concluir que o baixo nível educacional é decorrente do fato de que muitos deles, quando criança, tiveram o acesso à educação prejudicado porque tinham que ajudar os pais nas lavouras de café e em outros trabalhos na propriedade. A difícil locomoção até a

área urbana, o reduzido número de escolas e as dificuldades financeiras também concorreram para a redução do tempo de permanência na escola.

Embora esses produtores rurais tenham tido poucos anos de estudos, o conhecimento que adquiriram com a prática das atividades agropecuárias ao longo de toda a vida é significativo e deve ser levado em consideração pelas políticas de desenvolvimento rural. De acordo com Companhia e Silva (2000, p. 17), “qualquer programa ou projeto de desenvolvimento deve respeitar as particularidades locais – sociais, culturais, econômicas e ambientais –, de modo a não agravar as desigualdades regionais”.

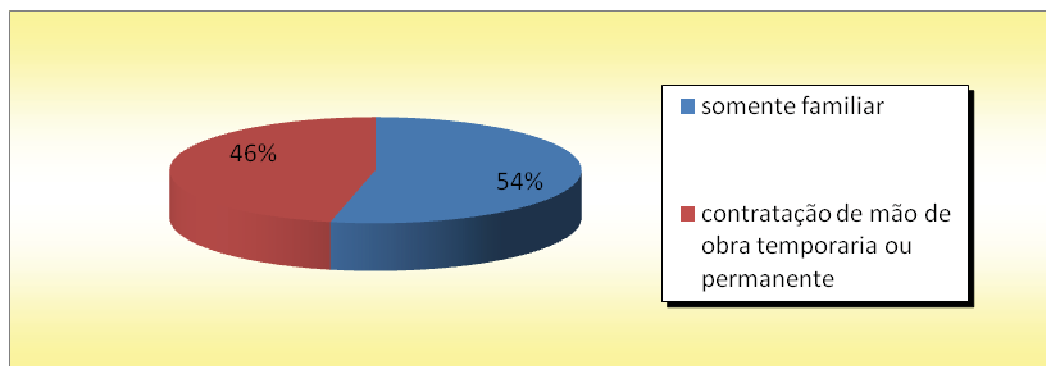
Além dos conhecimentos locais, é importante que os produtores tenham também noção do mercado para o qual vão vender os seus produtos e aproveitem nichos de mercados que proporcionem maior rentabilidade como, por exemplo, os produtos “orgânicos”. E é aí que a atuação do Estado torna-se necessária, com a promoção de cursos de capacitação e de orientação de mercado. Os técnicos responsáveis pelos serviços de assistência técnica, por sua vez, devem exercer a sua função de transmitir os conhecimentos científicos aos produtores, sempre levando em consideração os saberes da população rural. Na realidade pesquisada, no entanto, devido à idade avançada da maioria dos produtores pesquisados, poucos têm interesse em participar de cursos de capacitação ou em realizar grandes investimentos nas propriedades.

6.5.1. Utilização da mão de obra e de financiamento pelos proprietários entrevistados

Conforme se verifica na Figura 30, mais da metade (54%) dos entrevistados contrata mão de obra temporária ou permanente, enquanto o restante (46%) utiliza somente o trabalho da família nas atividades agropecuárias. Durante a pesquisa de campo, diversos produtores de acerola, em Junqueirópolis, e de uva, em Tupi Paulista, relataram que, após a chegada das usinas de açúcar e álcool na região, a mão de obra está cada vez mais escassa. Os trabalhadores rurais preferem os

canaviais porque as empresas oferecem, além do registro em carteira, um período de trabalho maior e salários melhores do que os obtidos nos cultivos das frutas⁷⁸.

Figura 30: Mão de obra empregada nas propriedades pesquisadas



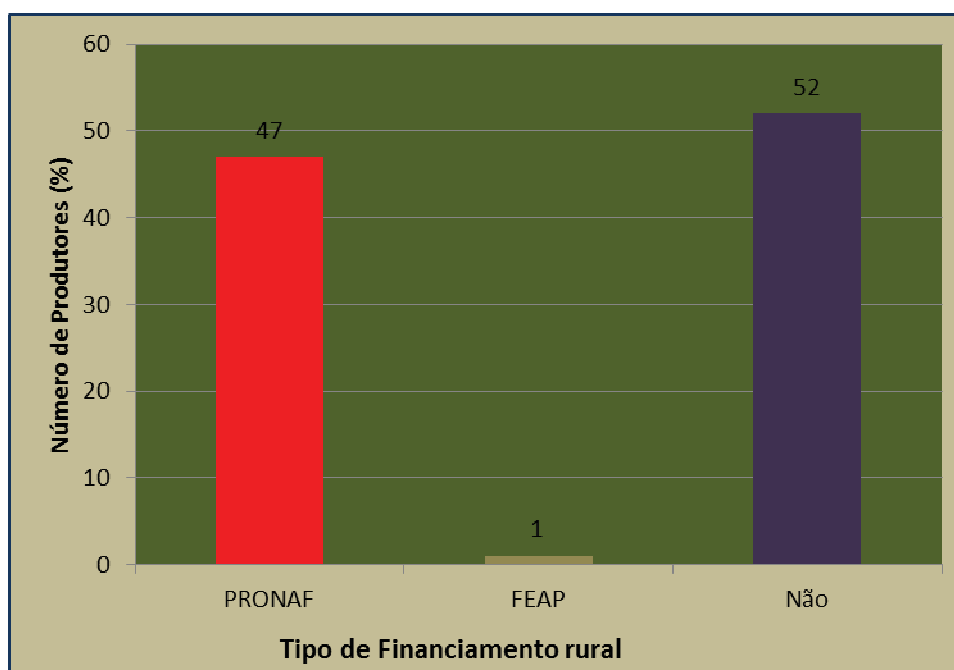
Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Alguns produtores relataram que estão diminuindo a produção por causa da falta de mão de obra, sobretudo na época da colheita da acerola, atividade que demanda grande quantidade de pessoas. Com a expansão da cana-de-açúcar, tem faltado gente para a colheita da fruta e, atualmente, a mão de obra feminina, cabe aqui destacar, vem predominando no desempenho desse trabalho.

Quanto ao acesso ao crédito rural, verifica-se que 52% dos entrevistados não o utilizam, como demonstra a Figura 31. Já 47% deles estão inseridos no Pronaf, e apenas 1% recorreu ao Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - FEAP, do governo do Estado de São Paulo.

Mesmo que os juros desses financiamentos sejam subsidiados, bem menores, portanto, do que os praticados no sistema bancário normal, muitos produtores resistem em utilizar o crédito rural por receio de não conseguirem pagar o empréstimo. A burocracia para o acesso ao Pronaf, que exige a Declaração de Aptidão - DAP, a apresentação de fiador ou a penhora da terra, foi citada também como fator que dificulta a utilização de crédito rural. Além disso, há ainda o temor de que quebras de safras devido a pragas ou problemas climáticos (secas, geadas) inviabilizem a produção e, conseqüentemente, as condições para quitar o financiamento.

⁷⁸ Para mais informações sobre a expansão das usinas de açúcar e álcool na região de Dracena, consultar a dissertação de mestrado de Sônia Segatti: "A expansão da agroindústria sucroalcooleira e a questão do desenvolvimento da microrregião de Dracena – SP", defendida em 2009. Disponível em: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bpp/33004129042P3/2009/segatti_s_me_prud.pdf.

Figura 31: Utilização do financiamento rural pelos produtores pesquisados

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

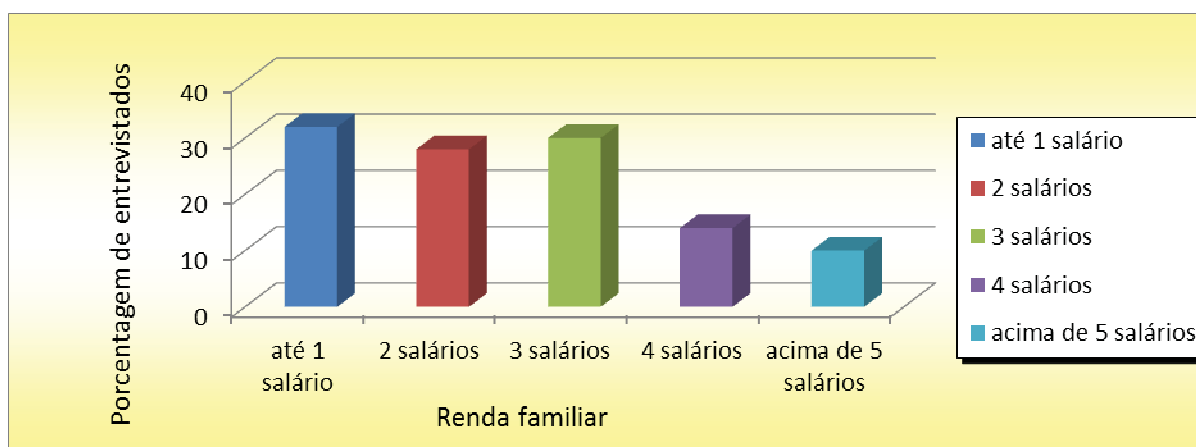
Apesar de o Pronaf oferecer juros subsidiados aos agricultores familiares, esta modalidade de financiamento ainda é direcionada prioritariamente aos produtores mais capitalizados, que já estão inseridos no mercado e têm meios de fornecer garantia (terra ou outro imóvel) ao sistema financeiro. A maior parte dos agricultores pobres que produzem predominantemente para o autoconsumo não consegue acessar essa política pública federal. Os 47% dos produtores pesquisados que acessam o Pronaf utilizam esse recurso para ampliar a produção, comprar adubos, insumos e matrizes, entre outros fins. Segundo relato de alguns, o maior risco é utilizar o Pronaf para outras finalidades que não sejam as atividades agropecuárias como, por exemplo, a aquisição de eletrodomésticos, carros etc.

De acordo com Schneider, Mattei e Cazella (2004, p. 18), porém, os recursos do Pronaf, programa que abrange todo o território nacional, vêm aumentando desde 1997, bem como ajustes vêm sendo feitos para que agricultores familiares de todas regiões possam ter acesso a essa política pública federal: “Nota-se que atualmente está havendo uma melhor distribuição dos recursos financeiros não somente entre as regiões brasileiras, mas também entre os diferentes níveis de renda dos agricultores familiares”.

6.5.2. Condições socioeconômicas dos produtores pesquisados

Os produtores rurais pesquisados possuem baixo nível de renda, parte deles trabalha fora da propriedade e as aposentadorias e/ou pensões são importantes na composição de sua renda. Dos agricultores familiares envolvidos na pesquisa, pouco mais da metade (53%) possui renda de até dois salários mínimos, entre os quais 28% têm renda de no máximo um salário mínimo, conforme se observa na Figura 32. Num nível mais alto, encontram-se 26% com renda superior a três, 12%, a quatro, e 9%, a cinco salários mínimos, considerando a renda total da família e não apenas os rendimentos gerados pelas atividades agropecuárias.

Figura 32: Renda familiar dos produtores pesquisados



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

As atividades não agrícolas têm ampliado sua importância na composição da renda do produtor brasileiro, pois, na maioria das vezes, a produção agropecuária não é suficiente para garantir o sustento da família (SILVA, 1999). Conforme apontam Silva, Grossi e Companhia (2002, p.46), “o êxodo rural diminuiu ou quase acabou nos anos 1990, embora exista ainda um forte êxodo agrícola”. Isso significa que, de acordo com Silva (1999), para permanecer no campo o produtor teve que se adaptar, combinando atividades agrícolas e não agrícolas (pluriatividade). Assim, muitos têm trabalhado fora de sua propriedade, seja em usinas de açúcar e álcool, seja como ajudante em outras propriedades ou no comércio etc., surgindo assim um novo ator social, o denominado part-time-farmer (agricultor em tempo parcial), que tem como característica principal não depender exclusivamente das atividades agropecuárias para sobreviver.

Pode-se dizer que as atividades agropecuárias estão se tornando crescentemente atividades de tempo parcial para um contingente expressivo de trabalhadores em nosso país. E não é apenas porque as atividades agrícolas não demandam todo o tempo de trabalho disponível das famílias rurais: é também porque não geram renda suficiente para manter as famílias em condições dignas de vida (SILVA, 1999, p. 22).

Em nossa pesquisa de campo, constatamos que o índice de produtores que trabalham fora aproxima-se do daqueles que trabalham apenas na propriedade, 43,9% e 56,1%, respectivamente. Dentre as atividades não agrícolas praticadas pelos agricultores pesquisados destacam-se as de: professor, vendedor no comércio local, pedreiro, funcionário de usina de açúcar e álcool, motorista, agente de saúde, secretário de associação de produtores rurais, pedreiro, empregada doméstica e funcionário público. Alguns produtores também afirmaram que prestam serviços esporádicos em propriedades próximas, sobretudo na época de vacinação do gado.

Outra importante fonte de renda dos pesquisados é a aposentadoria, pois, 65,8% dos entrevistados já contam com o benefício da previdência, recurso que muitos utilizam para custear as despesas das atividades agropecuárias. A aposentadoria permite ao produtor contar com uma renda mensal garantida, em contraposição às vicissitudes dos preços de produtos agropecuários, que dependem de uma série de fatores como clima, safra, mercado externo, e até a quantidade produzida no país. Vários entrevistados declararam que, sem a renda da aposentadoria, teriam dificuldades para sobreviver. No Brasil, a previdência rural é direito universal e não exige a contribuição ao INSS como contrapartida. Para se aposentar, o agricultor familiar deve ter atingido a idade mínima (homem 65 e mulher 55 anos) e comprovar que trabalha no campo, por meio de documentos (notas fiscais de venda de produção, declaração de sindicatos e de testemunhas).

Outro item que contribui para a composição da renda familiar dos produtores pesquisados é o salário dos filhos que trabalham fora da propriedade, já que o número destes atinge o percentual de 73,7%, contra os 26,3% que atuam exclusivamente nas propriedades. Em relação à perspectiva de os jovens permanecerem no espaço rural, 90% dos entrevistados acreditam que não há nenhuma possibilidade de que isso venha a acontecer, devido à pouca atração (de renda, lazer, infraestrutura etc.) que o campo lhes oferece. De acordo com os

agricultores, os jovens não veem a hora de ir para cidade, arrumar um trabalho com registro em carteira e comprar a casa própria. Como apontam Camarano e Abramovay (1999), ainda, o processo de “masculinização” dos espaços rurais é mais um fator que leva o jovem a abandonar o meio rural.

6.6. Perfil da propriedade e condição do produtor

No que concerne à condição do produtor, 83,3% dos entrevistados são proprietários, 9,6%, empregados (na maior parte das vezes, administradores do estabelecimento rural), 5,3%, parceiros, e somente 1,8%, arrendatários, como demonstra a Figura 33. Esse dado é importante para que o produtor tenha acesso a financiamentos, já que muitos bancos exigem a garantia da terra para a concessão do crédito rural. Em pesquisa de campo, alguns agricultores familiares que não tinham o título da propriedade reclamaram da dificuldade de acesso ao Pronaf, devido à exigência da Declaração de Aptidão (DAP), que é obrigatória para o produtor conseguir acessar uma política pública, não só o Programa de Microbacias, como também o PAA e o PNAE⁷⁹ (MDA, 2013). Além do agricultor familiar, podem conseguir a DAP:

- I - **Pescadores artesanais** que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;
- II - **Extrativistas** que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável;
- III - **Silvicultores** que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
- IV - **Aquicultores** que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;
- V - **Quilombolas** que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos;
- VI - **Indígenas** que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos (BRASIL, 2013, p.1)⁸⁰.

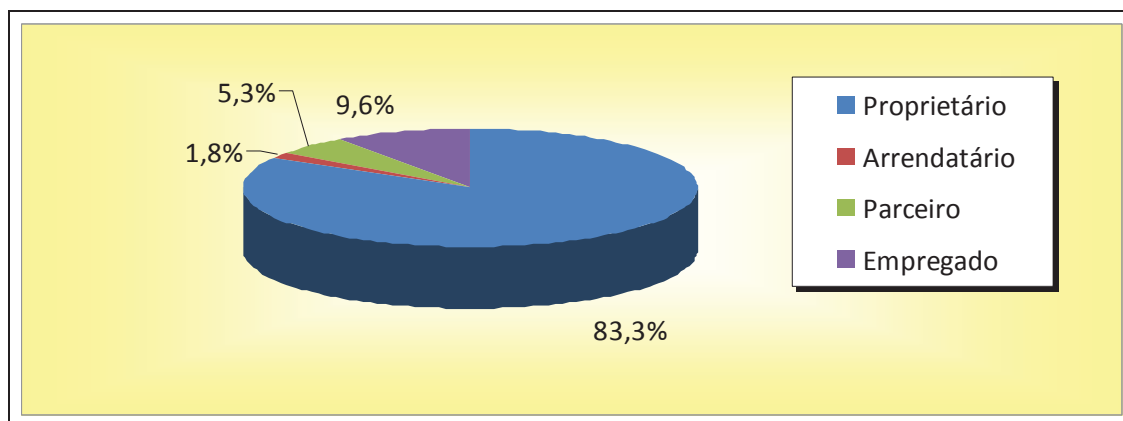
⁷⁹ Informações obtidas em:

<<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/8070377>>, acesso em 02/09/2013.

⁸⁰ Informações obtidas em <http://www.agricultura.al.gov.br/programas/DAP.pdf>, acesso em 02/09/2013.

Tal documento é emitido por órgão ou entidade credenciada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, e no caso do Estado de São Paulo, a responsabilidade é da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI).

Figura 33: Condição do produtor nas propriedades pesquisadas

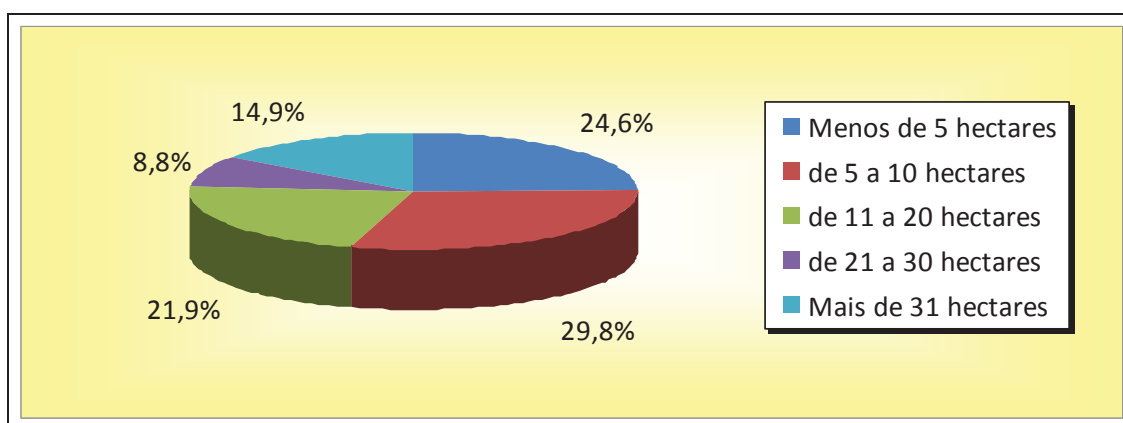


Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Quando indagados sobre a aquisição de suas terras, 63,2% dos entrevistados afirmaram ter comprado sua propriedade, 21,1%, a receberam por herança e 13,2% a adquiriram de forma diversa. Já 13,2%, também, compraram uma parte e herdaram outra. Vários entrevistados relataram o desejo de comprar mais terra na região, mas isso não lhes parecia possível por causa do preço do hectare que se elevou muito com a expansão das usinas de açúcar e álcool na região de Dracena.

Em relação ao tamanho, observa-se, na área pesquisada, o predomínio absoluto de propriedades com até 30 ha, que juntas somam 85,1% do total. Como demonstra a Figura 34, apenas 14,9% dos produtores entrevistados possuem áreas superiores a 30 ha.

Figura 34: Tamanho das propriedades pesquisadas no EDR de Dracena



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Esse dado revela a baixa concentração fundiária nas propriedades pesquisadas, com áreas de até quatro módulos fiscais, onde predomina a agricultura familiar, havendo também uma diversidade de culturas nos quatro municípios selecionados para este estudo. Cabe aqui citar que o módulo fiscal é uma unidade medida em hectares e fixada para cada município, levando em consideração o tipo de exploração predominante e a renda com ela obtida⁸¹. Esse padrão define, assim, a menor medida que uma propriedade deve ter para que uma família consiga produzir e se sustentar. Como se vê na Figura 34, uma parcela significativa das propriedades pesquisadas apresenta área inferior ao módulo fiscal, o que, em tese, inviabilizaria a sobrevivência das famílias que delas dependem.

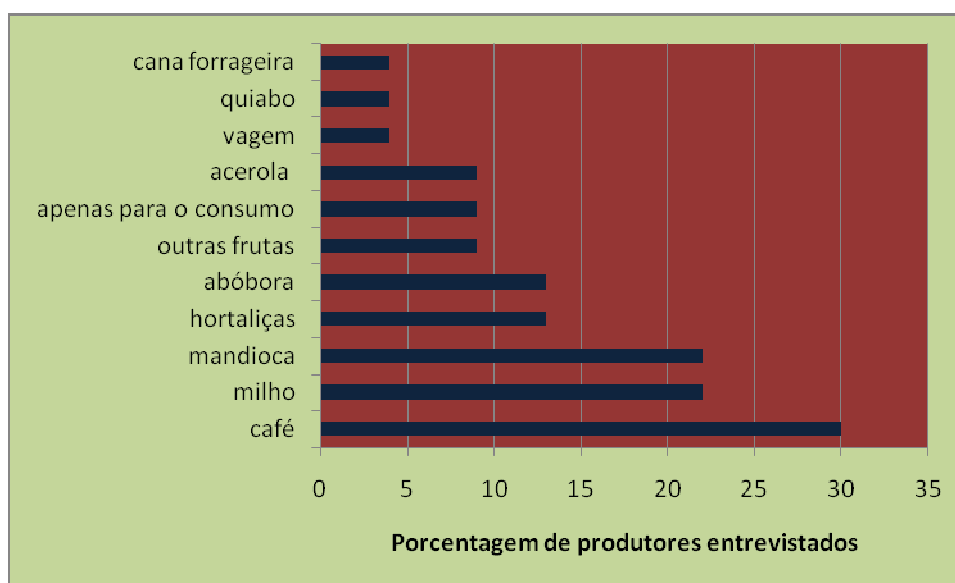
6.7. Utilização da terra e destino da produção agropecuária

Devido à grande diversidade das atividades agropecuárias nos municípios pesquisados, optamos por apresentar os dados sobre a utilização da terra por município.

A Figura 35 demonstra que do total de 23 produtores entrevistados em Dracena, 30% cultivam café, 22%, milho, 22%, mandioca, 13%, hortaliças e 9%, outras frutas (maracujá, manga, uva, morango etc.), sendo que outros 9% produzem apenas para o próprio consumo. A acerola foi encontrada em poucos estabelecimentos, restringindo-se também a um índice de 9%.

Em diversas propriedades rurais visitadas no município de Dracena, o café se encontrou em decadência, como se verifica na Figura 36.

⁸¹ O módulo fiscal de Dracena, Junqueirópolis e Irapuru é de 20 hectares, e o de Tupi Paulista é de 10 ha.

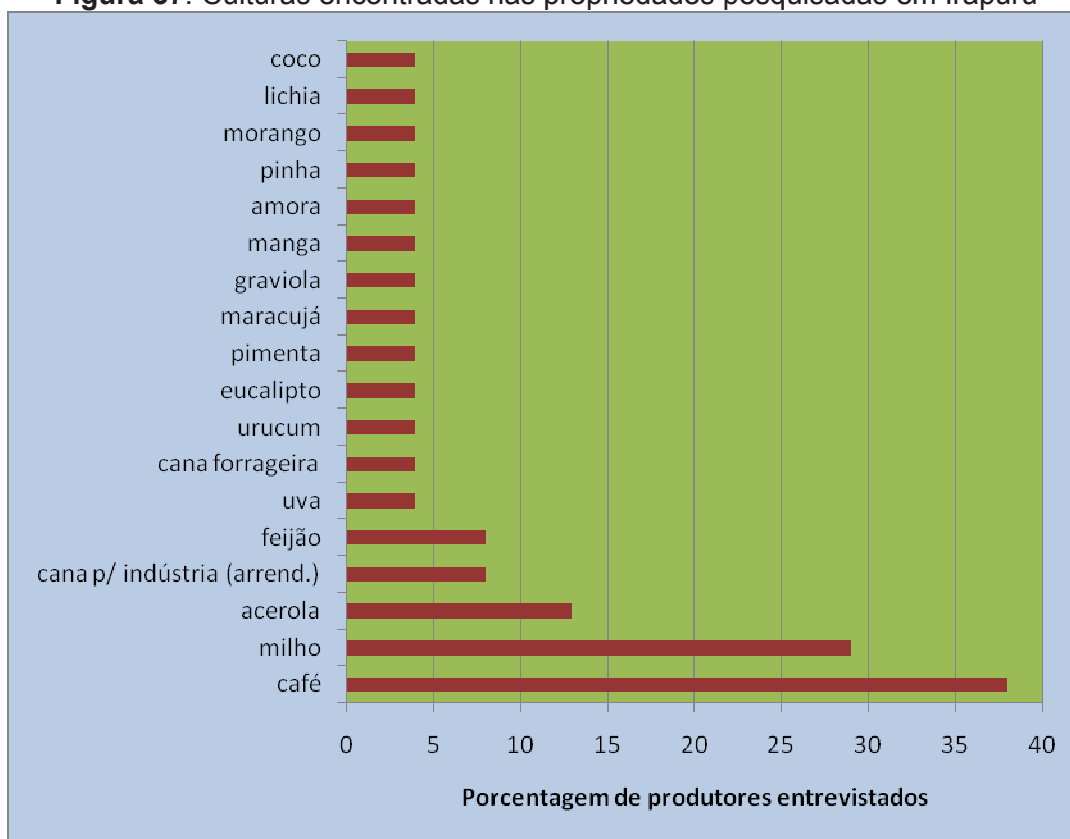
Figura 35: Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Dracena

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Figura 36: Cafeeiro em propriedade rural no município de Dracena

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Não obstante a maior diversidade de culturas, o café predominou nas 24 propriedades pesquisadas em Irapuru, com 38%, conforme a Figura 37. O milho vem logo em seguida, com 29%, e a acerola e o feijão, presentes em 13% e 8% dos estabelecimentos, respectivamente.

Figura 37: Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Irapuru

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Cabe destacar a forte presença da cana-de-açúcar na região, que se ampliou, com a instalação das usinas de açúcar e álcool na região de Dracena, a partir de 2005. Como pudemos notar na pesquisa de campo, diversos pequenos produtores têm optado por arrendar sua propriedade, às vezes até as com menos de 50 ha, a uma das sete usinas existentes hoje na área, as quais disputam as terras que antes eram utilizadas predominantemente para a criação de gado e o plantio de café, considerando que a renda obtida com a cana-de-açúcar supera os ganhos obtidos com essas atividades.

As Figuras 38 e 39 retratam a expansão da cana-de-açúcar e suas consequências na região de Dracena. A primeira destaca o abandono de uma casa no meio de um canavial, cena comum em propriedades que exploravam anteriormente a pecuária e, agora, encontram-se arrendadas para o plantio de cana. Toda a infraestrutura do estabelecimento rural (curral, “manga”, casa de cocho, sede, casa do funcionário) instalada para a lida com o gado torna-se inoperante, cercada pelo canavial. Na segunda, vê-se o tráfego de caminhões em uma estrada rural que foi readequada com recursos do Programa de Microbacias em Tupi

Paulista. Como esses veículos levam uma carga bastante volumosa, a malha rural se deteriora, dificultando a locomoção dos agricultores e o escoamento da sua produção agropecuária.

Figura 38: Cana-de-açúcar em Tupi Paulista



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

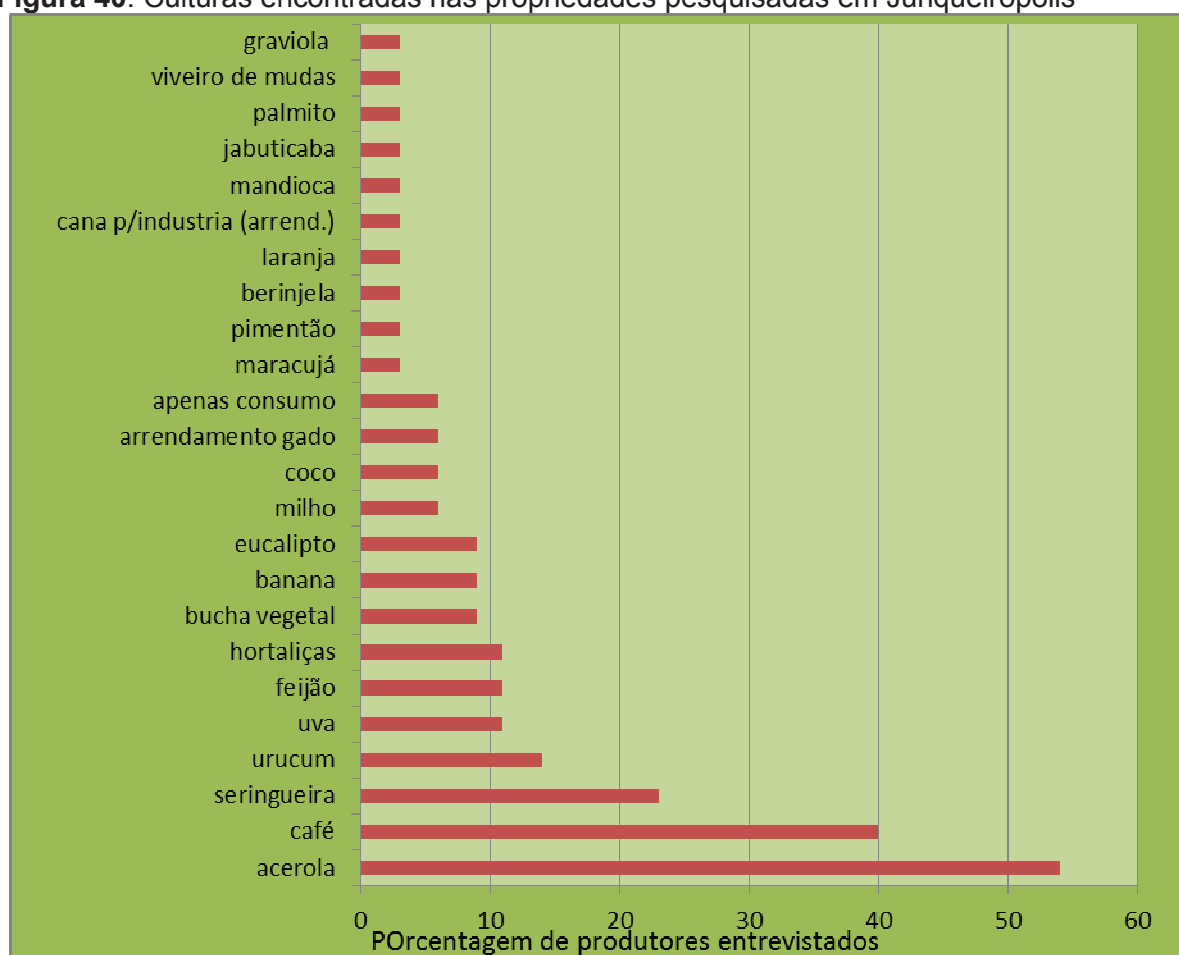
Figura 39: Caminhão de cana-de-açúcar em Tupi Paulista



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Em Junqueirópolis, porém, apenas 3% dos produtores entrevistados estão arrendando as propriedades para as usinas. Conhecida como a capital nacional da acerola, 54% das propriedades pesquisadas estão envolvidas com o cultivo dessa fruta. No entanto, como podemos verificar na Figura 40, há uma diversidade muito grande de culturas nas 35 propriedades participantes da pesquisa nesse município⁸². O café, a seringueira e o urucum estão presentes em 40%, 23% e 14% delas, respectivamente. Com presença significativa, apareceram a uva (11%), o feijão (11%), hortaliças (11%), bucha vegetal (9%), banana (9%), eucalipto (9%), coco (6%) e milho (6%), entre outras culturas.

Figura 40: Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Junqueirópolis



Fonte: Trabalho de campo (2011). Org. Carlos de Castro Neves Neto

Oliveira (2003) destaca que muitos pequenos produtores rurais optaram pela fruticultura, não só como uma forma de superar a crise do café, mas também como

⁸² Vale destacar que a maioria dos produtores pesquisados explora mais de uma atividade agrícola, por isso, o total de entrevistados ultrapassa a 100% nos gráficos.

estratégia para complementar a renda familiar, pois essa atividade possibilita aos agricultores familiares “a maximização do espaço e a geração de elevado valor de produção por hectare” (OLIVEIRA, 2003, p. 84). O autor enumera, assim, os efeitos positivos do desenvolvimento da fruticultura:

i) rentabilidade elevada em pequenas propriedades rurais; ii) acréscimo da demanda do mercado interno por meio da conscientização dos consumidores acerca dos valores nutricionais oferecidos pelos produtos de origem natural, como as frutas; iii) dinamização do setor agropecuário, resultando no aumento da arrecadação de impostos; iv) aumento na pauta das exportações de frutas, explorando adequadamente as potencialidades do território brasileiro; v) absorção da mão-de-obra familiar (incluindo as mulheres e os jovens), contribuindo para a reprodução da população no meio rural, e conseqüentemente, reduzindo os problemas urbanos. (OLIVEIRA, 2003, p. 139).

O barracão da sede da Associação Agrícola de Junqueirópolis (AAJ), a acerola e a colheita do urucum, culturas encontradas em diversas propriedades visitadas no município, são apresentados nas Figuras 41, 42 e 43, respectivamente.

Figura 41: Sede da Associação Agrícola de Junqueirópolis



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Figura 42: Acerola



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Figura 43: Trabalhadores colhendo o urucum em Junqueirópolis

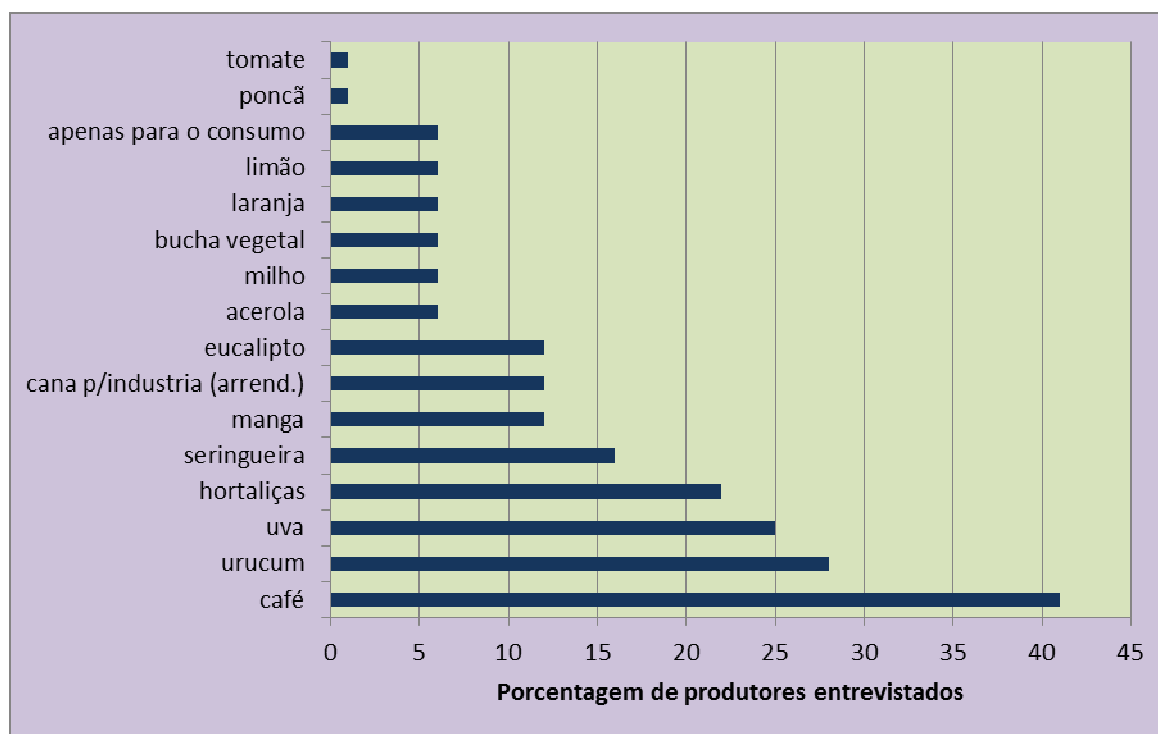


Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Outro fator importante para a grande diversificação da produção foi a instalação de empresas despulpadoras de frutas, como a Fruteza e a Poder Fruit, que passaram a incentivar a fruticultura na região de Dracena. Também cabe destacar o papel desempenhado pela Associação Agrícola de Junqueirópolis no fomento à produção de acerola, realizando a comercialização conjunta dos associados e, mais recentemente, encaminhando o processo de certificação de boas práticas agrícolas, para que o associado tenha uma renda maior na venda do seu produto.

Em Tupi Paulista o café (Figura 45) é a cultura predominante (41%) nas 32 propriedades pesquisadas, seguida pelas de urucum (28%), uva (25%), hortaliças (22%) e seringueira (16%), como demonstra a Figura 44. Nesse município, destaca-se a forte presença da uva (Figura 46), uma cultura que, ocupando um espaço reduzido, oferece uma alta rentabilidade ao produtor. O arrendamento para a cana-de-açúcar, observado nos outros três municípios, também foi encontrado neste, em 12% das propriedades pesquisadas.

Figura 44: Culturas encontradas nas propriedades pesquisadas em Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Figura 45: Cafeeiro em Tupi Paulista



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Figura 46: Parreiras de uva em Tupi Paulista

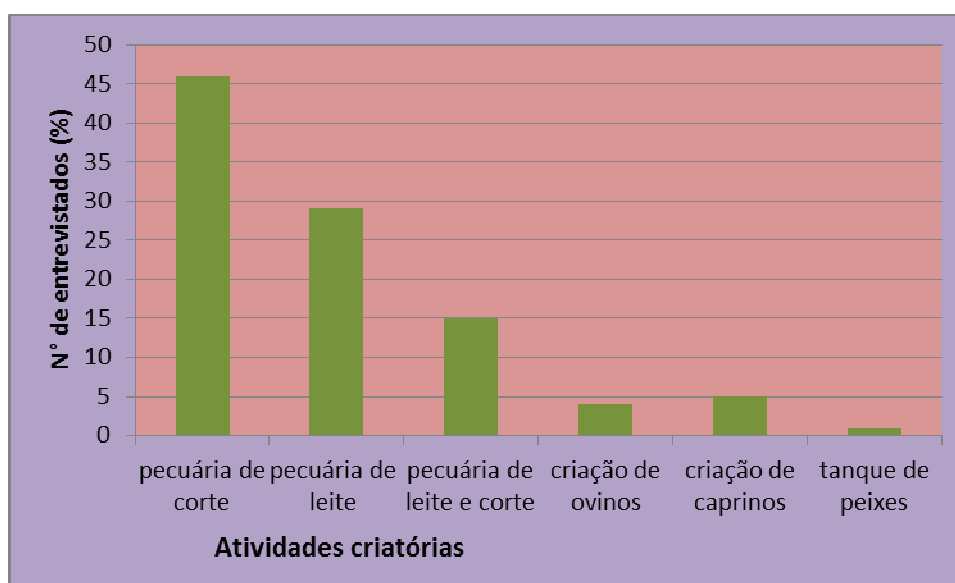


Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Presente em diversas propriedades pesquisadas, a pecuária se destaca entre as atividades criatórias: 46% dos entrevistados exercem a pecuária de corte, 29% fazem o ordenamento diário de vacas, aproveitando-se economicamente da venda do leite, e 15% exploram tanto a atividade leiteira como a de corte. Na Figura 47 é

apontada a presença de agricultores que criam carneiros (4%) e cabras (5%). Vale ressaltar a presença de um criador de peixes que, além de comercializar seu produto, instalou um pesque-pague em sua propriedade, confirmando o caráter multifuncional do espaço rural.

Figura 47: Atividades criatórias verificadas nas propriedades pesquisadas



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de C. Neves Neto

Entre os principais destinos da produção agropecuária dos produtores pesquisados citam-se: frigorífico, atravessadores, supermercados, cerealistas, associação, cooperativa, consumo próprio, feira, laticínio, agroindústria, Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Já os problemas mais apontados pelos produtores pesquisados em relação à comercialização da produção agropecuária foram os preços baixos dos produtos e a dificuldade para a venda da produção no período de safra, donde se conclui que os agricultores familiares enfrentam rotineiramente as vicissitudes dos preços agrícolas. Isso poderia ser amenizado, se o estado elaborasse uma política de preços mínimos e um bom programa de estoque de produtos agropecuários durante todo o ano, para o produtor não sofrer com as variações de preços. A atuação dos atravessadores também foi citada como fator que influi na redução do ganho do produtor rural.

6.8. Assistência Técnica e Extensão Rural

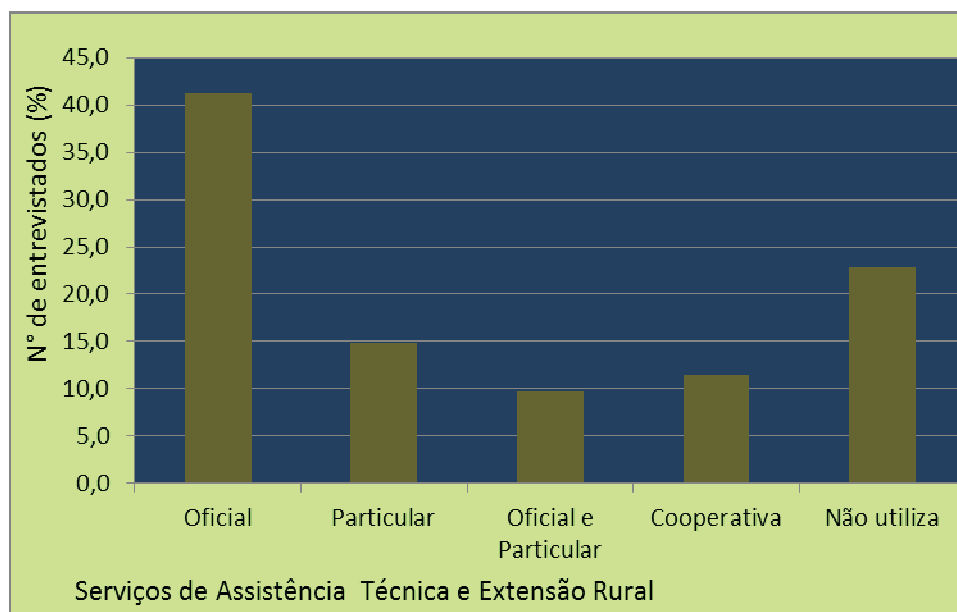
Este item tem o propósito de avaliar os serviços de assistência técnica e extensão rural oferecidos aos produtores rurais pesquisados. De acordo com Peixoto (2008), a diferença entre esses dois tipos de trabalho é que, enquanto o primeiro se ocupa da solução de problemas específicos, sem levar em consideração a opinião do produtor, o segundo tem um caráter educativo e procura articular os saberes científicos dos extensionistas aos conhecimentos do produtor.

A institucionalização dos serviços de ATER, no Brasil, ocorreu ao longo dos anos 1950 e 1960, com a criação das Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), inspirados no modelo americano então em vigor. Em 1975, sob o regime militar, as ACARs foram reunidas num só órgão, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), que apoiou a transformação de latifúndios improdutivos em empresas rurais, incentivando a adoção dos produtos tecnológicos da Revolução Verde (PEIXOTO, 2008).

Com a expansão do conceito de desenvolvimento sustentável, as Empresas de Extensão Rural dos estados (EMATERs) mudam de foco e passam a adotar como princípios norteadores de seu trabalho junto aos agricultores: produzir ecologicamente correto, ser viável economicamente e socialmente mais justo.

A crise dos anos 1980 – inflação, moratória da dívida externa, troca de moeda, falta de recursos – e o recrudescimento das políticas neoliberais levaram ao enfraquecimento dos serviços de ATER no Brasil, resultando na extinção da EMBRATER em 1990. A partir dessa década, os municípios e os estados são incumbidos de assumir o papel daquele órgão federal. No entanto, devido à municipalização da agricultura e à decorrente falta de recursos públicos que inviabiliza a contratação de funcionários municipais e estaduais para prestar tais serviços, os agricultores familiares vêm tendo dificuldades em contar com essa assessoria.

No Estado de São Paulo, os serviços de ATER são executados pela CATI, mas, como se verifica na Figura 48, 22,8% dos entrevistados não recebem qualquer tipo de assistência técnica e de extensão rural, e 14,9% têm que pagar para ter acesso a esses serviços. Assim, a cobertura da CATI atinge menos da metade dos produtores pesquisados (41,2%), o que demonstra uma lacuna nas políticas estaduais de desenvolvimento rural.

Figura 48: Assistência Técnica e Extensão rural utilizados pelos entrevistados

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Pudemos constatar, nos quatro municípios pesquisados, que mesmo com a implementação do Programa de Microbacias, não houve uma difusão nos serviços de ATER, pois somando-se as propriedades pesquisadas em que eles não eram utilizados e aquelas cujos proprietários tiveram que pagar para acessá-los, chegamos a um índice de 37%. Raschiatore e Moreira (2006) apontam, no entanto, que o Programa de Microbacias mudou a forma de atuação dos extensionistas. Se antes da implantação dessa política pública estadual, os técnicos atuavam de forma produtivista, a partir dela, a atuação se pautou por um viés mais participativo, envolvendo os produtores rurais, público-alvo do programa.

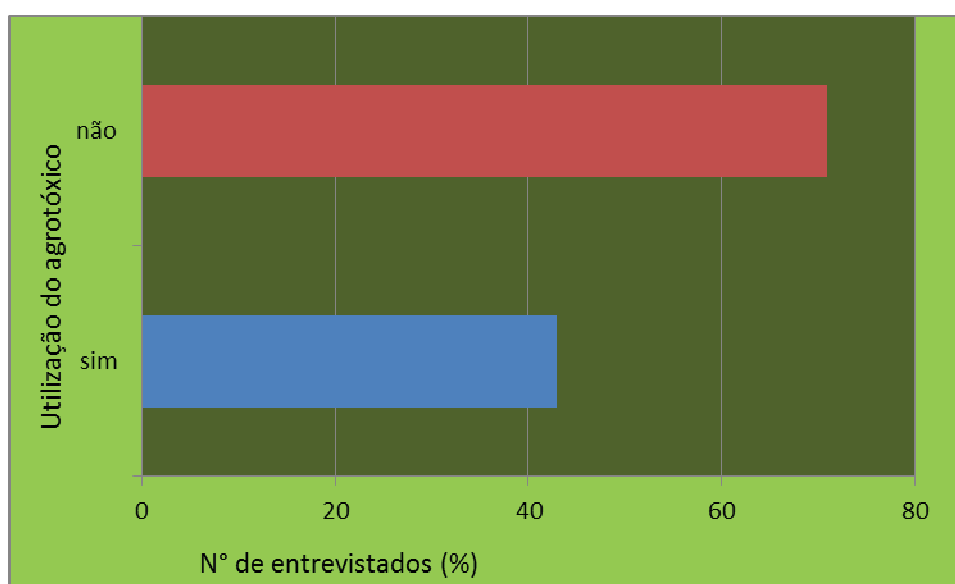
Como apontam Caporal e Costabeber (2004), novas ideias devem direcionar os serviços de ATER, implantando uma visão agroecológica, que inclua os valores ambientais nas práticas agropecuárias e nas políticas públicas. Também será necessário valorizar a biodiversidade e integrar o conhecimento científico com o saber local das populações rurais. Assim, o processo de ecologização (denominação dessa nova extensão rural) teria como objetivo principal a segurança alimentar e não o mercado, como é hoje. No entanto, no Brasil, essa nova extensão rural está mais presente no discurso do que na prática, considerando a utilização em grande escala de insumos químicos e a relevância atribuída à exportação de commodities.

6.9. Utilização de insumos químicos e correção dos solos pelos produtores pesquisados

Com a modernização da agricultura ocorrida nos anos 1970 e 1980, a agricultura passou a ter um papel fundamental, não apenas na produção de alimentos, mas também como consumidora das indústrias de máquinas e insumos químicos agrícolas (MARTINE, 1987), de forma que muitos produtores passaram a estar ligados a montante (sementes, adubos, agrotóxicos) e a jusante das indústrias (processadoras de matéria-prima). Nesta seção, avaliaremos a adoção de alguns itens do pacote tecnológico da Revolução Verde pelos produtores pesquisados.

Nas propriedades pesquisadas nos quatro municípios do EDR de Dracena, constatamos que 43% dos produtores utilizam algum tipo de agrotóxico, enquanto 57% deles afirmaram não fazer uso desse tipo de produto, como se nota na Figura 49. Os que menos utilizam agrotóxicos são os produtores de leite e criadores de gado, enquanto os que cultivam frutas, sobretudo a uva e o maracujá, são os maiores consumidores.

Figura 49: Utilização de agrotóxico entre os produtores pesquisados



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Org. Carlos de C. Neves Neto

Nos últimos anos, o Brasil tem sido um dos países que mais emprega agrotóxicos no mundo, e diversos casos de intoxicações têm sido observados em trabalhadores rurais. Além disso, “os resíduos liberados no ambiente ou

remanescentes nas culturas estão sendo progressivamente transferidos para os alimentos e para o homem” (FERREIRA, YOKOMIZO, ALMEIDA 1987, p. 172).

Sobre o uso de “defensivos” agrícolas e suas consequências, os autores acrescentam:

A falta de informação precisa sobre as medidas de segurança para a aplicação de pesticidas, bem como seus efeitos sobre o ambiente e a saúde humana predominam no meio rural. O impacto sobre o ambiente resulta na degradação lenta dos recursos naturais, em alguns casos, irrecuperáveis, como nos casos de mortes de animais silvestres, insetos úteis, peixes, contaminação das águas e dos resíduos em alimentos, com implicações diretas para a saúde humana (FERREIRA, YOKOMIZO, ALMEIDA 1987, p. 203).

Entre os produtores pesquisados (Tabela 29), mais da metade (51,8%) afirma que faz uso de fertilizantes, 41,2% utilizam adubos orgânicos, como esterco de gado e de galinha, e 39,5% aplicam calcário em suas propriedades para diminuir a acidez do solo.

Tabela 29: Utilização de Insumos entre os produtores pesquisados

Utilização de Insumos	Total* %
fertilizantes	51,8
adubo orgânico	41,2
calcário	39,5
ração	17,5
sal mineral	17,5
não utiliza	8,8

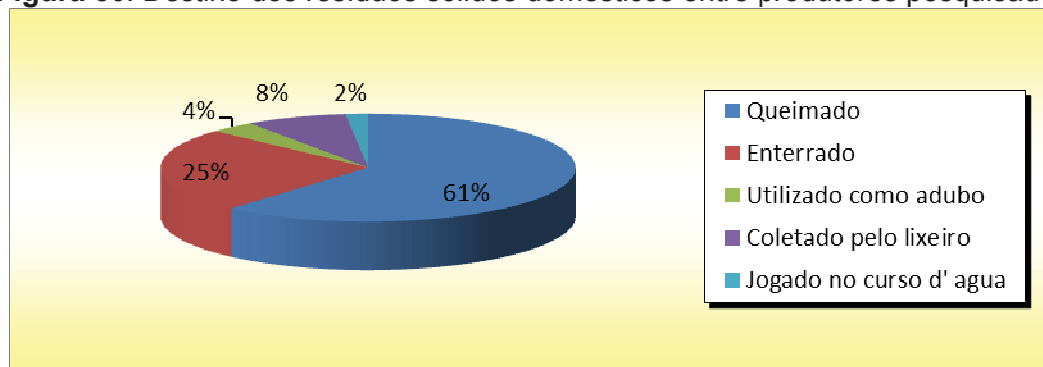
Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org.: Carlos de Castro Neves Neto.

* Os dados da tabela 29 ultrapassam 100% porque muitos produtores utilizam mais de um insumo

Um dado relevante é que apenas 8,8% dos entrevistados não utilizam nenhum tipo de insumo. Entre os produtores de leite e criadores de gado, o uso de ração e sal mineral foi citado por 17,5% dos entrevistados.

6.10. Destino dos resíduos sólidos gerados nas propriedades rurais pesquisadas no EDR de Dracena

A maioria dos produtores rurais pesquisados (61%) costuma queimar o lixo doméstico, como se verifica na Figura 50. Essa prática, além de causar poluição atmosférica, pode gerar problemas de saúde, devido à incineração de plásticos. A Figura 51 retrata essa prática, muito comum entre os produtores rurais brasileiros.

Figura 50: Destino dos resíduos sólidos domésticos entre produtores pesquisados

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Figura 51: Queima dos resíduos gerados pelas residências nas propriedades pesquisadas

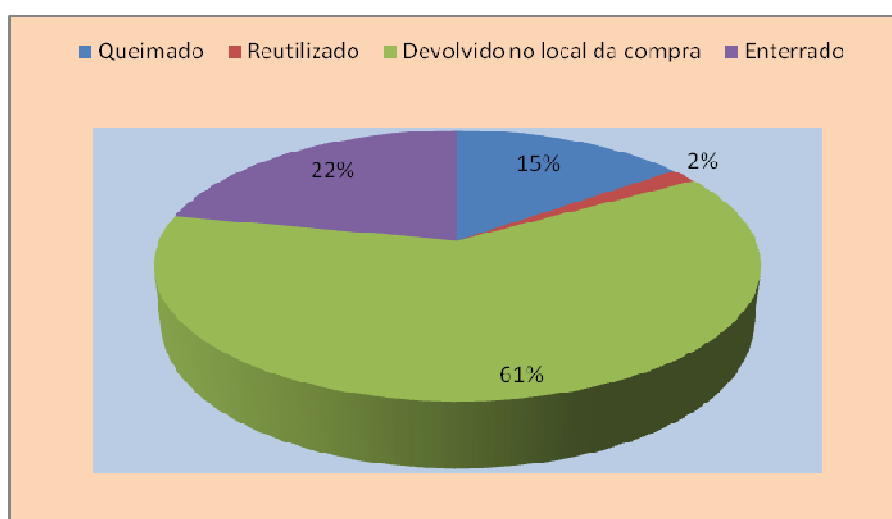
Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

Ao invés de queimar, 25% dos produtores entrevistados enterram o lixo domiciliar, o que pode contaminar o solo e o lençol freático. Cabe destacar o relato de um entrevistado, que afirmou jogar o lixo domiciliar nos cursos d'água, procedimento que polui rios e córregos e pode causar a morte de peixes. Em várias microbacias pesquisadas, os moradores reclamaram que não há coleta seletiva e que as prefeituras não recolhem o lixo das residências localizadas na área rural, serviço a que apenas 2% dos entrevistados têm acesso em suas propriedades. Verifica-se, de fato, certo descaso por parte do poder público municipal em relação à coleta de lixo nas áreas rurais, situação provavelmente explicada pela sua reduzida concentração populacional e, conseqüentemente de votos, motivo que levaria muitos

prefeitos a priorizarem a aplicação de recursos e a oferta de serviços públicos na área urbana.

Em relação ao destino dos resíduos da produção agropecuária, verifica-se que 61% dos produtores pesquisados retornam as embalagens/vasilhames de agrotóxicos ao local de compra, conforme prevê a Lei nº 9.974, de 06 de janeiro de 2000, que obriga as indústrias a se responsabilizarem pela destinação final dos recipientes. Por outro lado, 39% descumprem a lei, dos quais 22% os enterram, 15% queimam e 2% os reutilizam (Figura 52).

Figura 52: Destino dos vasilhames/embalagens das atividades agropecuárias



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org: Carlos de Castro Neves Neto

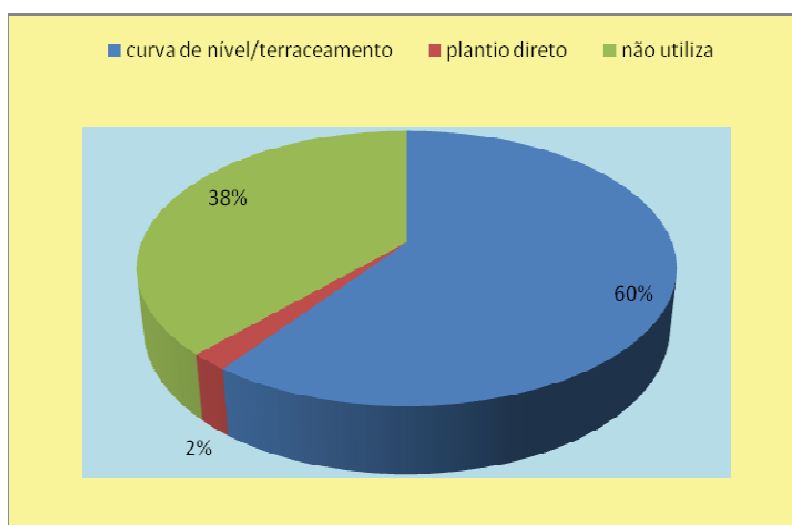
O destino inadequado dos vasilhames da produção agropecuária pode infectar o agricultor e sua família, causando sérios problemas de saúde, assim como contaminar o solo e os cursos d'água, chegando a matar a fauna aquática. Os dados coletados revelam que a permanência dessa situação a respeito da destinação de lixo e resíduos é uma falha grave do Programa de Microbacias, primeira edição. Mesmo tendo como um de seus componentes a Educação Ambiental, o PEMH não logrou sucesso nesse quesito, pois práticas inadequadas estão ainda presentes, em níveis consideráveis. Caberia aos grupos de educadores ambientais do programa conscientizar o produtor sobre a necessidade de devolver os vasilhames às empresas que comercializam os agrotóxicos e, às prefeituras, além do serviço de coleta do lixo doméstico, instalar também pontos de coletas seletivas nas áreas rurais.

6.11. Técnicas de manejo dos solos adotadas pelos produtores pesquisados

Em relação às técnicas de manejo do solo adotadas pelos produtores pesquisados, constatamos que a maior parte dos entrevistados (60%) executou curvas de nível/terraceamento em suas propriedades, como se verifica na Figura 53. A adoção dessa prática é importante para o controle do escoamento das águas das chuvas, evitando a perda de solo e o escorrimento de sua camada superficial para os rios e córregos.

Por outro lado, encontramos apenas 2% dos entrevistados que utilizam o plantio direto, prática que também evita a remoção dos solos. O reduzido número de produtores pesquisados que a adotam se explica pela presença, na região, do cultivo de frutas e café, bem como da produção de leite, atividades que praticamente inviabilizam sua utilização.

Figura 53: Técnicas de manejo do solo adotadas pelos entrevistados



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org: Carlos de Castro Neves Neto.

A alta porcentagem referente à realização de curvas de nível e terraceamento nas propriedades se deve à atuação do Programa de Microbacias que, em sua primeira edição, subvencionou até 90% do preço da hora/máquina para que os pequenos produtores rurais pudessem aplicar tais práticas⁸³. Além desses

⁸³ Quando nos referimos a pequenos produtores, neste capítulo, estamos utilizando a conceituação da primeira edição do Programa de Microbacias, que assim classifica os produtores com área de até 50 ha e que tenham até 70% da renda familiar oriunda das atividades agropecuárias. O PEMH não adotou o termo agricultor familiar, porque na época de seu lançamento, em 2000, não havia legislação referente a essa categoria de agricultores. Já o Projeto Microbacias II, que está em

benefícios, o PEMH também subsidiou o controle de erosões e voçorocas, o que contribuiu bastante para a diminuição da perda de solos e a redução do assoreamento.

6.12. A situação das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Legais nas propriedades pesquisadas do EDR de Dracena

A preservação das florestas no Brasil não é uma preocupação recente. No governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), com a criação do Código Florestal em 1934, ela passou a ser responsabilidade da União.

O segundo Código Florestal, elaborado no ano de 1965, durante a ditadura militar, instituiu, em seu artigo 186, a função social da propriedade rural, dispondo sobre o seu aproveitamento racional e correto, o manejo adequado dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, o cumprimento da legislação trabalhista e a exploração da terra de forma a satisfazer o bem-estar dos proprietários e dos funcionários (ANTUNES, 2004). Determinou também que todo estabelecimento rural deveria delimitar as áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, nas quais o corte da vegetação só poderia ocorrer mediante autorização do poder público. No artigo 2º, o texto de 1965 define como Áreas de Preservação Permanente (APP) as que se encontram:

execução, segue a Lei nº 11.326, de julho de 2006, que define e regulamenta a agricultura familiar no Brasil.

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 - 1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água, naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 metros de largura;
- d) no topo dos morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou parte destas com declividade superior a 45° equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadores de mangue;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (ANTUNES, 2004, p. 568).

Já as Áreas de Reservas Legais, também instituída pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, se constituem como uma área situada dentro da propriedade rural, que deve ser isolada e não utilizada economicamente. Não se inclui as APPs nas ARL. O objetivo dessa área é preservar as florestas, com a criação dos corredores ecológicos e fazer o uso sustentável.

A RFL (Reserva Florestal Legal) é um elemento importante da propriedade rural, que é constituído por uma área cujo percentual da propriedade total é definida em lei, variando conforme as peculiares condições ecológicas, em cada uma das regiões geopolítica do país e que não pode ser utilizada economicamente de forma tradicional, isto é, destinar-se à produção de madeira ou de outra commodity que dependa da derrubada das árvores em pé (...). Ela não se confunde com as áreas de preservação permanente, que possuem outra destinação, legal e ecológica. A Reserva Florestal Legal deverá ser averbada ao Registro de Imóveis para conhecimento de terceiros, a sua averbação, no entanto, não exonera o proprietário da obrigação de respeitá-lo (ANTUNES, 2004, p.599).

Devido à heterogeneidade do território brasileiro e à diversidade de biomas, foram estabelecidas porcentagens para a delimitação das Áreas de Reserva Legal, dependendo da localização da propriedade:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do país: 20% (vinte por cento).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Código Florestal sofreu modificações. A principal delas, editada pela Medida Provisória nº 1956-50, permitiu o mecanismo de compensação da ARL. Isso possibilitou, ao produtor que não possui essa área em sua propriedade, “a alternativa de compensá-la em outra área, desde que equivalente em extensão e relevância ecológica e se situe na mesma microbacia hidrográfica” (Art. 44, inciso II) (CASTAGNARA et al., 2007, apud CLEMENTE, 2011, p. 275).

Tomando como exemplo as Figuras 54 e 55, constatamos que a maior parte das propriedades (62%) não conta com APPs reconstituídas, enquanto em apenas 34,5% delas, as florestas às margens de rios e córregos são objeto de cuidado.

O tamanho reduzido das propriedades e a diminuição da produção, conseqüentemente, também da renda, são os principais argumentos utilizados pelos produtores para justificar o descumprimento da legislação ambiental. Entre os que estão reconstituindo a mata ciliar, no entanto, os principais argumentos apontados para manter essa vegetação são o aumento da vazão dos rios e a necessidade de cuidar do meio ambiente, preservando-o para as próximas gerações. Além disso, os entrevistados disseram que só não tomaram essa iniciativa antes, porque não tinham o apoio do estado, que veio com o Programa de Microbacias, principal responsável pelos subsídios oferecidos aos produtores para o isolamento da mata ciliar e o plantio de mudas.

Outra fala recorrente nas entrevistas foi a queixa em relação ao governo, que incentivou o desmatamento nos anos 1960/70 e, agora, exige que o produtor assuma os custos para recompor a vegetação ciliar.

Figura 54: Ausência de mata ciliar na APP em curso d'água no município de Junqueirópolis



Foto: Carlos de Castro Neves Neto (2011)

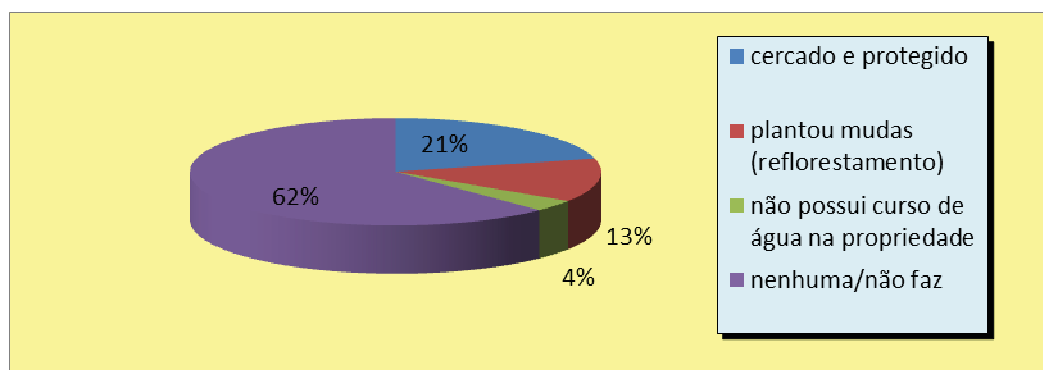
Figura 55: Ausência de vegetação em APP no município de Dracena



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Autor. Carlos de Castro Neves Neto

A Figura 56 mostra claramente que a maior parte dos entrevistados não desenvolve nenhuma ação para proteger as Áreas de Preservação Permanente. Enquanto 21% dos produtores estão cercado e protegendo as matas ciliares, e 13% plantaram mudas, com subsídios do Programa de Microbacias, 62% estão em desacordo com a legislação ambiental.

Figura 56: Técnicas adotadas pelos entrevistados na proteção às APPs



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org: Carlos de Castro Neves Neto

Em relação às Áreas de Reserva Legal, a desobediência à lei é ainda maior, pois apenas 6,1% dos entrevistados estão preocupados com a reconstituição da vegetação nativa, em oposição aos 93,9% que não pretendem reflorestar 20% da área total da propriedade, como determina o texto legal. Os produtores alegam desconhecer a legislação que trata do assunto e muitos confundem as ARLs com as APPs. Outros ainda argumentam que, reconstituindo a mata ciliar e delimitando a ARL, a propriedade ficaria inviável, pois a maior parte das terras estaria coberta apenas por árvores e o proprietário não seria recompensado por isso.

Objetivando solucionar esse problema, o governo do Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009, instituiu, em seu artigo 23, o Pagamento por Serviços Ambientais, medida presente também no Projeto Microbacias II, sob responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente. Como foi apresentado no capítulo anterior, o Pagamento por Serviços Ambientais tem um duplo objetivo: busca a recuperação da fauna e da flora e, ao mesmo tempo, gera uma renda a mais para o agricultor. A meta do Projeto Microbacias II para o PSA, porém, é bem baixa. Apenas dois pagamentos por serviços ambientais estão previstos para serem executados durante todo período de implementação dessa

política pública e, até meados de 2012, nenhuma remuneração havia ainda sido efetivada.

6.12.1. O debate acerca do novo Código Florestal

O debate acerca das mudanças no Código Florestal é complexo, pois tanto os pequenos como os grandes produtores não cumprem o que a legislação determina. Dessa forma, se todas as medidas desse código fossem adotadas, a maioria dos pequenos produtores rurais (até quatro módulos fiscais) seria penalizada, já que não reconstituem a vegetação nas APPs, nem averbaram as ARL exigidas pela legislação.

Foi nesse contexto que, no dia 24/05/2011, foi aprovado na Câmara dos Deputados, com 410 votos a favor, 63 contra e uma abstenção (GARCIA, 2012), o projeto de Lei nº 1.876, de 1999, com o texto base do novo Código Florestal. A reforma no código trazia algumas medidas polêmicas, tais como:

- as áreas desmatadas ilegalmente antes do dia 22 de julho de 2008 passam a ser consideradas consolidadas, o que desobriga o proprietário de sua recuperação e o isenta de multas aplicadas até essa data, desde que assine um termo de ajuste de conduta;
- todas as APPs de beira rio são reduzidas, devendo sua medição ser feita a partir do leito regular e não mais do leito máximo da cheia;
- agricultores ficam obrigados a recuperar uma faixa de 15 metros, em rios de até 10 metros de largura, metade do que exigia o código anterior, e para rios maiores, o texto é omissivo;
- os topos de morros deixam de ser considerados APP;
- todos os tipos de atividades agropecuárias ficam consolidados em áreas de encostas com até 45° de inclinação;
- os manguezais salgados e apicuns deixam de ser considerados APPs, ficando autorizada a instalação de fazendas de camarão;
- as APPs podem ser incluídas no percentual da Reserva Legal;
- é criado um Cadastro Ambiental Rural⁸⁴;

⁸⁴ Jornal O Estado de S. Paulo, 27/04/2012, p. A 22.

- abre-se a possibilidade de compensação da área de Reserva Legal não preservada por área situada em outro estado, desde que pertencente ao mesmo bioma⁸⁵.

Apesar de contemplar várias medidas prejudiciais ao meio ambiente, como a redução das áreas de preservação permanente e a anistia aos desmatadores, o projeto de Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados, contando com a força da bancada ruralista. Assim, o relator inicial do texto, deputado Aldo Rabelo, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), não ouviu os intelectuais, como Ab'Saber, nem a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, que foram contra essa nova mudança na legislação florestal.

Enquanto o mundo inteiro repugna para a diminuição radical de emissão de CO₂, o projeto de reforma proposto na Câmara Federal de revisão do Código Florestal defende um processo que significará uma onda de desmatamento e emissões incontroláveis de gás carbônico, fato observado por muitos críticos em diversos trabalhos e entrevistas (AB' SABER, 2010)⁸⁶.

No entanto, o texto base do novo código florestal, aprovado na Câmara em 2011, não entrou em vigência, pois sofreu alterações no Senado. As mudanças realizadas pelos senadores fizeram com que o projeto voltasse para a Câmara, tendo agora como relator o deputado federal Paulo Piau (PMDB), de Minas Gerais. Na nova votação na Câmara, em 25 de abril de 2012, os deputados federais acataram as 21 alterações que sofreu o texto, entre as quais a reconstituição/preservação das Áreas de Preservação Permanente, e aprovaram-no com 274 votos a favor, 184 contrários e duas abstenções. O Projeto de Lei foi encaminhado à sanção da presidente, que no dia 25/05/2012 editou a lei Nº 12.651 (oriunda do projeto de Lei n. 1.876), que instituíu o novo Código Florestal. No entanto, a presidenta Dilma Rousseff, por meio da Medida Provisória 571/2012, fez 12 vetos e 32 mudanças no projeto aprovado na Câmara, com destaque para:

- a parte do texto que desobrigava uma parcela dos produtores de recompor as APPs é retirada e todos passam a ser obrigados a reconstituir a mata ciliar;
- estabelecimentos rurais de 0 a 4 módulos fiscais, não importando a largura do rio, terão de recompor as APPs entre 5 e 15 metros das margens, restringindo a

⁸⁵ Cf. MONTEIRO E RIBEIRO (2011).

⁸⁶ Texto disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2010/07/08/do-codigo-florestal-para-o-codigo-da-biodiversidade-artigo-de-aziz-absaber/>>, acessado em 04/07/2011.

10 e 20% da propriedade, dependendo do tamanho do imóvel rural. Assim, uma propriedade de 4 a 10 módulos fiscais, que tiver rio de até 10 metros de largura, a recomposição será de 20 metros; quando o rio tiver mais de 10 m de largura, a recomposição da APPs deverá ser integral, numa faixa de 30 a 50 m;

- os parágrafos que davam poderes aos municípios para definir as Áreas de Preservação Permanentes foram vetados;

- para poder acessar o crédito rural, o produtor rural fica obrigado a ter registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR);

- as nascentes, veredas, áreas úmidas e pantanais, topo de morro, manguezais e encostas voltam a ser consideradas Áreas de Proteção Permanente⁸⁷.

A Lei também passa a admitir o cômputo das APPs no cálculo final do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que o benefício previsto não implique a conversão de novas áreas para o uso do solo, a área a ser somada esteja conservada ou em processo de reconstituição e o proprietário tenha o seu imóvel incluso no Cadastro Ambiental Rural. A recomposição das áreas de RL poderá utilizar, combinadas com espécies nativas de caráter regional, algumas espécies exóticas, contanto que não ultrapassem 50% da área total recuperada⁸⁸.

Juras e Ganem (2012) apontam um problema em relação à mudança introduzida pela Medida Provisória (MP) 571/2012, que estabelece medida máxima para a recuperação de APP em propriedades com até 4 módulos fiscais, ou seja, a obrigação de recuperar até 15 m, sendo, no entanto, que o mínimo recomendado pela Agência Nacional de Águas é de 30 metros. Portanto, em termos ambientais, não tem sentido estabelecer áreas máximas para as APPs.

O tratamento dado às Áreas de Preservação Permanente também pode ser considerado retrocesso. Primeiramente, houve redução das dimensões das faixas de APP ao longo de cursos d'água, uma vez que foi adotado o critério de mensuração a partir da borda da calha do leito regular, ao invés do nível mais alto, previsto pela Lei 4.771/1965. Essa medida, na prática, constitui redução da faixa de APP e foi muito criticada por cientistas e ambientalistas. (JURAS e GANEM, 2012, p.6).

O debate sobre o novo Código Florestal, na Câmara e no Senado, fez surgir dois blocos antagônicos: de um lado, os ambientalistas, que defendem o

⁸⁷ Jornal O Estado de S. Paulo, 26/05/2012, p. A 22.

⁸⁸ LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>, acesso em 12/09/2013.

cumprimento da legislação florestal de 1965 e o veto total às mudanças propostas no novo texto, e de outro, os ruralistas, que não querem recompor nenhum hectare de APP ou de ARL.

Não obstante os pontos críticos introduzidos pela MP 571/2012, sobretudo a redução nas medidas das APPs, a presidente Dilma procurou encontrar uma solução viável para que o novo Código Florestal propicie a preservação dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, coloque na legalidade a maior parte dos produtores rurais brasileiros, garantindo-lhes segurança jurídica para que possam continuar produzindo alimentos.

É necessário ressaltar, porém, que não adianta termos uma legislação muito bem elaborada, como é o Código Florestal de 1965, se não for colocada em prática. Como pudemos ver, em trabalho de campo nas 114 propriedades pesquisadas, as leis ambientais, no Brasil, não se efetivaram na prática, pois poucos são os produtores que as cumprem. O produtor rural só obedecerá ao Código Florestal a partir do momento em que for fiscalizado e multado devido ao descumprimento de suas deliberações e ao crime ambiental causado.

6.13. O Programa de Microbacias e o fomento à organização rural dos produtores rurais

A pesquisa feita por Antuniassi (2009), citada no Capítulo 4, comprova que a maioria das associações de produtores rurais preexistentes à implantação do PEMH no Estado de São Paulo contava com uma estrutura deficiente, sendo poucas as que tinham sede própria.

Para Oliveira (2011), o associativismo no Brasil tem sido estimulado pelo Estado (no caso de São Paulo, pelo PEMH) e pelas agências internacionais, como o Banco Mundial (financiador dos Programas de Microbacias), condicionando a possibilidade de acessar recursos das políticas públicas à existência de organização. Ao invés de ser resultado do espírito coletivo dos produtores, a criação de associações rurais não representou uma forma de buscar melhor qualidade de vida, mas a formalização burocrática de entidades sem identidade própria, movida de “cima para baixo” (top-down), fortemente induzida pelo Estado. Isso foi comprovado em pesquisa de campo, já que alguns produtores afirmaram que faziam

parte da associação apenas para angariar recursos do Programa de Microbacias, primeira edição. A título de ilustração, reproduzimos o que afirma o autor, quando fala sobre as organizações rurais filiadas à Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias do Estado de São Paulo (FAMHESP):

Este caráter induzido das associações vinculadas a Famhesp resulta na ausência de uma “identidade” de grupo dos produtores associados. As ações do PEMH têm inegavelmente trazido avanços do ponto de vista da recuperação ambiental, mas peca ao não possibilitar a constituição de associações de produtores que possuam autonomia e clareza nos objetivos a serem atingidos a médio e longo prazo (OLIVEIRA, 2011, p. 111).

No Quadro 15 são identificadas as 29 associações de produtores rurais existentes nos dezesseis municípios que fazem parte do EDR de Dracena. Destacam-se os municípios de Tupi Paulista, com seis organizações, e Paulicéia, com quatro.

Quadro 15: As Associações de produtores rurais presentes no EDR de Dracena

Município	Associação de Produtores Rurais presentes no EDR/Dracena
Adamantina	Associação dos Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região
	Associação Passiflora de Produtores Rurais de Adamantina e Região
Dracena	Associação dos Produtores Rurais de Dracena
	Associação J.Marques dos Trabalhadores Rurais de Jaciporã – J.MARQUES
Flora Rica	Associação Agropecuária de Flora Rica – AAFRICA
Flórida Paulista	Associação dos Produtores Rurais de Flórida Paulista
Irapuru	Associação Agropecuaristas de Irapuru
Junqueirópolis	Associação Agrícola da Microbacia do Córrego do Taquarussu
	Associação Agrícola de Junqueirópolis – AAJ
Mariópolis	Associação dos Produtores Rurais de Mariópolis - ASSOMAR
Monte Castelo	Associação dos Produtores Rurais Agricultura e Pecuária de Monte Castelo – APRAP
Nova Guataporanga	Associação dos Produtores Rurais de Ouro Verde – APROVERDE
Pacaembu	Associação dos Produtores Rurais de Pacaembu - APRUP
	Associação dos Produtores Rurais e Agropecuaristas de Pacaembu – APRAC
Panorama	Associação dos Agricultores do Monteiro Lobato – AGROMONTEIRO
	Associação de Pesca e Aquicultura Lagoa Dourada
	Associação dos Produtores Rurais de Panorama
Paulicéia	Associação dos Produtores Rurais de Paulicéia
	Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Regência
	Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência do Município de Paulicéia – ASPRAR
	Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antônio
Santa Mercedes	Associação dos Produtores Rurais de Santa Mercedes - ASPRUME
São J. Pau d'Álho	Associação dos Produtores Rurais, Industriais e Moradores do Município de S. J. do Pau d'álho
Tupi Paulista	Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista - AVIRTUPI
	Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro Barro Preto – AMPROBAP
	Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro do Oásis e das Antas - AMPROBOA
	Associação dos Produtores Rurais do Bairro Santa Amélia
	Associação dos Produtores Rurais de Tupi Paulista – APROTUP
	Associação dos Produtores do Assentamento Santa Rita – ASMASARI

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

No EDR de Dracena há seis cooperativas, como podemos visualizar no Quadro 16. A Cooperativa Agropecuária Mista de Adamantina (Camda) e a Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Tupi Paulista (Cacretupi) são as maiores e possuem cooperados em diversos municípios. As duas surgiram para atender os cafeicultores, mas, atualmente, destacam-se em outras atividades agrícolas, como a produção de grãos e de leite.

Quadro 16: Cooperativas presentes no EDR de Dracena

Município	Cooperativas presentes no EDR de Dracena
Adamantina	Cooperativa Agropecuária Mista de Adamantina – CAMDA
Junqueirópolis	Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis – COOPAJ
Monte Castelo	COOPERMONTE – Cooperativa Agropecuária de Monte Castelo
Paulicéia	Cooperativa Agropecuária Burity – COBURITY
São J. Pau d'Alho	Cooperativa Agrícola de São João do Pau d'Alho – COOPAUDALHO
Tupi Paulista	Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Tupi Paulista – CACRETUPI

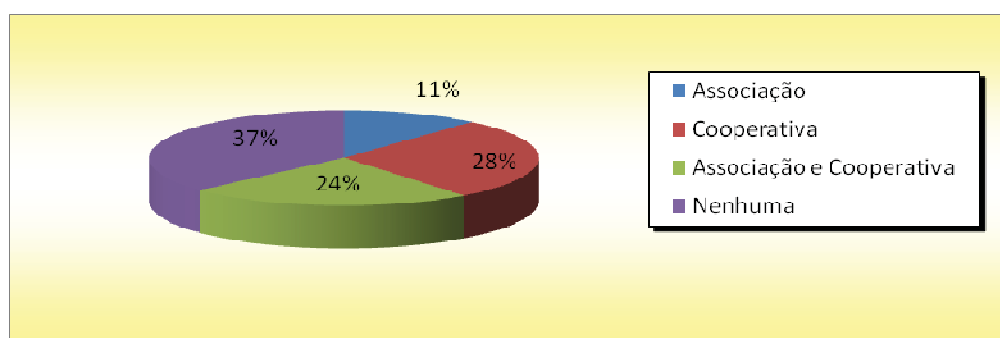
Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org. Carlos de Castro Neves Neto

Como aponta Antuniassi (2009), a maioria das associações no Estado de São Paulo estava inoperante antes da implementação do Programa de Microbacias. No EDR de Dracena, de acordo com os entrevistados, a situação era a mesma. Com exceção apenas de duas, a Associação Agrícola de Junqueirópolis e a Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD), que já estavam consolidadas e tinham toda uma infraestrutura montada para atender o produtor associado, as outras organizações rurais surgiram e/ou se fortaleceram com o Programa de Microbacias.

O caso mais emblemático é o da Associação de Produtores Rurais de Irapuru, que constituída e bastante atuante durante a vigência do programa, encontra-se atualmente desativada, como se verificou em trabalho de campo. Dentre os vários benefícios por ela obtidos, chama atenção a aquisição de uma máquina de plantio direto. Por ser item do “pacote” disponível de benefícios oferecidos por essa política pública, a associação adquiriu o equipamento, mesmo não sendo o município um grande produtor de grãos. Isso demonstra a falta de critérios do Programa de Microbacias na concessão de implementos, confirmando seu caráter “engessado”, quando define ações para todo o Estado de São Paulo, sem considerar as particularidades de cada região.

Em relação à filiação dos produtores rurais às organizações rurais, verifica-se que 37% dos entrevistados não fazem parte de nenhuma organização, como demonstra a Figura 57. Já 28% são cooperados, 24% fazem parte de cooperativas e associações e 11% são apenas membros de associações.

Figura 57: Produtores entrevistados que são filiados a uma organização rural



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011. Org: Carlos de Castro Neves Neto.

A possibilidade de obter preços mais baixos na compra de insumos agropecuários e mais altos na venda dos produtos agrícolas por eles produzidos, sobretudo o leite, foi o motivo mais citado pelos produtores rurais, entre os que ressaltaram a importância das cooperativas na região. Outros entrevistados, por sua vez, revelaram que o receio de que essas cooperativas quebrem e o produtor tenha que arcar com os prejuízos é o que os afasta desse tipo de organização.

Já a participação em associações é vista pelos produtores como a possibilidade de acesso a políticas públicas, como o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Apesar disso, conforme nos informou em entrevista a presidente da Associação de Produtores Rurais de Dracena, há pouco interesse dos produtores em se associar. Para ela, há um certo comodismo, que os impede de participar das reuniões, cobrar dos órgãos públicos e buscar, de forma coletiva, a melhoria na propriedade ou na produção.

6.14. Perspectivas para a região de Dracena e opinião dos entrevistados sobre as ações do estado

Este item tem por objetivo avaliar a opinião dos entrevistados acerca das ações do estado no fomento ao produtor rural e, também, as perspectivas das atividades agrícolas na região de Dracena.

Diversos produtores consideram o avanço da cana-de-açúcar um problema, pois essa cultura estaria ocupando áreas anteriormente destinadas à produção de alimentos, até mesmo em propriedades com menos de 50 hectares, como foi possível observar. Para alguns entrevistados, o governo é o grande responsável pela ampliação do arrendamento de terras para o cultivo de cana-de-açúcar, já que os preços dos produtos agropecuários estão muito baixos e os custos da produção aumentaram consideravelmente.

A falta de mão de obra nas colheitas de acerola e urucum é outra questão relacionada ao avanço da cana-de-açúcar. Produtores entrevistados reclamaram da dificuldade em contratar pessoas para o trabalho agrícola, devido ao fato de muitas delas já estarem trabalhando nas usinas de açúcar e álcool. Por outro lado, alguns entrevistados ressaltaram que a instalação dos grandes grupos sucroalcooleiros na região dinamizou a economia, gerando vários empregos e aumentando a arrecadação das prefeituras.

Verifica-se, portanto, uma polarização de opiniões entre aqueles que defendem a expansão da cana-de-açúcar, argumentando que essa cultura trouxe emprego e riqueza para a região, e os que acusam tal lavoura de ocupar áreas destinadas à produção de alimentos, fazendo com que até mesmo pequenos sítiantes arrendem suas propriedades.

Quando indagados sobre o que o estado poderia fazer para melhorar sua vida, os produtores rurais pesquisados apresentaram algumas sugestões, tais como:

- oferecer mais apoio à agricultura familiar, incentivando a produção por meio da redução dos juros cobrados no financiamento rural;
- melhorar o preço dos produtos agropecuários, principalmente no período de safra, para que o produtor não sofra com as vicissitudes do mercado;
- diminuir a burocracia no acesso ao crédito rural;
- baratear os preços dos insumos, estabelecendo preço diferenciado para os agricultores familiares;
- aumentar e melhorar os serviços de assistência técnica e extensão rural, ampliando o número de extensionistas e a quantidade de propriedades visitadas;
- realizar a reforma agrária nos latifúndios que não cumprem a função social da terra, de forma a reduzir a concentração fundiária e ampliar a produção de alimentos;

- melhorar a infraestrutura, com a readequação de estradas rurais e a construção de galpões e tanques para o armazenamento da produção agrícola e de leite etc;

- diminuir os tributos pagos pelos produtores rurais, principalmente o Imposto Territorial Rural e o Imposto de Renda;

- destinar mais recursos para a agricultura familiar.

Como a lista de reivindicações sugere, os produtores entrevistados demandam uma atuação mais forte do estado no fomento às atividades agropecuárias. Muitos deles citaram o Programa de Microbacias como a primeira iniciativa de política pública estadual específica para os agricultores mais pobres. No entanto, a maioria desconhecia o Microbacias II.

O mais adequado, então, seria a continuação do PEMH, nos moldes da primeira edição, com a incorporação de outros itens, como o apoio à comercialização da produção agropecuária e outras subvenções que considerassem a diversidade das regiões. O fato é, todavia, que a segunda edição dessa política pública estadual mudou bastante. O Microbacias II tem como público-alvo as organizações rurais mais fortalecidas que apresentarem um plano de negócio. Como são poucas as associações/cooperativas que se destacam no estado, o projeto vai atender apenas alguns produtores e um número reduzido de organizações rurais, comprovando assim o seu caráter seletivo e excludente.

Diante do que foi exposto no decorrer do trabalho, acreditamos ter confirmado as duas hipóteses formuladas, a saber:

1. Apesar dos efeitos positivos do Programa de Microbacias, resultantes do incentivo ao plantio direto, da recuperação de áreas degradadas, do controle de voçorocas e da adequação de estradas rurais, essa política pública, em suas duas edições, tem sido bastante restritiva e excludente, ao beneficiar, na primeira edição (PEMH – 2000-2008), somente produtores de algumas microbacias e regiões e, na segunda (Microbacias II 2011 - 2015), as associações e cooperativas.

2. A visão setorial do Programa de Microbacias Hidrográficas, expressa pelo foco ambiental em sua primeira edição, ou pelo objetivo voltado estritamente à comercialização da produção agropecuária na segunda, tem impedido a promoção integral do desenvolvimento rural, o qual não pode ignorar fatores tais como: o manejo adequado dos recursos naturais, a diminuição das assimetrias sociais e o

atendimento aos produtores mais pobres, bem como a um maior número de agricultores familiares.

Em suma, não obstante os resultados positivos do Programa de Microbacias (primeira edição) obtidos, como já citado anteriormente, com o incentivo ao manejo correto da água e do solo (plantio direto, controle de erosão/voçorocas, isolamento de APPs, construção de terraço e curvas de nível, abastecedouros comunitário) e o fortalecimento da organização rural (criação/fortalecimento de mais de 400 associações), essa política pública estadual foi bastante setorial, focada no meio ambiente, na primeira edição, e na produção agropecuária, na segunda, e também restrita, ao beneficiar uma pequena parcela dos produtores rurais do Estado de São Paulo, o que impediu a promoção do desenvolvimento rural sustentável entre os agricultores familiares paulistas.

Essas características se acentuaram no Microbacias II (2011-2015), que vem sendo, por sua vez, excludente e seletivo na escolha de seus beneficiários, priorizando apenas uma pequena parcela de agricultores mais capitalizados, inseridos numa associação/cooperativa, com forte inserção ao mercado. A maior parte dos agricultores familiares pobres e com vários problemas socioeconômicos e ambientais estão sendo segregados dessa nova edição do Programa de Microbacias. Podemos comprovar o caráter pontual e restrito do PEMH (2000-2008), quando analisamos a porcentagem de produtores atendidos e as regiões do estado que receberam mais recursos do programa. No EDR de Dracena, que captou o maior volume de recursos dessa política pública, uma parte considerável dos produtores rurais não foi beneficiada, e no Estado de São Paulo todo, o programa abrangeu somente 15% da área total. O caráter seletivo e excludente do Programa de Microbacias, primeira edição, foi bastante ampliado no Microbacias II. Isso ficou evidente pelo baixo número de associações de produtores rurais e cooperativas que tiveram planos de negócios aprovados (36 organizações rurais no primeiro edital e 41 no segundo), pela análise feita nos documentos do projeto e pelos dados conseguidos na pesquisa de campo, quando pudemos também verificar que quase nenhum produtor da região de Dracena tinha conhecimento sobre o Projeto de Microbacias II – Acesso ao Mercado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, foram analisados os resultados das ações do Programa de Microbacias, em suas duas edições, entre os produtores rurais do Estado de São Paulo, com o objetivo de averiguar se essa política pública tem conseguido promover o desenvolvimento rural sustentável.

A discussão teórica acerca do conceito de desenvolvimento, explicitando suas adjetivações (endógeno, territorial, sustentável, como liberdade) e a complexidade a ele inerente, foi de extrema importância para o entendimento do desenvolvimento rural sustentável. Portanto, procuramos nos posicionar em relação ao tema, demonstrando, no desenvolvimento do trabalho que, na prática, o programa não vem atingindo o principal objetivo para o qual foi elaborado.

O primeiro fator a corroborar tal afirmação é a abrangência do PEMH (2000-2008) em nível estadual, pois, além de ter atingido somente 15% das unidades de produção agropecuária, os benefícios disponibilizados em alguns municípios pesquisados, como por exemplo, Panorama e Adamantina, foram poucos. Uma política pública que visa ao desenvolvimento rural deve incluir a maioria dos produtores e não um número (15%) restrito deles.

Outro aspecto que interferiu na execução do programa foi o envolvimento do poder público local. Nos municípios em que o prefeito forneceu recursos materiais e humanos para trabalhar na sua implementação, o acesso aos recursos foi facilitado. Isso explica, em parte, o volume de subvenções destinadas ao município de Junqueirópolis, onde o prefeito contratou técnicos para o desenvolvimento de projetos. Já naqueles em que o executivo não encampou o programa, as ações foram bastante reduzidas.

Constatou-se, assim, que os três vetores elementares do desenvolvimento rural – a inclusão da maioria dos produtores, a sustentabilidade dos recursos naturais e a geração de renda entre os agricultores mais pobres visando à redução das assimetrias sociais – não estão sendo articulados de forma integrada no Programa de Microbacias.

Entre os motivos que dificultaram as ações do programa estão algumas características peculiares à sociedade brasileira, como a forte presença do latifúndio, os privilégios dos grandes proprietários de terras, a segregação social, a pobreza de parte significativa da população, a dependência externa (financiamentos do Banco

Mundial, por exemplo) e a extrema desigualdade de renda. Todos esses fatores concorreram para que o desenvolvimento rural proposto pelo Programa de Microbacias não fosse plenamente alcançado.

Em pesquisa de campo na região de Dracena, quando entrevistamos os produtores rurais, pudemos constatar que a renda de 53% dos entrevistados era de até dois salários mínimos, enquanto apenas 9% tinham renda superior a cinco salários, o que reafirma as dificuldades socioeconômicas desse segmento de trabalhadores. Cabe ressaltar ainda que o ganho do produtor rural é proveniente não apenas das atividades agrícolas, mas também de aposentadorias e/ou pensões e de atividades não agrícolas, já que aproximadamente 44% dos entrevistados desempenhavam outras funções. Para permanecer no espaço rural, o agricultor teve que conciliar o trabalho na sua propriedade e fora dela. Se, por um lado, isso permitiu o aumento da renda, por outro, reduziu o tempo dedicado às atividades agrícolas, tornando-o um produtor em tempo parcial (part-time-farmer).

Outro ponto a destacar é o baixo nível educacional dos produtores, considerando que 71,1% do total de 114 entrevistados não concluíram o nível fundamental. Ainda que o conhecimento acumulado por esses produtores na lida diária deva ser incluído em toda política pública que tenha como objetivo o desenvolvimento rural, a pouca escolaridade pode dificultar a introdução de novas tecnologias nos espaços rurais. A pesquisa de campo também apontou o envelhecimento da população rural, ao revelar um índice de 41,3% de entrevistados com mais de 60 anos.

Foi constatado, assim, que está presente, nos quatro municípios pesquisados, o “novo rural”, caracterizado pela recorrência de atividades não agrícolas na composição de renda do agricultor, pela diminuição do êxodo rural, mas aumento do êxodo agrícola, e pelo envelhecimento da população do campo. Esse “novo rural” soma-se ao “velho rural”, cujas características estão arraigadas na sociedade brasileira, tais como a desigualdade de renda, o patrimonialismo, o clientelismo, a barganha política, o mandonismo local, o baixo nível educacional, o latifúndio, a falta de assistência técnica e a não distribuição dos ativos sociais (educação, saúde, infraestrutura etc.), e ambos devem ser levados em consideração em toda política pública que se propõe a promover o desenvolvimento rural.

Tal preocupação, porém, não tem orientado o Programa de Microbacias, pois seu planejamento prevê a implementação de ações em todo o estado,

desrespeitando as diferenças regionais e sociais, longe, portanto, da visão integrada de desenvolvimento, que engloba os aspectos sociais, ambientais e culturais. Pensar o desenvolvimento no Brasil requer elaborar um projeto (política pública) transescalar, que faça diminuir as assimetrias sociais e possa elevar o nível de vida da população.

Com base nos critérios empregados para avaliar uma política pública, fica confirmada a existência de problemas na execução do Programa de Microbacias. Sua eficácia é questionada, em face dos resultados insatisfatórios, haja vista o não cumprimento das metas e dos objetivos propostos na primeira edição, bem como o atendimento a um número restrito de agricultores, beneficiando apenas os produtores rurais localizados nas microbacias hidrográficas selecionadas. Ao contrário do “Paraná Rural” e do “Microbacias”, programas que ultrapassaram as suas metas iniciais, o PEMH ficou longe da consecução de seu objetivo original, pois, se a previsão inicial era beneficiar 1.500 microbacias em todo o estado, apenas 970 foram atendidas. Dessa forma, o Programa de Microbacias falhou por não ter cumprido sua meta inicial e por não atender os produtores rurais que não tiveram a sua microbacia selecionada pelo programa. Na segunda edição, que se encontra em fase de implementação, tem atendido exclusivamente os produtores rurais filiados a associações ou cooperativas que tiveram planos de negócios aprovados pela CATI.

A concentração de recursos e decisões do Programa de Microbacias no âmbito da CATI foi um dos principais problemas na execução dessa política pública. Essa medida dificultou a participação de outros órgãos e instituições, como a Agência Paulista de Agronegócios - APTA, a Secretaria do Meio Ambiente, os Comitês de Bacias Hidrográficas e as universidades. Além disso, ou por isso, ocasionou a inoperância do componente Pesquisa Adaptativa, previsto no planejamento do programa. No Microbacias II introduziu-se a participação da Secretaria do Meio Ambiente, que passou a ser responsável pelas medidas ambientais adotadas pelo projeto. No entanto, somente os agricultores familiares que fizerem parte dos planos de negócio aprovados poderão ter acesso aos benefícios individuais em suas propriedades. Essa mudança tem refletido na redução das ações ambientais (reconstituição de mata ciliar, controle de erosão e voçorocas etc.) executadas pelo projeto nas propriedades rurais.

O PEMH (2000 – 2008) teve também uma estrutura bastante “engessada”, o que acabou direcionando o modo como o produtor deveria nele se inserir, assim

como os benefícios a que teria acesso. Isso ficou claro no EDR de Dracena, por exemplo, onde foi adquirida uma máquina de plantio direto, mesmo não sendo, a região, produtora de grãos.

Não obstante os avanços relativos a Assistência Técnica e Extensão e Rural (ATER) na implantação da primeira edição do Programa de Microbacias, que incentivou a participação dos produtores em associações e conselhos municipais de desenvolvimento rural, muitos agricultores reclamaram da falta desses serviços, sendo que 22,8% dos entrevistados declararam não terem sido beneficiados com eles em suas propriedades. A falta de assistência técnica e extensão rural dificulta a implementação das ações do programa, como por exemplo, a recuperação de APPs, medida essa não encontrada em 62,3% das propriedades rurais pesquisadas.

Outro problema constatado em pesquisa de campo foi o destino inadequado dos resíduos sólidos nas residências. Verificamos que 61% dos entrevistados queimam o lixo doméstico, o que pode gerar problemas de saúde, devido à combustão de plásticos. O subcomponente Educação Ambiental falhou, portanto, ao não conscientizar o produtor da necessidade de evitar tal prática danosa tanto a si mesmo quanto ao ambiente.

Com o fim da primeira edição do Programa de Microbacias, em 2008, e o lançamento da segunda, em 2011, muitos dos resultados positivos até então alcançados, perderam-se nessa segunda edição como, por exemplo, os concernentes às medidas ambientais, que incentivadas pelo PEMH, estão praticamente ausentes no Microbacias II.

Muito diferente do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000-2008), o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado (2011-2015) tem como objetivo principal inserir o produtor no mercado, com foco nas associações e cooperativas que submeteram planos de negócios à aprovação. Do total de produtores entrevistados no EDR de Dracena, porém, 72% não tinham conhecimento do projeto, e até mesmo os técnicos da CATI estão tendo dificuldades em entender a segunda edição do Programa de Microbacias.

Isso é resultado da falta de continuidade nas ações do Programa de Microbacias, fato muito comum na política brasileira. Considerando que uma política pública precisa de um determinado período de tempo (normalmente mais de dez anos) para que os técnicos possam ser preparados e o público-alvo entenda e assimile a proposta, o tempo de execução do PEMH, em sua primeira edição, não

foi suficiente para que suas práticas fossem implantadas com sucesso entre os agricultores paulistas. As mudanças de uma edição do programa para outra também dificultam a operacionalização de uma política que se propõe a promover o desenvolvimento rural sustentável.

Como pudemos aprender com a realidade europeia, realizando estágio em Coimbra, os resultados positivos da iniciativa Leader devem-se, em parte, à continuidade das ações por um longo período (mais de dez anos). Suas três edições foram complementares, sobrepondo-se às medidas idealizadas e implantadas em suas versões anteriores, sem interrupções. Assim, o produtor rural, a comunidade e os técnicos executores puderam conhecer melhor os objetivos do Leader e desenvolver suas propostas. Muito contribuiu também a participação dos Grupos de Ação Local, responsáveis pela execução, acompanhamento e fiscalização dos projetos. As ações dessa iniciativa da União Europeia têm assim demonstrado a importância de fortalecer o caráter multifuncional dos espaços rurais, a pluriatividade dos habitantes rurais e a valorização da diversidade regional. Não obstante as diferenças espaciais, temporais e até mesmo de recursos financeiros entre a União Europeia e o Brasil, a experiência Leader pode contribuir para a consecução das ações do Programa de Microbacias, principalmente, no que se refere ao trabalho em parceria com os grupos locais e ao incentivo às atividades não agrícolas, como o turismo, por exemplo.

É importante ressaltar, todavia, os resultados positivos da primeira edição do programa, entre eles: a recuperação de áreas degradadas e de matas ciliares, a implantação de cercas para o isolamento das APPs, o controle de erosões e voçorocas, a construção de abastecedouros comunitários, a correção da acidez do solo, com a aplicação de calcário e o plantio direto na palha, oferecendo, para isso tudo, máquinas e implementos, tais como distribuidor de calcário e roçadeiras. O fortalecimento e/ou a criação de quase 500 associações de produtores rurais foi outro resultado relevante do programa.

A participação dos agricultores na execução do PEMH, por meio dos CMDRs e das Associações de Produtores Rurais, principalmente na escolha das microbacias atendidas foi bastante importante. Embora tenha havido alguns casos de interferência do poder municipal, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural constituíram um canal efetivo de participação do produtor na condução de uma política pública de desenvolvimento rural.

A maioria dos produtores rurais entrevistados na área de abrangência do EDR de Dracena (89%) avaliou o Programa de Microbacias, primeira edição, como ótimo ou bom. Muitos ressaltaram que ele proporcionou o manejo correto dos solos e das águas nos espaços rurais, o acesso a água potável em suas propriedades, com a construção dos poços semiartesianos, a conscientização ambiental, o fortalecimento das associações de produtores e o atendimento dos agricultores mais pobres.

Em relação às primeiras ações do Microbacias II, os resultados não são tão positivos, pois, em todo Estado de São Paulo, apenas 36 organizações rurais, de um total de 134 que apresentaram propostas, tiveram as suas aprovadas na primeira chamada pública, ocorrida em 2011, e 41, de 100, conseguiram aprovação, na segunda, ocorrida em 2012. Esses dados confirmam o baixo número de agricultores atendidos pelo projeto e a grande quantidade de iniciativas de negócios reprovadas. A dimensão ambiental, foco prioritário da primeira edição do programa, tem se restringido, na nova, a algumas medidas pontuais nas propriedades rurais que tiverem o plano de negócio aprovado, ou seja, perdeu-se, no Microbacias II, a recuperação dos recursos naturais de toda uma microbacia. O foco, nessa segunda edição, é adequar ambientalmente uma propriedade rural, inserida no plano de negócio, para que o produtor possa direcionar a sua produção ao mercado.

O mais adequado seria que o Microbacias II continuasse, e até mesmo ampliasse, as ações do PEMH, assim como fornecesse subvenções para o fortalecimento da comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares. A unidade de análise dessa política pública também deveria continuar sendo a microbacia hidrográfica, pois esta permite uma abordagem integral dos seus elementos naturais – solo e água – e humanos – ocupação do solo. O foco exclusivo nas organizações rurais tem restringido o número de beneficiários no Microbacias II, assim como tem gerado insatisfação entre os agricultores mais pobres do estado que não estão organizados em associações e cooperativas, os quais continuam, portanto, excluídos de uma política pública que contraria os princípios básicos do desenvolvimento rural, principalmente a inclusão dos agricultores menos capitalizados, a redução da desigualdade social e a garantia de sustentabilidade dos recursos naturais.

As análises e reflexões feitas ao longo desta pesquisa, que desde o início se revelaram difíceis por envolver uma política pública de desenvolvimento rural ainda em execução, também tiveram como objetivo contribuir para a realização de outros

estudos acerca do tema, de forma que novos pesquisadores possam se debruçar sobre a realidade dos agricultores familiares brasileiros e a atuação do Estado na execução de políticas específicas para essa categoria de trabalhadores.

Podemos afirmar, em suma, que a metodologia adotada para a análise dos documentos oficiais e dos resultados do Programa de Microbacias, em suas duas edições, a confecção de mapas, a pesquisa de campo desenvolvida em 114 propriedades rurais e as entrevistas realizadas com técnicos extensionistas da CATI, presidentes de conselhos, cooperativas, associações de produtores rurais e diretores de EDRs nos permitiram responder as indagações apresentadas no início do trabalho e cumprir os objetivos –geral e específicos – propostos.

8. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária* – vols. 28 n°s 1,2, 3 e 29, n°1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

ABRAMOVAY, R. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. São Paulo, vol. 40, n°2, p. 235-264, 2002.

ABRAMOVAY, R. **O Futuro das Regiões Rurais**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS - Editora, 2003.

AB'SABER, Aziz. **Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade**. In: Ecodebate: cidadania e meio ambiente. Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2010/07/08/do-codigo-florestal-para-o-codigo-da-biodiversidade-artigo-de-aziz-absaber/>>. Acesso em: 24/07/2012.

ABRAMOVAY, Ricardo. Organização Rural e Capacitação do Atores. Nota Técnica (relatório final). In: **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas** São Paulo, 2004.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Espaço Agrário Brasileiro: velhas formas, novas funções, novas formas, velhas funções*. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 12, p. 11-19, 2002.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2004. p 1.160 f.

ANTUNIASSE, Maria Helena Rocha. **Evolução do Processo de Formação, Organização e Atuação das Associações de Pequenos Produtores Rurais – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Campinas, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI, 2009.

Associação dos Produtores Rurais de Dracena (APRD) – Roteiro do Plano de Negócio. In: **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado. Publicação eletrônica** {mensagem pessoal}. Mensagem recebida por <netosulian@gmail.com> em: 29 abr. 2013.

BATISTA, Fernando Oliveira. O rural depois da agricultura. In: Fonseca, Maria Lucinda (coord). **Desenvolvimento e Território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer**. Ed. Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006.

BAPTISTA, P; FIGUEIREIDO, E. Caminhos possíveis do rural em Portugal: as prioridades do novo programa de desenvolvimento rural. In: Figueireido et al (orgs). **O Rural Plural: olhar o presente, imaginar o futuro**, Editora 100luz, Castro Verde –PT, p. 275-290.

BOBBIO, L. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12 ed. V.2. Brasília: Editorada da UNB, 2002.

BOISIER, Sérgio. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13. Brasília: IPEA, 1996.

BOISIER, Sérgio. Desarrollo (local): ¿De que estamos hablando? In: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

BOISIER. Sérgio. Hay espacio para el desarrollo local? **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 86, p. 47-62, ago. 2005.

BONNAL, P. e KATO, K. Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília:

Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, 2011 2011.(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 61-88.

BONNAL, P. ; DELGADO, N. G. ; CAZELLA, A. A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, 2011(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 35-60.

BRAGAGNOLO, Nestor; Pan, Waldir. **A experiência de programas de manejo e conservação dos recursos naturais em microbacias hidrográficas: uma contribuição par ao gerenciamento dos recursos hídricos**, Curitiba, IPARDES, 2001.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, Editora da UNICAMP, 2007a.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: Ortega, Antonio César; Almeida Filho, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/resolucoes-do-grupo-gestor/arquivos/Resolucao%20no%2050%20de%2026%20de%20setembro%20de%202012.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2013.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP**. Disponível em <<http://www.agricultura.al.gov.br/programas/DAP.pdf>>, acesso em 02/09/2013.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>> Acessado em 12 ago. 2009.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/8070377>, acesso em 02/09/2013.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014: Transformando Vidas. Plantando o Futuro.** Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/#seguranca>>. Acesso em 25 jul. 2013.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Modalidades do Programa de Aquisição de Alimento (PAA).** Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/arquivos-2012/ModalidadesPAA_quadro.JPG>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento.** Brasília: SDT/MDA. (Documentos de Apoio 2), 2005.

BRASIL. DECRETO Nº 7.775, DE 4 DE JULHO DE 2012. Este Decreto regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Coleção de leis da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato20112014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL, Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012. Esta Lei dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>, acesso em 12/09/2013.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável. Metodologia de planejamento.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos.** Texto para discussão, nº: 621, IPEA, Rio de Janeiro, 1999.

CAMPANHOLA, Cleyton; GRAZIANO DA SILVA, José. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. In: **Cadernos de Ciências e Tecnologia.** Brasília: Embrapa. V. 17, nº1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil – 1930/1970.** São Paulo: Global; Campinas: UNICAMP, 1985 (Série teses: 15).

CARVALHO, Paulo. **Ordenamento Territorial e desenvolvimento**. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

CARNEIRO, Inês Ferreira. O desenvolvimento Rural em Portugal: dos discursos à prática. In: **II Congresso de Estudos Rurais. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais**, Universidade dos Açores, Acores-PT, 2004.

CASTAGNARA, Deise D. *et al.* Importância ambiental das áreas de reserva legal e sua quantificação na microbacia hidrográfica da Sanga Mineira do município de Mercedes – PR. In: **Revista Brasileira de Agroecologia/out.** 2007 (Caderno de Resumos V CBA: Uso e Conservação de recursos naturais. p. 1.420 – 1.423. Disponível em <www6.ufrgs.br/seeragroecologia/ojs/include/getdoc.php?id>. Acesso em: 15 de janeiro de 2010.

CAVACO, Carminda. Enquadramento macroeconómico: mudança e crise. in: MEDEIROS, C. A. (dir.) - **Geografia de Portugal**, Vol. 3 (Actividades Económicas e Espaço Geográfico), Círculo de Leitores, Capítulo 43 Parte I, 2005, p. 34-45.

CLEMENTE, Evandro. **O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales – SP**. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 339 f, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **A ABORDAGEM LEADER: Um guia básico**, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pt.pdf>. Acesso em 08 fev. 2013.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO-CMMAD. **Nosso futuro Comum**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CONTINI, Elísio. Agricultura e política agrícola comum da União Européia. In: **Revista de Política Agrícola**, Ano XII – Nº 1, 2004.

COOPERATIVA AGRÍCOLA DE JUNQUEIRÓPOLIS. Proposta nº 12-293-01-2011. Anexo 5ª – Roteiro do Plano de Negócio. In: **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado. Publicação eletrônica** {mensagem pessoal}. Mensagem recebida por <netosulian@gmail.com> em: 29 abr. 2013.

COSTA, A. J. F. Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas. In: Farah, M. S; Barbosa, H. B. (Orgs). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 1 – 17. (Coleção FGV Práticas).

COSTABEBER, José Antonio; CAPORAL, Francisco Roberto. Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável. In: Vela, Hugo. (Org.): **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural Sustentável no Mercosul**. Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, 2003. p.157-194.

COVAS, António. **Política agrícola e desenvolvimento rural: temas e problemas**. Edições Colibri, Lisboa, 2004.

COVAS, Antonio et al. A agricultura portuguesa no horizonte dos anos noventa. Elementos para uma nova política agrícola. In: **Dois contributos para Um livro Branco sobre a Agricultura e o Meio Rural**, Lisboa, Ministério da Agricultura, 1993.

CHRISTOFOLETTI, Antônio. **Análise de sistemas em geografia**. São Paulo – HUCITEC: ed. da Universidade de São Paulo, 1979.

CHRISTOFOLETTI, Antônio. *Significancia da teoria de sistemas em geografia física*. São Paulo. In: **Boletim de Geografia Teorética** (Simpósio de Geografia Física Aplicada). 1987. p. 119 – 127.

DELGADO, N. G. (Org.); LEITE, Sérgio (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. 1. ed. Brasília, D.F.: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2011(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14.), p. 89-130.

DIEGUES, A. C. **O Mito moderno da natureza intocada**. São Paulo. NUPAUB/USP, 1994.

DEMATTEIS, Giuseppe. O território: uma oportunidade para repensar a Geografia. In: SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007

DINIS, Gorete; PANYK, Emese; BREDA, Zélia. O papel dos Grupos de Acção Local (GAL) no desenvolvimento do turismo em áreas rurais em Portugal. In: Figueireido et

al (orgs). **O Rural Plural: olhar o presente, imaginar o futuro**, Editora 100luz, Castro Verde –PT, p. 189-202.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, São Paulo, 2000.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007. 220 p.

FAVARETO, Arilson da Silva . As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural - lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raizes** (UFPB), v. 29, p. 52-62, 2010.

FERREIRA, M. de S.; YOKOMIZO, Y.; ALMEIDA, W. F. Impactos dos agrotóxicos sobre o ambiente e a saúde. In: MARTINE, G.; GARCIA, R.C. (Ed.). **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987. p.171-207.

FONTES, José Luiz. Programa de Microbacias Hidrográficas: justificativa, histórico, estratégias e resultados. In: Rodrigues, Valdemir Antonio; BUCCI, Luis Alberto (ORG.). **Manejo de microbacias hidrográficas: experiências nacionais e internacionais**. Botucatu, FEPAF, 2006, p. 200-215.

FREISCHFRESSER, Vanessa. Políticas Públicas e a formação de redes conservacionistas em microbacias hidrográficas: o exemplo do Paraná Rural. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n° 95, jan/abr. 1999, p. 61-77.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

GARCIA, Yara Manfrin. O Código Florestal Brasileiro e suas alterações no congresso nacional. In: **Geoatos: Revista Geografia em Atos**. Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, janeiro a junho de 2012, p.54-74. Disponível em: <
<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/viewFile/1754/iarama>>, acesso em 12/09/2013.

GIL, Isabel Castanha. **Nova Alta Paulista, 1930-2006: entre memórias e sonhos. Do desenvolvimento contido ao projeto político de desenvolvimento regional**. Tese (doutorado). FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2007, 401 f.

GOLLA, Amarílis Rós. **Meio Ambiente e Agricultura na Microbacia do Córrego Palmitalzinho- Regente Feijó/São Paulo**. Presidente Prudente. Dissertação (Mestrado em Geografia). UNESP/FCT, 2006,

GÓMEZ, J. M. **Desenvolvimento em (des)construção: Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006, 439 f. Tese de Doutorado em Geografia – FCT/UNESP, Presidente Prudente.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e Agricultura no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1997.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica. In: *Anais do XLVI SOBER*, Rio Branco, 2008. (mimeo).

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão, In: CASTRO, I. E de.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R.L. (orgs). **Geografia: conceitos e temas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1996.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 400p.

HESPAÑHOL, Antonio Nivaldo. O Programa de Microbacias Hidrográficas e a questão do desenvolvimento de territórios rurais no estado de São Paulo. In: **Anais das 4tas Jornadas Internacionais de Estudos Agrários e Agroindustriais**. Buenos Aires: 1 Universidade de Buenos Aires- UBA, 2005, p. 1-20.

HESPAÑHOL, A. N. O Programa de microbacias hidrográficas no contexto da agropecuária do Pontal do Paranapanema SP. In: **XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural - SOBER**, 2010,

Campo Grande. Anais do XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural - SOBER. Brasília: SOBER, 2010. v. 1. p. 1-20.

HESPANHOL, R. A. M.; HESPANHOL. Descentralização político- administrativa e agricultura: os CMDRs na Região de Presidente Prudente - SP.. In: **8º Encuentro Internacional Humboldt**, 2006, Colon - Entrerios - Argentina. CD do 8º Encuentro Internacional Humboldt, 2006. p. 1-15.

HESPANHOL, A. N. O Desenvolvimento rural na França e no Brasil: as experiências LEADER no centro oeste da Bretanha e do Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo. In: **V Congresso Europeo CEISAL de latinoamericanistas. Lãs realciones triangulares entre Europa y lãs Américas em el siglo XXI: expectativas y desafios**. Bruxelas, 2007.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo Manejo sustentável de recursos naturais: o Programa de Microbacias Hidrográficas na região de Presidente Prudente – São Paulo – Brasil. **Diez Años en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008**. Barcelona, 2008.

HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: **XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL SOBER**. Porto Alegre, 2009.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX**; tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos** (vários anos: 1970 – 2010). Rio de Janeiro: IBGE.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; GANEM, Roseli Senna. **Código Florestal: tabela comparativa dos textos das Câmaras, do Senado e redação final**. Consultoras Legislativas da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Regional. Câmara dos Deputados, Brasília – DF, abril, 2013. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9048/codigo_florestal_jurasganem.pdf?sequence=1, acesso em 12/09/2013.

LEAL, Antonio Cezar. **Gestão das águas no Pontal do Paranapanema**. Campinas. Tese (doutorado), UNICAMP/Instituto de Geociências, 2000.

LEITE, Sérgio P; WESZ JÚNIOR, Waldemar J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronaf e do programa Território da Cidadania. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. 1. ed. Brasília, D.F.: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2011(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 169-196.

LEME, Rosana Cristina Biral. **Desenvolvimento e meio ambiente: uma avaliação das políticas públicas na Mesorregião Sudoeste do Paraná**. Presidente Prudente. Tese (Doutorado em Geografia), UNESP/FCT. 2007.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. **Institutional perspective on political institutions. Governance: an International Journal of Policy and Administration**. Nova York, v. 9, n.3, jul. 1996.

MARTINE, George; GARCIA, R. C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: CHETÉS, 1987.

MARTINS, Zoraide. **Agricultura Paulista: uma história maior que cem anos**. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1991.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. 1. ed. Brasília, D.F.: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 13-34.

MONBEIG, P. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo**. Trad. Ary França e Raul Andrade e Silva. São Paulo, Ed. Hucitec – Polis, 1984.

MONTEIRO, Antonio José L. C.; RIBEIRO, Luis Celso C. L. **O Projeto do Novo Código Florestal Brasileiro**. In: Pinheiro Neto Advogados. Anexo Biblioteca Informa, nº 2.155, maio de 2011. Disponível em: <http://www.pinheironeto.com.br/upload/tb_pinheironeto_artigo/pdf/010611081937anexo_BI_2.155b.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.

MORENO, Luís. Novas dinâmicas no espaço rural. In: MEDEIROS, C. A. (dir.) - **Geografia de Portugal**, Vol. 3 (Actividades Económicas e Espaço Geográfico), Círculo de Leitores, Capítulo 43 Parte I, 2005, p. 92-101.

NAVARRO, Zander. **Manejo de recursos naturais e desenvolvimento rural: um estudo comparativo em quatro estados brasileiros (lições e desafios)**. Porto Alegre, 1999 [manuscrito não publicado].

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *In: ESTUDOS AVANÇADOS* 15 (43), 2001, p. 83-100.

NEVES NETO, Carlos de Castro. **O PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS EM SÃO PAULO: o caso do município de Assis/SP**. 196 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente.

NEVES NETO, Carlos de Castro. O programa estadual de microbacias hidrográficas no contexto municipal de Assis – SP. *In: PASSOS, Messias Modesto do; CUNHA, Lúcio, Cunha; JACINTO, Cunha. As novas Geografias dos países de Língua Portuguesa: paisagens, territórios e políticas no Brasil e em Portugal*. São Paulo, 1 ed: Outras Expressões, 2012.

NUNES, Fernando. Maio: CACRETUPI completa 45 anos de atividades. **Informativo CACRETUPI: qualidade é o nosso negócio**. Tupi Paulista, maio. 2010, Edição 3, ano 1, p. 1.

NUNES, Fernando. Missão cumprida! CACRETUPI tem receita recorde e sem dívidas. **Informativo especial CACRETUPI: qualidade é o nosso negócio**. Tupi Paulista, 11 fev. 2011.

OLIVEIRA, Adriano Rodrigues. **A fruticultura como alternativa econômica aos pequenos produtores rurais: o caso do município de Dracena/SP**. Dissertação (mestrado em Geografia), FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2003, 148 f.

OLIVEIRA, Adriano Rodrigues. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema – SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2010, 209 f.

OLIVEIRA, Alain Silva de. **Desenvolvimento Rural Local Sustentável: O Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Santana**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Geografia da UFMG/IGC, 2004.

ORTEGA, Antonio César & MENDONÇA, Nilton César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. *In: ORTEGA,*

Antonio César & ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2007, p. 93-121.

PEIXOTO, Marcus. Extensão Rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação. In: Consultoria Legislativa do Senado Federal, texto para discussão 48, Brasília, 2008. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/artigosrevistas/Extens%C3%A3o_Rural_no_Brasil_uma_abordagem_hist%C3%B3rica_da_legisla%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. Editora Ática, São Paulo, 1993.

RASCHIATORE, Ricardo Alexandre; MOREIRA, Daniel Augusto. Inovações na implementação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo. In: **Gestão e Produção**, v.13, n.3, set – dez, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v13n3/12.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2012..

ROVER, Oscar José; HENRIQUES, Maria Adosinda. A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 75, Outubro 2006: 117-137.

SABANÉS, Leandro. **Manejo sócio-ambiental de recursos naturais e políticas públicas: um estudo comparativo dos projetos “Paraná rural” e “Microbacias”**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), UFRGS, Porto Alegre, RS, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SALOMON, Marca; MOURA, Rafael Moraes. Destaques da nova lei. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 26 abr. 2012, Política, p. 22.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo, Hucitec, 1994.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola. **Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo - LUPA 2007/2008**. São Paulo: SAA/CATI/IEA, 2008. Disponível em: <<http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/dadosregionais/pdf/tedr12.pdf>>. Acesso em: 21 de ago. 2013.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. CATI, Seção Operativa: São Paulo, 2000. (CD-ROM).

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL (CATI). **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Anexos CATI: São Paulo, 2001a.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL (CATI). **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Manual do Programa – Seção Operativa. CATI: São Paulo, 2001b.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. CATI. **Seção Operativa- Incentivo ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais**, v° 3. CATI, São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Práticas de Manejo e Conservação do Solo e da Água, Executadas pelos Produtores com Incentivo do PEMH nos Municípios da Bacia do Aguapeí/Peixe**, CATI: online, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.cati.sp.gov.br/Cati/projetos/pemh/dadosPEMH/aguapeipeixe/Planos%20Aprovados-aguapeipeixe.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Práticas de Manejo e Conservação do Solo e da Água, Executadas pelos Produtores com Incentivo do PEMH - Totalizado no Estado**, CATI: online, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/Cati/projetos/pemh/dadosPEMH/Incentivos_por_MBH_resumoestado.pdf>. Acesso em: 01 out. 2009.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Informe Final do Programa Estadual de**

Microbacias Hidrográficas - PEMH (ICR) (BIRD-42380) de um empréstimo no montante de US\$ 55 milhões equivalentes ao Estado de São Paulo para o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, São Paulo, jan/2009.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** Manual Operacional, São Paulo, 2010 a.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** Anexo 1: Informações gerais da agropecuária do Estado de São Paulo, São Paulo, 2010 b.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** Anexo 24 b: Critérios para a avaliação das propostas, São Paulo 2010 c.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** Anexo 4: Critérios para seleção de propostas indígenas e quilombolas, São Paulo 2010 d.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** Anexo 12: Critérios de Atendimento de Municípios para Implantação de Plano de Gestão da rede de estradas rurais e obras/serviços de reabilitação de segmentos críticos e manutenção, São Paulo, 2010 e.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** Anexo 25: Subcomponente 2.3 – Sustentabilidade Ambiental Atividade: Subprojetos Ambientais, São Paulo, 2010.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado.** ACORDO DE EMPRÉSTIMO 7908 – BR. Manual Operacional. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/arquivos/Microbacias2-ManualOperacional_17-09-2012.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2013.

SÃO PAULO (ESTADO). Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). **Mais de 100 associações e cooperativas apresentam manifestações de interesse para participar do Microbacias II.** Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/chamadapublica.php?ID=2>, acesso em 01/09/2013.

SÃO PAULO (ESTADO). Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). **3ª Chamada Pública para Manifestação de Interesse nas Propostas de Iniciativas de Negócio – Microbacias II – Acesso ao Mercado.** Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/noticia.php?ID=36>, acesso em 02/09/2013.

SAQUET, Adriano Arriel. Reflexões sobre a agroecologia no Brasil. *In*: ALVES, A. F. A.; CARRIJO; B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P (org.). *Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p.137-153

SAQUET, Marcos Aurélio. CAMPO-TERRITÓRIO: considerações teórico-metodológicas. *In*: **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 60-81, fev. 2006.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPÓSITO, Eliseu Savério. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. *In*: ALVES, Adílson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (Org.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEERS, D. “The Meaning of Development”, *In* **Revista Brasileira de Economia**, vol.24, N° 3, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1970.

SEGATTI, Sônia. **A expansão da agroindústria sucroalcooleira e a questão do desenvolvimento da microrregião de Dracena/SP** Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2009, 153 f.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs) **Políticas Públicas e participação social no Brasil Rural**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p.21-49.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA I. G. P. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. **Jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**. Buenos Aires: FLACSO – Argentina – Universidad de Buenos Aires/CONICET, junho de 2005. p. 1-25.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1999.

SILVA, J.F.G.; GROSSI, M.E.D.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. In: **Cadernos de Ciências e Tecnologia, EMBRAPA - Brasília**, v. 19, p. 37-67, jan/abr. 2002.

SOUZA, Paulo Cesar. **Políticas públicas e desenvolvimento rural na região de Presidente Prudente/SP: PRONAF e PEMH**. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, 2012, 298 p.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia, conceitos e temas** – 10ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2007, p. 71-116.

SUMPSI, José Maria. Desarrollo rural com enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. *In*: Ortega, Antonio César; Almeida Filho, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007, p. 63-91.

VEIGA, José Eli da.; **“Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI”**: Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VELOSO, Fernando. **Políticas Públicas no município de Junqueirópolis (SP): O Pronaf e o PAA**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2011, 221 p.

VIEIRA, Paulo Freire. Ecodesenvolvimento: do conceito à ação. De Estocolmo a Joanesburgo. *In*: SACH, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 9-31.

ZOCCAL, José Cezar. **Soluções: cadernos de estudo em conservação do solo e da água**. Presidente Prudente: CODASP, 2007.

Sites utilizados

www.cati.sp.gov.br
www.ibge.gov.br
www.mda.gov.br
www.estadao.com
www.ecodebate.com.br

9. APÊNDICES

9.1. Formulário aplicado aos produtores rurais dos municípios de Irapuru, Dracena, Junqueirópolis e Tupi Paulista

Entrevistador:.....Data:.....Município:.....
 Microbacia.....

1. Dados referentes ao produtor rural e a propriedade

1.1.Nome:..... Idade.....

1.2. Escolaridade: () Analfabeto () Ens. Fund. Incompl. () Ens. Fund. Compl

() Ens.Méd. Incompl. () Ens. Méd. Compl. () Sup. Incompl. () Sup. Compl.

1.3. Condição do produtor

() Proprietário () Arrendatário () Parceiro () Outros.....

1.5. Qual o tamanho da propriedade?.....ha ou alq

1.6. Nome da propriedade:..... Bairro Rural:.....

1.7. Distância da sede do município:.....(em KM)

1.8. Qual a forma de aquisição?

() Herança.....ha () Compra.....ha

1.9. O Senhor (a) tem residência:

() Rural () Urbana () Rural e urbana

Qual a principal?

1.10 Além das atividades agropecuárias alguém da família desenvolve outras atividades?

() Não () Sim

Se sim, quem as desenvolve e quais são elas?

.....
.....

.....

1.11. Os filhos trabalham na propriedade () sim () não.

1.12. Em relação ao futuro do Senhor (a) e da família, quais as perspectivas? permanecer no meio rural () ou ir para a cidade ()?

1.13. Os filhos pretendem dar continuidade ao trabalho na propriedade rural?

() Não () Sim

Por que?

1.14. Alguém da família recebe aposentadoria?

() Não () Sim

Se sim, quem recebe?

2. Utilização da terra: Safra 2010/2011

Culturas	Área (ha/alq.)	Produção (ton./sac./lit.)	Número de pés
Amendoim			
Milho			
Feijão			

Eucalipto			
Café			
Urucum			
Seringueira			
Acerola			
Outras frutas			
Hortaliças			
Cana-de-açúcar			
Pastagens			

2.1. Atividade criatória

Tipo	Número de cabeça
Pecuária de corte	
Pecuária leiteira	
Gado Misto	
Suíno Caprino	
Aves	
Outros	

3.0. Destino da produção (Em toneladas/sacas/arrobas - especificar a unidade de medida utilizada) -

Culturas	Subsist.	Cooper.	Agroin.	Cereali.	Superm.	Laticini.	Ceagesp	Outros
Algodão								
Amendoim								
Milho								
Feijão								
Café								
Urucum								
Acerola								
Eucalipto								
Cana-de-açúcar								
Hortaliças								
Frutas								
Pecuária/Corte								
Pecuária/Leite								
Outras								

3.1. Qual (is) o (s) principal (is) problema(s) enfrentado pelo Sr. para comercializar sua produção?.....

.....

.....

4.0. Meios de produção

Máquinas/Implementos	Número
Trator	
Colheitadeira	
Arado de tração animal	
Arado de tração mecânica	
Aparelho de irrigação	
Plantadeira p/ plantio direto	
Pulverizador-Trator	
Distribuidor de Calcário	
Semeadeira/Adubadeira	
Tanque de expansão	
Ordenhadeira Mecânica	

5.0. Utilização de insumos

Insumos	Quantidade (Ton./Kil./Lit.)	Atividade cultura/criação utilizado) (qual foi
Fertilizante		
Calcário		
Ração fornecida		
Agrotóxicos aplicados		
Adubação orgânica		
Outros		

6.0. Assistência técnica

() Oficial () Particular () Própria () Cooperativa () Outras

7.0. Aspectos ambientais da Microbacia Hidrográfica

7.1. Qual o destino dos resíduos sólidos da residência?

() Queimado () Enterrado () Utilizado como adubo () Coletado pelo lixeiro
() Jogado no curso d água () Outros.....

7.2. Qual o destino dos resíduos sólidos (vasilhames/embalagens) da produção?

() Queimado () Reutilizado () Devolvido ao local de compra () Outros.....

7.3. Quais as técnicas utilizadas no manejo do solo?

() Curva de Nível () Plantio Direto () Insumos químicos () Insumos orgânicos
() Outros.....

7.4. Qual o tipo de escoamento sanitário da residência?

Não possui Fossa Fossa Séptica Biodigestora Encanado até o curso d água Outros

7.5. Possui nascentes na propriedade?

Não Sim Se sim, quantas?.....

7.6. Quais as técnicas utilizadas na preservação do curso d água?

7.7 O senhor (a) está reconstituindo a vegetação na área de preservação permanente na propriedade (nascentes/margem de rios e córregos/topos de moros)?

Não Sim

Por quê ?

7.8. O senhor (a) averbou a reserva legal no cartório (20% da área total)?

Não Sim

Por quê ?

7.9. Na opinião do senhor (a), as medidas de preservação ambiental são importantes? Por quê?

8.0. O Programa Estadual de Microbacias Hidrográfica

8.1. Qual a opinião do senhor (a) sobre o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (2000 – 2008)? Ótimo Bom Regular

Ruim Péssimo

8.2. O senhor (a) recebeu algum tipo de benefício (incentivo) do Programa de Microbacias Hidrográficas?

Não Sim

Se sim, que tipo de benefício (especificar) ? individual coletivo?

8.3. Quais os pontos positivos e negativos do Programa de Microbacias.

8.4. Qual a sua expectativa para o “Microbacias II”?

9. Organização dos produtores

9.1. O Sr. é membro de alguma associação de produtores rurais?

Não Sim

9.2. Quais são as principais atividades desenvolvidas pela associação?

9.3. O Sr é membro de alguma Cooperativa? Sim Não

Se sim, qual?

10. Aspectos econômicos do produtor rural

10.1. O Sr. costuma utilizar o Crédito Rural? Sim Não

10.2. Se sim, que tipo de financiamento custeio comercialização investimento

10.3. O Sr. emprega trabalhadores assalariados? não sim. Se sim, em que fase?.....

permanentes temporários parceiros agregados vizinhos mutirão

10.4. Qual é a renda anual total da família?

11. Perspectivas e Avaliação do produtor

11.1. O que o Sr. acha que o Governo poderia fazer para melhorar as condições dos agricultores brasileiros?

11.2. Na sua opinião, os jovens de hoje se sentem estimulados a permanecer na zona rural? sim não. Por quê?

11.3. Em sua opinião, quais são as perspectivas para a região e para o município em termos da agropecuária?

Observações:

9.2. Roteiro de entrevista aplicado ao presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural dos municípios de Junqueirópolis e Tupi Paulista

Nome do entrevistado

Função

Tempo na função

Profissão

Quais os objetivos do CMDR ? Quando foi criado? Por quê?

Quem compõe o Conselho? Existem cargos e funções? Especificar.

Existe a participação de pequenos produtores rurais no Conselho?

Se não, por quê? Qual a forma de incentivar a participação dos mesmos nas reuniões?

Quando são feitas as reuniões? Onde? Quem geralmente participa?

Quais atividades foram desenvolvidas pelo CMDR?

Houve mudanças qualitativas e quantitativas com relação à agricultura local? Especificar.

Quais as relações existentes entre o Conselho e outras instituições públicas e privadas?

Quais os maiores problemas enfrentados para o pleno funcionamento do CMDR?

Quais os maiores problemas enfrentados pelos pequenos produtores rurais locais?

O senhor reconhece a importância de formas coletivas de produção, comercialização e assistência técnica aos pequenos produtores?

Há formas coletivas de produção, comercialização e assistência técnica no município ?

Existe algum tipo de incentivo por parte do CMDR para a criação de formas coletivas de produção, comercialização e assistência técnica no município de Assis?

Como o senhor avalia o PEMH? No que ele é positivo e no que ele é negativo?

O que o senhor espera do Microbacias II? Ele já está atuando?

9.3. Roteiro de entrevista aplicado ao presidente da associação de pequenos produtores rurais de Dracena, Tupi Paulista, Junqueirópolis e Irapuru

Nome do entrevistado

Função

Profissão

Tempo na função

Quais os objetivos da associação? Quando foi criada? Por que?

Quem compõe a associação? Existem cargos e funções? Especificar.

Existe a participação de pequenos produtores rurais na associação?

Se não, por que? Qual a forma de incentivar a participação dos mesmos nas reuniões?

Quando são feitas as reuniões? Onde? Quem geralmente participa?

Quantas e quais atividades foram desenvolvidas pela associação?

Houve mudanças qualitativas e quantitativas com relação a agricultura local? Especificar.

Quais as relações existentes entre a associação e outras instituições públicas e privadas?

Quais os maiores problemas enfrentados para o pleno funcionamento das ações da associação?

Quais os maiores problemas enfrentados pelos pequenos produtores rurais locais?

O senhor reconhece a importância de formas coletivas de produção, comercialização e assistência técnica aos pequenos produtores rurais?

A associação recebeu algum benefício do PEMBH? Se sim: de quais?

Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela associação?

Quais as expectativas para o “Microbacias II”? Os produtores já tomaram conhecimento desse novo programa?

9.4. Roteiro de entrevista aplicado aos técnicos envolvidos com o programa em Dracena, Tupi Paulista, Irapuru e Junqueirópolis

Nome do entrevistado

Função

Ano, curso e instituição que se formou.

É contratado por quem, pela prefeitura ou pela CATI?

Desde que ano trabalha como técnico no município?

Qual o número de Engenheiros Agrônomos, técnicos agrícolas e veterinários que trabalham na assistência técnica oficial (pública) do município de .

No município há quantos projetos de microbacias implantados e em fase de implantação?

Quais os critérios que levaram a escolha da microbacia hidrográfica ?

Em que ano foram iniciados os trabalhos na microbacia hidrográfica?

Quais os objetivos estabelecidos pelo programa no projeto de microbacia hidrográfica ?

Como mobilizou a população da microbacia?

Como foi a participação da população da microbacia?

Quais as ações do programa?

Quais as instituições envolvidas no programa?

Quais os pontos positivos do Programa?

Quais os pontos negativos do Programa?

Quais os incentivos do Programa aos produtores rurais? Individuais. Coletivos.

Como os produtores rurais se mobilizam para conseguir os incentivos coletivos?

Com relação às APPs e as ARLs como anda o cumprimento da legislação?

O programa estimulou a criação ou fortalecimento das associações de produtores rurais? Se sim, de que forma?

Quanto à participação dos produtores, eles estão animados com o Programa?

Qual a expectativa para o “Microbacias II”?

Os produtores estão envolvidos nesse novo Programa?

Quais são os resultados esperados pelo “Microbacias II”?

Quais os pontos positivos e negativos desse novo programa?

O que mudou desse novo programa para o primeiro Programa de Microbacias?