



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE**

---

**Flávio de Arruda Saron**

**OS EFEITOS DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL  
PARA O APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO NOROESTE  
PAULISTA: LIMITES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**



**PRESIDENTE PRUDENTE-SP**

**2014**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE**

---

**Flávio de Arruda Saron**

**OS EFEITOS DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL  
PARA O APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO NOROESTE  
PAULISTA: LIMITES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

**Orientador:** Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol.

Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Geografia (PPGG)  
– Área de concentração:  
Desenvolvimento Regional e  
Planejamento Ambiental, para a  
obtenção do título de mestre em  
Geografia.

**PRESIDENTE PRUDENTE-SP**

**2014**



Saron, Flávio de Arruda.  
S---- Os efeitos dos programas de desenvolvimento rural para o apoio à agricultura familiar no Noroeste Paulista: limites, desafios e perspectivas  
Flávio de Arruda Saron. - Presidente Prudente : [s.n], ano  
294 f.

Orientador: Antonio Nivaldo Hespanhol  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia

Inclui bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento rural. 3. Agricultura familiar. 4. Associativismo. 5. Território Rural do Noroeste Paulista. I. Hespanhol, Antonio Nivaldo. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela Seção Técnica de Aquisição e Tratamento da Informação – Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação - UNESP, Campus de Presidente Prudente.

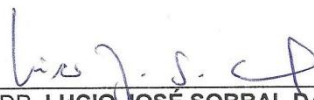
**BANCA EXAMINADORA**



PROF. DR. ANTONIO NIVALDO HESPANHOL  
ORIENTADOR



PROF. DR. SEDEVAL NARDOQUE  
(UFMS)



PROF. DR. LUCIO JOSÉ SOBRAL DA CUNHA  
(Universidade de Coimbra)



FLÁVIO DE ARRUDA SARON

Presidente Prudente (SP), 29 de janeiro de 2014.

RESULTADO: Aprovado

Dedico esse trabalho a minha família, o patrimônio mais valioso que tenho.

## **Agradecimentos:**

Muito(a)s contribuíram de alguma forma para a realização desse trabalho. Algumas pessoas que por ventura não estão citadas intencionalmente ou não, seguramente tiveram sua parcela de contribuição. Dentre aquelas mais marcantes, destacamos:

A Deus por me oferecer saúde e tranquilidade para superar as dificuldades e angústias da pesquisa e do cotidiano (que não são separadas).

À minha família (mãe, pai e irmão), que apesar de não entenderem muito bem o que faço sempre apoiaram as minhas decisões tanto moralmente, como financeiramente nos momentos mais críticos.

Ao Professor Antonio Nivaldo Hespanhol pela confiança depositada no meu trabalho desde o 1º ano da graduação (2006), além da paciência, compreensão e liberdade oferecida para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos Professores Sedeval Nardoque e Celso Donizete Locatel pelas valiosas contribuições oferecidas durante a realização do exame geral de qualificação e incentivos a pesquisa.

A Professora Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol, que procurou ajudar nos momentos de carência financeira e disposição em colaborar no que fosse preciso.

Ao Professor Evandro César Clemente (Oripes) pela leitura do projeto de doutorado, apesar da agenda apertada em razão dos seus compromissos e obrigações de docente.

A todos os agricultores familiares, representantes de associações, cooperativas e instituições entrevistados no Noroeste paulista que pacientemente aceitaram nos receber, viabilizando, assim, a realização da pesquisa.

Ao Pedro, por meio do qual tomamos conhecimento da implementação dos programas que víamos a estudar ao longo da dissertação.

Ao Nilton Marques que abriu portas para a realização das entrevistas, eliminando possíveis barreiras para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos Professores Lúcio Cunha e Rui Jacinto pela acolhida calorosa em Coimbra, preocupação com o meu bem-estar e disposição em ajudar no que fosse necessário.

Ao Douglas (Barack Obama), Rodrigo e Anderson pela convivência e por suportarem meu mal humor. Agradeço especialmente ao Barack Obama por emprestar gentil e generosamente a sua moto em várias ocasiões, tendo sido muito importante para a resolução rápida dos entraves burocráticos e também para evitar a fadiga.

Aos amigos de ontem, mas que permanecem Juliano (Podolsky), Família Camargo, Rafael (Tak 500), Viviane (Vivi Sensório), Ximenes, Cássio (Dj Cássius), Éder (Édinho), Rafael, Fred, Mário (diretor), Marcos (Marquin), Franciele (Fran), Ricardo (Zé Dário), Alessandro, Douglas, Paulo (Paulete) e Gilberto (Bim). E as amigadas construídas recentemente Rebeca, Josecler, Emmanuel, Arthur, Reginaldo, Bruno, Flávia e Leticia. Reforço o agradecimento ao Reginaldo pela impressão dos exemplares da dissertação em Coimbra, e a Leticia (Maria) que se tornou mais que uma amiga.

Aos amigos e colegas do GEDRA com quem convivemos, tanto os da velha como aqueles da nova guarda Fernando (Veloso), Fernando Nascimento, Gabriela, Jânio, Marina, Paulo (Paulinho), Adriano, Sônia, Diane, Érika, Robson, Carlos, Allain, Elicardo, Aline, Guilherme, Claudinei (Paçoca), Eliane, Vânia, Marleide, Ellen e Roberta.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia que contribuíram para a minha formação, especialmente ao Professor César, que apesar da agenda apertada dispendeu seu tempo para viabilizar a realização da defesa dentro do prazo.

Aos funcionários da Seção de Pós-Graduação, da biblioteca, cozinha (o precioso café) e demais funcionários FCT/UNESP pelo bom atendimento e tratamento prestado.

Ao Rodolfo pela hospedagem em São Paulo durante o ano de 2013 (Hostel Finatti).

Ao Paulo César Zangalli Júnior pela prioridade nas caronas para o Noroeste paulista.

A todos os colegas de graduação e pós-graduação, com quem convivemos e mantemos rotineiros bate-papos nos corredores da Central dos Grupos de Pesquisa em Geografia.

### **Apoio institucional**

Agradeço especialmente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo privilégio (muitos países não contam com as condições para a pesquisa que nós brasileiros dispomos) de contar com o apoio financeiro para a realização da pesquisa, por meio da aquisição de livros, impressora, câmera fotográfica, gravador de voz, além de permitir a participação em eventos científicos.

A importância da FAPESP, no entanto, não se restringe a pesquisa e ao amadurecimento intelectual obtido, foi fundamental também para a minha subsistência. Sem este apoio dificilmente a pesquisa teria sido realizada, ou apresentaria a mesma qualidade. Agradeço em especial a oportunidade de realização do estágio no exterior, uma experiência marcante para mim.

## RESUMO:

Desde meados dos anos 1990, a agricultura familiar vem recebendo maior atenção do governo federal, passando a ser contemplada com programas específicos de apoio a este importante segmento da agricultura brasileira. O marco histórico do reconhecimento institucional da agricultura familiar foi a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). No entanto, o repertório de medidas e ações voltadas ao apoio à agricultura familiar diversifica-se sensivelmente a partir do Governo Lula (2003-2010), com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), dentre outros. Os três programas aludidos foram escolhidos para o estudo no Território Rural do Noroeste Paulista (TRNP), por representarem, em boa medida, a diversidade das ações federais voltadas à agricultura familiar (adotando a abordagem setorial e territorial). A pesquisa teve como objetivo analisar os impactos dos referidos programas para a reprodução social dos agricultores familiares no TRNP e sua influência na constituição de organizações coletivas (associações e cooperativas). Para tanto, foi realizado levantamento bibliográfico e documental de temas pertinentes à pesquisa, de dados secundários e de dados primários. A última atividade contou com a realização de entrevistas com representantes de instituições governamentais e da sociedade civil no âmbito da Comissão Executiva do TRNP, e das organizações coletivas contempladas com projetos do PAA e PRONAT, além da aplicação de 41 formulários junto aos agricultores familiares vinculados a estas organizações. Constatou-se que o PRONAF é o único programa presente em todos os municípios do TRNP, aloca o maior volume de recursos financeiros e é o programa mais acessado pelos agricultores familiares (embora se verifique restrições para alguns agricultores) propiciando melhores condições produtivas (custeio agrícola, aquisição de máquinas, ampliação das lavouras e rebanhos etc.). Os projetos do PRONAT se concentram na cadeia leiteira de poucos municípios, apoiando ações que repercutem pouco para a agricultura familiar, por diversas razões, especialmente em decorrência dos problemas internos das organizações coletivas e das próprias limitações do programa (excessiva burocratização, falta de recursos humanos, rivalidades político-partidárias etc.). Ao passo que o PAA apresenta melhor distribuição geográfica, significativa expansão e relativa mobilização das organizações coletivas por conta da maior rapidez e menor burocratização para a implementação dos projetos, proporcionando, assim, boa visibilidade junto aos agricultores familiares, diferentemente do que ocorre em relação ao PRONAT. No entanto, os programas, em conjunto, têm contribuído timidamente na garantia dos processos sucessórios da agricultura familiar no TRNP. Tal fato, decorre do pequeno impacto dos referidos programas na reversão progressiva da fragilização da agricultura familiar verificada ao longo dos anos, provocada dentre outros motivos por um contexto macroeconômico desfavorável, com a estagnação e baixo preço dos produtos agrícolas e alto custo de produção que comprometem a geração de renda de boa parte dos agricultores familiares, implicando na resistência dos jovens rurais em escolherem a agricultura como profissão. O modelo de associativismo e cooperativismo induzidos (condição para a implementação dos projetos) fomentados pelo PAA e PRONAT também não oferecem outras perspectivas, devido à incapacidade de solucionar as questões mais problemáticas para agricultura familiar, quais sejam: comercialização da produção e geração de renda.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas. Desenvolvimento rural. Agricultura familiar. Associativismo. Noroeste paulista.



## ABSTRACT

Since the mid-1990s, the family farm has been getting more attention from the federal government. This important segment of Brazilian agriculture became to be contemplated by specific supporting programs. The landmark of institutional recognition from family agriculture was the establishment of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF). However, the repertoire of measures and actions to support family agriculture has diversified significantly since the Lula government (2003-2010), with the creation of the Food Acquisition Program (PAA), the National Program for Sustainable Development of Rural Areas (PRONAT), among other programs. The three programs alluded were chosen for the study of the Paulista Northwest Rural Territory (TRNP) because they largely represent the diversity of official federal actions designed for family farming (adopting the sectoral and territorial approach). The objective of the research was based on evaluate about the impacts that this programs brings for the social reproduction of family farming in TRNP and its influence in the formation of collective organizations (Associations and Cooperatives). To that end, it was conducted bibliographic and documentary survey of relevant research topics, such of secondary data as primary data. The last activity included interviews with representatives of government institutions and civil society at the Executive Committee of TRNP, and from collective organizations with projects covered by the PAA and PRONAT, also was applied forms with 41 family farmers linked to these organizations. It was found that PRONAF it is the only program present in all districts of TRNP, allocates the bulk of financial resources and is the most accessed program by the family farmers (although there are restrictions for some farmers) providing better production conditions (agricultural funding, purchase of machinery, expansion of crops and herds etc.). The PRONAT projects focus on milk chain in few districts, supporting actions that have low impact for family farm due several reasons, especially because of the internal problems of collective organizations and the own limitations of the program (excessive bureaucracy, lack of human resources, political party rivalries etc.). While PAA has better geographical distribution, significant expansion and relative mobilization of collective organizations due to the velocity, lower bureaucracy to implement the projects, providing this way good visibility to family farmers, unlike what happens in relation to PRONAT. However, the programs together have contributed timidly in ensuring the succession processes of family farming in TRNP. This fact occurs in due the small impact of such programs in the reversal of the gradual weakening of family farming verified over the years, among other reasons caused by unfavorable macroeconomic context, with the stagnation and low prices of agricultural products and high cost of production undertake income generation of most of the farmers, implying the resistance of young rural people choosing farming as a profession. The induced model of associations and cooperatives (condition for the implementation of projects) financed by the PAA and PRONAT also do not offer other perspectives, because failure to address the most problematic issues for family farming.

**Keywords:** Public policies. Rural development. Family farming. Associations. Northwest paulista.

## LISTA DE QUADROS

	Páginas
1. Amostra de formulários aplicados junto aos agricultores familiares durante a realização da Pesquisa de Campo no Território Rural do Noroeste paulista.....	27
2. Principais programas de apoio a agricultura familiar do governo federal.....	43
3. Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários nos anos que os definiram ou os alteraram.....	48
4. Grupos básicos do PRONAF e condições de enquadramento (Plano Safra 2011/2012).....	49
5. Linhas de crédito disponíveis para os grupos básicos do PRONAF (Plano Safra 2011/2012).....	50
6. Modalidades, aspectos operacionais e valores do PAA em 2012.....	63
7. Linha evolutiva dos programas e ICs de apoio a agricultura e ao desenvolvimento rural segundo os QCAs, o QREN em Portugal.....	89
8. Modelos e abordagens do desenvolvimento.....	96
9. LEADER em Portugal: principais Acções/Medidas.....	100
10. Linhas do PRONAT.....	108
11: Síntese comparativa PRONAT e LEADER (Portugal).....	115
12. Caracterização do setor sucroenergético no TRNP: grupos empresarias e municípios-sedes das usinas de processamento de cana-de-açúcar em funcionamento e em construção.....	149
13. Organizações de agricultores familiares que implementaram projetos vinculados aos Programas de Apoio a Agricultura Familiar do Governo Federal..	175

## LISTA DE GRÁFICOS

	Páginas
1. Evolução dos recursos disponibilizados pelo crédito rural no Brasil (2002/03 a 2011/12).....	39
2. Evolução da participação (%) das Grandes Regiões do Brasil no montante de recursos do PRONAF (anos agrícolas de 2002/2003-2009/2010).....	55
3 - Distribuição dos recursos do PAA, por modalidade entre os anos de 2003 e 2010.....	65
4. Trajetória de despesa da PAC 1980-2010.....	92
5. Condição de produtor dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista.....	157
6. Atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista.....	160
7. Faixa etária dos agricultores familiares pesquisados no Território rural do Noroeste paulista.....	166
8. Utilização do PRONAF (por modalidade) pelos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista.....	198

## LISTA DE TABELAS

	Páginas
1. Evolução do montante de recursos e número de contratos do PRONAF no Brasil e Grandes Regiões, anos agrícolas de: 2002/2003 – 2009/2010.....	54
2. Valor financiado pelo PRONAF, segundo destinação do financiamento, Brasil e Grandes Regiões (2010).....	56
3. Evolução do PAA: recursos despendidos com a aquisição de alimentos e número de famílias de agricultores beneficiados.....	64
4. Performance do Programa LEADER em Portugal Continental (não contempla a Ilha da Madeira e os Açores).....	99
5. População urbana e rural no Território Rural do Noroeste Paulista nos anos de 2000 e 2010.....	121
6. Distribuição dos estabelecimentos agropecuários caracterizados pela Agricultura Familiar nos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista.....	154
7. Núcleo familiar dos agricultores pesquisados em que algum membro da	

família desenvolve atividade fora da propriedade rural.....	163
<b>Tabela 8.</b> Incidência da previdência social junto aos agricultores familiares (e núcleo familiar) pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista.....	165
<b>9.</b> Distribuição do número de contratos e montante de recursos nas modalidades custeio e investimento dos municípios da MRG de Jales entre os anos agrícolas de 1999/2000 a 2008/2009.....	196
<b>10.</b> Projetos do PRONAT no Território Rural do Noroeste paulista voltados para a agricultura familiar.....	203
<b>11.</b> Projetos do PAA na modalidade CPR-Doação Simultânea no Território Rural do Noroeste paulista.....	215
<b>12.</b> Participação da CAMPRJ nos projetos do PAA - Municipal (Doação Simultânea) de Araçatuba e Birigui-SP nos anos de 2011 e 2012.....	220
<b>13.</b> Acesso do PAA por parte dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista.....	222

#### LISTA DE MAPAS

	Páginas
<b>1.</b> Distribuição em (%) dos estabelecimentos agropecuários da AF, dos contratos e montantes de recursos do PRONAF por UF no Brasil.....	57
<b>2.</b> Municípios atendidos pelo PAA.....	66
<b>3.</b> Territórios Rurais e Territórios da Cidadania no Brasil.....	111
<b>4.</b> Caracterização do Território Rural do Noroeste Paulista.....	119
<b>5.</b> Número e área ocupada por estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar nos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista.....	155

## LISTA DE FIGURAS

	Páginas
1. A Iniciativa Comunitária LEADER em Portugal Continental – Entidades Locais LEADER I (1991-93); LEADER II (1994-99); LEADER + (2001-06).....	100
2. Limites de glebas e de fazendas da Alta Araraquarense.....	133
3. Cafezal de família de descendentes nipônicos em Jales-SP.....	138
4: Antigo terreiro e tulha de café.....	139
5. Cultivo da cana-de-açúcar no município de Populina.....	145
6. Pomar de Laranja que não teve a safra colhida, no município de Aspásia-SP.....	159
7. Ordenha manual de vacas leiteiras no município de Mira Estrela-SP.....	161
8. Colheita do tomate no município de Paranapuã-SP.....	161
9. Parreira de uva no município de Jales.....	162
10. Sede física da APRA em construção.....	177
11. Placa de propaganda do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Assentamento Alto Bacuri, município de Santa Fé do Sul.....	179
12. Fachada da CAMPRJ.....	186
13. <i>Packing house</i> sendo utilizado na seleção e beneficiamento da uva.....	187
14. Placa de propaganda (afixada em frente a sede física da COOPERMIRA) dos investimentos realizados por meio do PRONAT no TRNP.....	206
15. Tanque rodoviário utilizado pela COOPERMIRA, obtido com recursos do PRONAT.....	207
16. Equipamentos obtidos por meio do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista.....	208
17. Fachada do Centro Integrado de Atividades de Economia Solidária da Região de Jales, projeto do PRONAT no TRNP.....	209
18. Entrega de alimentos para o PAA no município de Urânia.....	219
19. Sede da CAMU.....	250
20: Tratores e implementos agrícolas administrados pela AMPRUSS.....	250
21. Estabelecimento beneficiador de café no município de Santa Fé do Sul.....	251

<b>22.</b> Cultivo da cana-de-açúcar ao lado de cafeeiros no município de Aspásia.....	251
<b>23.</b> Reportagem do Jornal “O Estado de São Paulo” publicado no dia 12/09/1990.....	252
<b>24.</b> Caminhão do Supermercado Avenida na CAMPRJ.....	252
<b>25.</b> Portal na entrada do núcleo urbano de Paranapuã.....	253
<b>26.</b> Estrada da uva, município de Jales.....	256
<b>27.</b> Espaço para realização de confraternizações e cerimônias religiosas no Bairro Rural Olho d’água em Populina.....	254
<b>28.</b> Residência de bom padrão de um agricultor familiar, município de Paranapuã....	254
<b>29.</b> Antiga Escola rural do Bairro Rural do Córrego da Antinha no município de Santa Salete.....	255
<b>30.</b> Propriedade e residência de um agricultor familiar no município de Populina bastante deterioradas.....	256
<b>31.</b> Assentamento Santa Rita, localizado entre os municípios de Populina e Turmalina.....	257
<b>32.</b> Tanques de resfriamento de leite armazenados no almoxarifado da Prefeitura de Mira Estrela.....	257
<b>33.</b> Feira do Produtor de Jales.....	258
<b>34.</b> Ponte sem condições de tráfego em estrada rural no município de Urânia-SP.....	259
<b>35.</b> Pequena agricultura desenvolvida nos fundos de vale nas Terras de Sicó.....	261
<b>36.</b> Vista do espaço rural nas Terras de Sicó, Concelho de Penela.....	262
<b>37.</b> Queijos produzidos pela Queijaria Licínia, nas Terras de Sicó.....	263
<b>38.</b> Projeto co-financiado pelo PRODER no Concelho de Penela.....	264

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADLs	Associações de Desenvolvimento Locais
AF	Agricultor Familiar
AMPRUSS	Associação Municipal dos Produtores Rurais de Santa Salete
APRA	Associação dos Produtores Rurais de Aspásia
APRAB	Associação Produtores Rurais do Alto do Bacuri
APPRASR	Associação dos Pequenos Agricultores Rurais Assentados Santa Rita
APRBT	Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Tanquinho
APROBON	Associação dos Produtores de Borracha Natural
ATT	Assessora Técnica Territorial
BEPE	Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAIC	Companhia Agrícola de Colonização e Imigração
CAE	Cooperativa dos Apicultores de Estrela D'Oeste
CAMPRJ	Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales
CAMU	Central das Associações do Município de Urânia
CANASAT	Monitoramento da Cana-de-Açúcar por Imagens de Satélite
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEME	Cooperativa de Leite de Mira Estrela
CIAESRJ	Centro Integrado de Atividade de Economia Solidária da Região de Jales
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CODEAGRO	Coordenadoria de Desenvolvimento do Agronegócio
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR	Cédula de Produto Rural
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão do Produtor
DFDA-SP	Delegacia Federal do MDA em São Paulo
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EDR	Escritório de Desenvolvimento Rural
EFA	Estrada de Ferro Araraquarense
FAO	Fundação das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAPESP	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo
FEADER	Fundo Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo de Orientação e Garantia Agrícola
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FNAE	Fundo Nacional de Alimentação Escolar
FSE	Fundo Social Europeu
FUNDECITRUS	Fundo de Defesa da Citricultura
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Iniciativa Comunitária
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária



LEADER	Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
LUPA	Levantamento Censitário das Unidades Produtivas Agropecuárias do Estado de São Paulo
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRG	Microrregião Geográfica
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum
PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PIB	Produto Interno Bruto
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PPAIS	Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PPGG	Programa de Pós-Graduação em Geografia

PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PROINF	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAF-I	PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PROVAP	Política de Valorização da Pequena Produção
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
SAA	Secretária de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEADE	Fundação Estadual de Sistemas de Dados
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
SNRC	Sistema Nacional de Crédito Rural
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
TRNP	Território Rural do Noroeste Paulista
UNICA	União da Indústria de cana-de-açúcar
UDOP	União dos Produtores de Bioenergia
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>RESUMO:</b> .....	V
<b>ABSTRACT</b> .....	VII
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	VIII
<b>LISTA DE MAPAS</b> .....	X
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	XI
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	XIII
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>1 OS PROGRAMAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS</b> .....	30
1.1 Breve histórico da intervenção estatal na agricultura: 1960-1980.....	32
1.2 Desenvolvimento rural nos anos 1990 e 2000: a dualidade agronegócio-agricultura familiar .....	36
1.3 Políticas públicas e Agricultura Familiar no Brasil: um espaço em construção permanente .....	41
1.3.1 O PRONAF e a permanência do dilema nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil: privilegiamento e seletividade na agricultura familiar .....	44
1.3.2 O contexto de institucionalização do PRONAF .....	44
1.3.3 Gênese, evolução e resultados do PRONAF: a conversão de uma política inovadora numa política conservadora .....	46
1.3.4 PAA: criação de um mercado institucional para a agricultura familiar .....	61
<b>2 A ADOÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL</b> .....	70
2.1 Território.....	72
2.2 Desenvolvimento .....	74
2.3 limites e desafios da adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil.....	78
2.4 A efetividade dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial: reflexões a partir dos efeitos dos programas LEADER e PRODER em Portugal e PRONAT no Brasil .....	87
2.4.1 A instituição da IC LEADER no contexto das reformas da PAC.....	88
2.4.2 A adoção da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural na UE ..	94
2.4.3 A implementação da IC LEADER e do PRODER em Portugal .....	97
2.4.4 O PRONAT e a consolidação da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural.....	105
<b>3 DINÂMICA RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR NO NOROESTE PAULISTA</b> .....	117
3.1 Cafeicultura, imigração e incorporação de áreas ao processo de circulação de mercadorias: a colonização do oeste paulista .....	122
3.2 Modificações no avanço da frente pioneira pós 1929: o advento da pequena propriedade no Estado de São Paulo .....	126
3.2.1 A chegada da frente pioneira no Noroeste paulista.....	130

3.3 Dinâmica rural no Noroeste paulista: auge e crise da cafeicultura e o advento de novos cultivos/atividades a partir da década de 1980 .....	136
3.4 As implicações da expansão da cana-de-açúcar no Noroeste paulista .....	142
3.5 Caracterização da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista .....	152
<b>4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO RURAL DO NOROESTE PAULISTA.....</b>	<b>169</b>
4.1 As associações e cooperativas de agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista: caracterização, projetos e ações para o desenvolvimento rural .....	171
4.2 Resultados do PRONAF no Território Rural do Noroeste Paulista .....	195
4.3 Resultados do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista.....	201
4.4 A implementação dos programas institucionais de aquisição de alimentos no Território Rural do Noroeste paulista: o PAA.....	214
4.5 Os limites dos programas de desenvolvimento rural no Noroeste paulista: apontamentos sobre as políticas de apoio a agricultura familiar .....	223
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>227</b>
<b>REFERÊNCIAS: .....</b>	<b>236</b>
<b>APÊNDICE A - REGISTRO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE CAMPO REALIZADA NO TERRITÓRIO RURAL DO NOROESTE PAULISTA.....</b>	<b>249</b>
<b>APÊNDICE B - REGISTRO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE CAMPO REALIZADA NAS TERRAS DE SICÓ-PORTUGAL .....</b>	<b>260</b>
<b>APÊNDICE C - PERCURSO E ATIVIDADES REALIZADAS NA PESQUISA DE CAMPO NO TERRITÓRIO RURAL DO NOROESTE PAULISTA (SETEMBRO E OUTUBRO DE 2012) ...</b>	<b>265</b>
<b>ANEXOS:.....</b>	<b>273</b>

## **INTRODUÇÃO**

O trabalho apresentado deriva dos resultados do projeto de pesquisa em nível de mestrado, intitulado “Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial no Noroeste Paulista”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)<sup>1</sup>. O estudo tem como tema central a avaliação dos impactos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) sobre a agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista.

O interesse em estudar os programas de desenvolvimento rural que incidem sobre a agricultura familiar decorre do caráter recente destas políticas e de suas diferenças de concepção, formato, resultados e efeitos sobre este importante segmento da agricultura brasileira, que ocupa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, distribuídos em 24,3% da área destes estabelecimentos, sendo responsável pela geração de 37,8% do Valor Bruto da Produção Agropecuária e 77% do emprego das pessoas ocupadas na agricultura, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006.

A intervenção do Estado brasileiro no campo sempre privilegiou os grandes proprietários rurais, em detrimento da grande massa de pequenos proprietários e muitas outras tipologias de trabalhadores rurais que não dispunham de terra própria (colonos, parceiros, agregados etc.)<sup>2</sup>, que constituem-se nas diversas formas familiares de produção no campo (SCHNEIDER; NIERDELE, 2008), que vieram a ser aglutinadas na categoria agricultura familiar na década de 1990, ou seja, a “unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados a família” (LAMARCHE, 1993, p.15)<sup>3</sup>.

O tratamento especial e prioritário recebido pela grande propriedade rural perpassou o período imperial, a República Velha, a era Vargas, o período democrático após o término da Segunda Guerra Mundial e o ano de 1964, o regime Militar e todos os governos civis (de Sarney a Dilma), permanecendo até os dias atuais. Entretanto, a grande propriedade não é mais como outrora, a *plantation* (grande propriedade monocultora e escravista) sendo apresentada agora com outra conotação, assumindo a moderna face do agronegócio

---

<sup>1</sup> Processo Número 2011/04805-8.

<sup>2</sup> A este respeito, ver Prado Júnior (1987), Martins (1995 e 2010).

<sup>3</sup> Houve no Brasil um intenso debate acerca da utilização da categoria agricultura familiar nos estudos sobre o meio rural ao longo dos anos 1990, que se encontra documentado em Schneider (2004); Schneider e Nierdele (2008), Neves (2007), dentre outras publicações. Não interessa no âmbito da pesquisa a discussão pormenorizada da adoção da categoria agricultura familiar, uma vez que o objetivo principal é a discussão dos efeitos dos programas de desenvolvimento para a agricultura familiar.

(produtivo e gerador de riquezas), “distinta” parcialmente da antiga forma<sup>4</sup>. Por outro lado, a agricultura familiar, um importante segmento do campo brasileiro, identificada historicamente por exercer importante papel na produção de alimentos destinados ao abastecimento do mercado interno não foi durante boa parte da história brasileira amparada com ações oficiais consistentes para o seu apoio (BACCARIN, 2011). Tal quadro foi rompido somente em meados da década de 1990 com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), constituindo-se na primeira política de envergadura voltada para este segmento.

A partir de então, especialmente após o início da era Lula nos anos 2000<sup>5</sup> outros programas e ações oficiais baseados em orientações, interesses e finalidades diversas passaram a ser instituídos para o atendimento do conjunto diverso da agricultura familiar<sup>6</sup>, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Territórios da Cidadania, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), dentre outros. Configurando assim um contexto de inquestionável ampliação do reconhecimento institucional da agricultura familiar (acrescenta-se a elaboração da definição legal da agricultura familiar e sua utilização na realização do Censo Agropecuário de 2006).

Outra novidade instaurada no plano das políticas públicas voltadas para o campo nos anos 1990 é a adoção oficial da proposta da abordagem territorial, materializada pela implementação da modalidade Infraestrutura e Serviços Municipais do PRONAF entre os anos de 1997 a 2002 durante a vigência do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A partir do governo Lula (2003), a abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural é ampliada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), responsável pela execução do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania.

A referida proposta foi criada para contrapor a abordagem setorial, modelo utilizado pelas políticas setoriais, centralizadas e descendentes, que privilegiavam o fomento à modernização produtiva e ao crescimento econômico. Seus resultados foram considerados limitados na promoção do desenvolvimento e parcialmente responsáveis pela ampliação das disparidades

---

<sup>4</sup> Sobre a conversão do latifúndio arcaico para a “moderna empresa rural” promovida pela política de modernização agrícola vigente no regime militar, ver Martins (2011).

<sup>5</sup> Para maiores detalhes das transformações econômicas, sociais e no plano das políticas públicas ocorridas a partir do governo Lula e os primeiros reflexos do Governo de Dilma Rousseff, ver Sader (2013).

<sup>6</sup> Sobre a pressão exercida pelos diversos grupos identificados com a agricultura familiar e seus distintos interesses na formulação de políticas voltadas para este segmento, ver Sabourin (2007).

produtivas, sociais e, por extensão, regionais (VEIGA, 2009), a exemplo da Política Agrícola Comum (PAC) na Europa.

Nesse contexto, a Iniciativa Comunitária (IC) Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) foi instituída no ano de 1991 no continente europeu, aplicando novas metodologias e modelos para a implementação dos programas de desenvolvimento rural assentados na abordagem territorial, como a descentralização das decisões (de baixo para cima, *bottom-up*), a valorização do patrimônio natural, histórico e cultural das áreas rurais, o apoio a outras atividades (além da agricultura), especialmente o turismo rural etc. Constituindo-se, assim, em importante referência e inspiração para os programas de desenvolvimento rural amparados na abordagem territorial instituídos no Brasil ao longo dos anos 1990 e 2000 (HESPANHOL A., 2010).

Os programas de desenvolvimento de cunho territorial representam uma “tentativa” dos governos em alavancar o desenvolvimento junto às áreas deprimidas, especialmente os territórios rurais<sup>7</sup>, a exemplo do Território Rural do Noroeste Paulista, que juntamente com mais outras três áreas do Estado de São Paulo foram eleitos para a intervenção no âmbito do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. Estas áreas têm em comum a presença mais significativa de agricultores familiares, estagnação e baixo dinamismo econômico, índices de pobreza mais elevados, processos de envelhecimento da população e crescimento demográfico reduzido, ou mesmo perda de população.

O conjunto de medidas favoráveis à agricultura familiar, representado pelos programas de apoio a agricultura familiar e para o desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos (cujas ações também incidem sobre a agricultura familiar), todavia, não tirou o papel de destaque do agronegócio na pauta principal do governo federal. Além disso, o maior amparo institucional a agricultura familiar não têm alterado tendências e processos de longa data no espaço rural brasileiro, como a redução e envelhecimento da população rural e a desmobilização produtiva de muitos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar (tanto nos Assentamentos Rurais, como agricultores familiares convencionais) (DELGADO G., 2010; BACCARIN, 2011; NAVARRO, 2011).

Nesse sentido, a pesquisa voltou-se para a investigação dos efeitos dos programas de desenvolvimento rural para a agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista, um território rural deprimido, ou seja, que apresenta estagnação econômica, baixo crescimento demográfico e nível de pobreza mais acentuado no contexto do Estado de São Paulo. A

---

<sup>7</sup> A pobreza ainda consiste num fenômeno com características rurais (BERNSTEIN, 2011; NAVARRO, 2011; BACCARIN, 2011; ARAUJO, 2013).



referida área com forte presença da agricultura familiar não conta com estudos que avaliam os impactos de três programas de desenvolvimento rural do Governo Federal, quais sejam: o PRONAF, o PAA e o PRONAT, e nos estimulou a elaborar o projeto de pesquisa<sup>8</sup>.

No entanto, as indagações mais relevantes que direcionaram a construção do projeto de pesquisa tiveram sua origem no decorrer da pesquisa de iniciação científica. Na ocasião analisamos a implementação do PRONAF e a trajetória das associações de produtores rurais no município de Urânia-SP<sup>9</sup>. Verificamos que as ações do PRONAF são restritas no que tange a reprodução social da agricultura familiar no referido município, e constatamos que as ações públicas (em escala municipal, estadual ou nacional) são os principais fatores que concorrem para a criação destas organizações e essenciais para a sua manutenção e fortalecimento.

Com a instituição do Território Rural do Noroeste Paulista<sup>10</sup> (TRNP) no ano de 2007, que engloba 36 municípios (mapa 4, p. 117) e a expansão do PAA na referida área (especialmente a partir de 2010<sup>11</sup>), foram abertas novas possibilidades de acesso aos programas de desenvolvimento rural para a agricultura familiar e suas organizações (associações e cooperativas) propiciada pelos programas de apoio a agricultura familiar do Governo Federal, inserindo assim novas perspectivas em relação a reprodução social da agricultura familiar no Noroeste paulista.

A partir deste cenário, decidimos estender nossa análise sobre as políticas de apoio a agricultura familiar. Assim, além do PRONAF, nos propusemos a estudar os efeitos derivados da implementação do PAA e PRONAT sobre a agricultura familiar e suas organizações (Associações e Cooperativas) nos programas de desenvolvimento rural no Território Rural do Noroeste Paulista.

A escolha dos três programas para estudo é justificada pela diversidade no perfil das políticas de apoio a agricultura familiar: 1) o PRONAF de cunho setorial e produtivista; 2) o

---

<sup>8</sup> Em relação a estudos sobre os impactos dos programas que incidiram direta ou indiretamente sobre a agricultura familiar no Noroeste paulista se destacam Locatel (2004) que estudou dentre outros programas o PRONAF. No entanto, este estudo foi feito há quase 10 anos, além de contar com poucos dados e análises sobre o referido programa. Outras pesquisa sobre os programas de desenvolvimento rural na referida área foram feitos por Petinari (2007) e Clemente (2011) que estudaram a implementação do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo.

<sup>9</sup> Nossa pesquisa de iniciação científica, intitulada “As estratégias de reprodução social dos produtores familiares no município de Urânia” foi realizada entre os meses de Setembro de 2009 a Agosto de 2010 e resultou em nossa monografia de bacharelado, ver Saron (2010). A pesquisa contou com o apoio financeiro da FAPESP, cujo Número do Processo é 2009/12820-7.

<sup>10</sup> Consequentemente o Noroeste paulista foi incorporado ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>11</sup> Ressalta-se que durante a realização de nossa pesquisa de iniciação científica no ano de 2010 (particularmente já em sua etapa final), iniciaram a implementação das primeiras ações e projetos efetivos do PRONAT e do PAA no Território Rural do Noroeste Paulista. Em razão desta pesquisa (em especial a realização da pesquisa de campo) é que tomamos conhecimento da implementação destes programas na área de estudo.

PAA atuando na criação de canais específicos de comercialização da agricultura familiar; e, 3) o PRONAT é um programa baseado na abordagem territorial. Estes programas representam às várias orientações e tendências dos programas de apoio à agricultura familiar em vigência no Brasil, que estão presentes no Território Rural do Noroeste Paulista<sup>12</sup>.

O estudo dos referidos programas permite-nos indagar sobre a viabilidade das diversas orientações das políticas de apoio à agricultura familiar a partir da realidade do TRNP, especialmente dos programas que operam com a propalada abordagem territorial criados recentemente, como o PAA e do PRONAT, os quais ainda não contam com muitas pesquisas.

Para nortear a investigação nos propomos a responder as seguintes questões: Qual é a importância do PRONAF, do PAA e do PRONAT para a reprodução social dos agricultores familiares? Como os agricultores familiares e suas organizações têm participado das políticas de desenvolvimento territorial promovidas pelo Governo Federal? A participação tem se dado de maneira autônoma ou ela é induzida?

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é analisar o papel desempenhado pelo PRONAF, PAA, PRONAT na reprodução social dos agricultores familiares, bem como os efeitos destas políticas na criação/manutenção/fortalecimento das associações e cooperativas de agricultores familiares no território rural do Noroeste paulista. Este objetivo principal se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar o papel exercido pelas políticas públicas (PRONAF, PAA e PRONAT), enquanto estratégia de reprodução social dos agricultores familiares.
- b) Averiguar o contexto de criação, inserção e de participação das organizações dos agricultores familiares no colegiado territorial e o seu peso na definição e execução das ações desenvolvidas no que concerne aos projetos vinculados ao PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista.
- c) Identificar os níveis de participação dos produtores no âmbito das suas organizações representativas, a fim de compreender o grau, os limites e as potencialidades de mobilização dos agricultores familiares em torno de projetos coletivos.

---

<sup>12</sup>O PRONAF, o PAA e o PRONAT são os programas de apoio à agricultura familiar mais expressivos no Território Rural do Noroeste Paulista. Verifica-se atuação menos expressiva de outros programas que incidem sobre a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNFC), reforçando assim nossa opção pelo estudo dos programas mais importantes e atuantes na área de estudo. Ressalta-se que optamos por priorizar a investigação do PAA e seus efeitos enquanto política de apoio à agricultura familiar no Noroeste paulista. Assim, não nos debruçamos em sua outra vertente, qual seja: os benefícios gerados para as entidades e a população beneficiária dos alimentos adquiridos via PAA, aspectos que foram contemplados nos estudos de Veloso (2011) e Marioto (2013).

Para atingir os objetivos estabelecidos foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

a) Revisão bibliográfica, com a seleção de obras a fim de se alcançar o aprofundamento e o aprimoramento teórico-metodológico referente às temáticas que norteiam a pesquisa, quais sejam: políticas de desenvolvimento rural (em especial as políticas de apoio à agricultura familiar), agricultura familiar, organização social rural (associativismo, cooperativismo etc.) e desenvolvimento territorial. Esta atividade foi de fundamental importância, pois proporcionou a fundamentação da produção do conhecimento científico acerca do objeto de estudo, oferecendo assim o suporte para a construção das análises críticas e propositivas.

b) Levantamento documental e de dados de fonte secundária e referentes às políticas selecionadas para estudo (PRONAF<sup>13</sup>, PAA e PRONAT) junto as Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e de Desenvolvimento Territorial (SDT), ambas vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), e outros documentos e fontes oficiais, devidamente referenciados.

Em relação aos dados referentes à economia, demografia, e principalmente a estrutura produtiva agrícola, a representatividade da agricultura familiar nos municípios que compõe o Território Rural Noroeste Paulista foram consultados os Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006; Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio do site <<http://www.ibge.gov.br>>. Além do Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agropecuárias (LUPA) realizado pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), disponível no site <<http://www.cati.sp.gov.br>> referentes aos anos agrícolas 1995/96 e 2007/08.

No que se refere a obtenção de dados e informações de fonte primária, estes foram obtidos por meio de Pesquisa de Campo, realizada no meses de Setembro e Outubro do ano de 2012<sup>14</sup>. Esta atividade foi dividida em duas etapas, quais sejam:

---

<sup>13</sup> Para a análise dos efeitos do PRONAF no Território Rural do Noroeste Paulista, bem como do PNAE tivemos algumas dificuldades, que não foram encontradas no caso do PAA e do PRONAT. As dificuldades dizem respeito à obtenção de dados secundários dos programas. Em relação ao PRONAF não inserimos os dados referentes aos anos agrícolas anteriores a 1998-1999 e posteriores a 2008-2009, pois eles não estão disponibilizados no site do MDA (com exceção do anuário estatístico de crédito rural do ano de 2012 aparecem discriminados os dados do crédito rural do PRONAF por município, todavia, os demais anos não são apresentados). Na verdade, os dados aqui apresentados foram encontrados no ano de 2010, quando realizávamos nossa pesquisa de iniciação científica. Desde então, o MDA retirou de seu site os dados do PRONAF detalhados por município, grupo de crédito, número e tipo de contratos firmados.

<sup>14</sup> No dia 12/12/2012 participamos de reunião no âmbito do Território Rural do Noroeste Paulista, atividade que também integrou a pesquisa de campo. No apêndice B do trabalho estão descritas detalhadamente o percurso e atividades referentes a Pesquisa de Campo.

a) Realização de entrevistas<sup>15</sup> com líderes de organizações de agricultores familiares (presidentes de associações e cooperativas) e com alguns representantes de instituições públicas que integram a Comissão Executiva do Território Rural do Noroeste Paulista<sup>16</sup>, quais sejam: 1) Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO), 2) Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) como representantes governamentais; e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jales, Associação dos Produtores de Borracha Natural (APROBON), Central das Associações do Município de Urânia (CAMU), Associações de agricultores familiares representantes da sociedade civil na Comissão Executiva do TRNP.

b) Aplicação de formulários com a delimitação de amostragem de 10% do número de agricultores familiares filiados, perfazendo 41 formulários aplicados vinculados as organizações de representação (associações e cooperativas), que implementaram projetos do PRONAT e do PAA no Território Rural do Noroeste Paulista, conforme apresenta-se no quadro 1.

A primeira etapa da pesquisa de campo teve por objetivo averiguar como se dá o relacionamento entre as políticas públicas PAA e PRONAT e as organizações dos agricultores familiares, e no âmbito do PRONAT qual é a interlocução e o peso das associações e cooperativas e das instituições públicas na definição das propostas de desenvolvimento territorial. Na segunda etapa almejou-se que a Pesquisa de Campo evidenciasse os efeitos das políticas públicas (PRONAF, PAA e PRONAT) enquanto estratégia de reprodução social dos agricultores familiares, e como tais sujeitos representados por suas respectivas organizações têm interagido com elas.

Munidos do aporte teórico-metodológico, dos dados e informações de fontes secundárias e primárias efetuamos a análise quantitativa e qualitativa. Procurou-se analisar os efeitos dos programas estudados, as tendências e processos associados à agricultura familiar identificados na escala do Território Rural do Noroeste Paulista com outras escalas (estadual, nacional, global), pois as particularidades de um dado recorte espacial não podem ser apreendidas, senão contrapondo-as ao nível da totalidade, conforme aponta Santos (1996 e 2005).

---

<sup>15</sup> Para tanto, foi necessária a elaboração dos roteiros de entrevistas, bem como dos formulários, os quais constam nos anexos.

<sup>16</sup> Selecionamos aqueles considerados com maior vínculo com a agricultura familiar, uma vez que estamos focando a análise no papel desempenhado pela agricultura familiar nas propostas de desenvolvimento territorial.

A dissertação está organizada em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais.

**Quadro 1.** Amostra de formulários aplicados junto aos agricultores familiares durante a realização da Pesquisa de Campo no Território Rural do Noroeste paulista.

Organização <sup>(1)</sup>	Número de AFs filiados <sup>(2)</sup>	Número de formulários aplicados na Pesq./Campo
Associação dos Produtores Rurais de Aspásia (APRA)	68	7
Associação Municipal dos Produtores Rurais de Santa Salete (AMPRUSS)	37	4
Associação dos Pequenos Agricultores Rurais Assentados Santa Rita (APPRASR)	34	3
Associação Produtores Rurais do Alto do Bacuri (APRAB)	14	3
Associação de Pequenos Produtores Rurais de Santa Fé do Sul (APPRSF)	21	2
Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Tanquinho (APRBT)	22	2
Central das Associações do Município de Urânia (CAMU)	50	5
Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales (CAMPRJ)	46	5
Cooperativa Agropecuária de Mira Estrela (COOPERMIRA)	(2)81	10
<b>Total</b>	<b>373</b>	<b>41</b>

(1) O município sede da APRA, a AMPRUSS, a APPRASR, APRBT, CAMU, CAMPRJ e COOPERMIRA é Aspásia, Santa Salete, Populina, Paranapuã, Urânia, Jales e Mira Estrela, respectivamente. A APRAB e APPRSF se localizam no município de Santa Fé do Sul. Todos os município citados foram visitados. Para maiores detalhes, ver o Apêndice C, com o registro detalhado das atividades realizadas durante a Pesquisa de Campo.

(2) Estes dados nos foram repassados pelos representantes e técnicos das Casas da Agricultura dos municípios que visitamos (no Apêndice B consta o roteiro percorrido na Pesquisa de Campo). A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 define como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

a) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Os técnicos entrevistados normalmente possuem grande intimidade com os AFs e nos indicaram o número de AF filiados, excluindo os que exercem atividade urbana, possuem propriedade rural, mas que pouco ou nada dependem dela para a sobrevivência. Entretanto, não nos restringimos aos critérios definidos pela Lei nº 11.326 por considerarmos limitado para o contexto atual, nos balizamos nos casos em que havia certo comprometimento com a atividade agropecuária. Por exemplo, contemplamos na pesquisa de campo casos em que a mulher era a principal responsável pela condução da unidade produtiva porque o homem desenvolvia atividades externas a unidade produtiva. Por outro lado, descartamos situações em que, por exemplo, a propriedade rural era de posse de profissionais liberais como médicos, advogados, comerciantes que utilizam-napara o lazer ou a mantem como reserva de valor. Pois, nem todos os filiados às organizações selecionadas para estudo eram agricultores familiares, ou mesmo agricultores. Tratam-se de pessoas que possuem propriedade rural, desenvolvem algum tipo de atividade agropecuária na propriedade (nem sempre com frequência), mas não dispõem (ou possui em quantidade insuficiente para executar determinado serviço agrícola) de tratores, máquinas ou implementos agrícolas. Assim, eles se filiam a organização para acessar os serviços da patrulha agrícola das organizações, que são mais baratos do que os oferecidos por terceiros. Portanto, consideramos apenas os agricultores familiares (grupo majoritário) em nossas análises.

(3) Na realização da Pesquisa de Campo, os representantes da COOPERMIRA não souberam ou não quiseram informar com exatidão o número de AF cooperados, eles informaram que a cooperativa tinha 135 cooperados, e destes aproximadamente 60% seriam AF, o que perfaz 81 AF. Posteriormente a conclusão da Pesquisa de Campo, consultando mais atentamente e em detalhes o Sistema de Gestão Estratégia (SGE), ferramenta da SDT/MDA que disponibiliza dados e informações dos projetos encaminhados para o PRONAT e Programa Territórios da Cidadania, vimos que o projeto que envolvia a COOPERMIRA constava 125 AF. Todavia, a impressão que se teve é que esse número é menor, um dos representantes da Cooperativa, quando questionado por nós sobre o número de AFs vinculados a organização manifestou preocupação em relação a divulgação da pesquisa, temendo sofrer restrições ou cancelamento do projeto financiado pelo MDA.

**Fontes:** Planos Regionais de Desenvolvimento Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010-2013 – Região de Jales e Região de Fernandópolis. SGE/MDA (2012). Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).

Org. Flávio de Arruda Saron.

No primeiro capítulo, abordamos o tratamento dado a agricultura familiar ao longo das décadas de 1990 e 2000 pelas políticas governamentais. Para tanto, analisamos alguns dos principais programas de apoio à agricultura familiar em vigência no Brasil, discutindo sua concepção, operacionalização e os principais resultados de dois importantes programas (dos três selecionados para o estudo) voltados ao apoio à agricultura familiar no Brasil, quais sejam: o PRONAF e o PAA.

No segundo capítulo, analisamos a adoção da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural voltados aos territórios rurais deprimidos e para a agricultura familiar, bem como alguns problemas associadas a agricultura familiar, tais como: a pouca eficácia dos programas em reverter à condição deprimida destes territórios, a incompatibilidade entre o conceito científico de território utilizado na Geografia (e ciências afins) e o normativo adotado no âmbito dos referidos programas. São analisados dois programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial implementados em realidades distintas: a) na União Europeia e em Portugal, com base no estudo dos efeitos da IC LEADER e do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), vinculado ao eixo LEADER<sup>17</sup>; e b) no Brasil, a partir da análise da implementação do PRONAF. O estudo dos programas implementados na União Europeia e em Portugal foi possível graças à realização do estágio de pesquisa no exterior<sup>18</sup>.

No terceiro capítulo discorremos sobre o processo de ocupação do Noroeste Paulista, área com forte presença de pequenas propriedades rurais e do trabalho familiar. Analisamos as principais mudanças na dinâmica rural desde a constituição da frente pioneira, com as lavouras temporárias (algodão), a cafeicultura, a fruticultura ao período atual, marcado pela expansão da cana-de-açúcar. Além disso, caracterizamos a diversidade dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista, analisando a condição dos produtores (proprietário, arrendatário, parceiro etc.), os cultivos predominantes, a idade, a renda obtida a partir da exploração agropecuária e demais fontes de renda, tais como a aposentadoria rural e as atividades externas às unidades produtivas.

No quarto e último capítulo analisamos a implementação dos programas de apoio à agricultura familiar (PRONAF, PAA e PRONAT) e o papel exercidos por estas políticas na

---

<sup>17</sup> O programa LEADER foi mantido no subprograma Dinamização das Zonas Rurais do PRODER a partir do ano de 2006.

<sup>18</sup> O estágio de pesquisa no Exterior foi realizado no Centro de Estudos, Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), abrigado no Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, sob a orientação dos Professores Lúcio José Sobral da Cunha e Rui Manuel Missa Jacinto durante o período compreendido entre 04 de maio e 02 de setembro de 2013, contando com apoio financeiro da FAPESP, na modalidade Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (BEPE) (Processo número 2013/04639-6).

formatação e condução das associações e cooperativas agrícolas e sua contribuição para a reprodução social da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista.

**1 OS PROGRAMAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO  
CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL  
NO BRASIL: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS**



Neste capítulo, discutiremos a concepção, operacionalização e os principais resultados de dois dos três programas voltados ao apoio a agricultura familiar no Brasil, quais sejam: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Todavia, a tarefa de avaliar os programas de apoio a agricultura familiar, cuja existência é recente, será precedida da análise da intervenção do Estado na agricultura numa perspectiva histórica e a sua contextualização no âmbito da política macroeconômica e de desenvolvimento rural, com o intuito de identificar o espaço e o papel desempenhado pela agricultura familiar no âmbito das políticas de desenvolvimento rural.

Contempla-se a discussão das políticas de desenvolvimento rural implementadas a partir de meados da década de 1960 até a década de 1980, bem como as estratégias de desenvolvimento rural adotadas nos anos 1990 e 2000.

Na década de 1990 a agricultura familiar foi contemplada com o PRONAF, um programa específico dirigido a esta categoria de agricultores. Nos anos 2000, mais especificamente a partir do Governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula) nos seus dois mandatos (de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010), a agricultura familiar consolidou um espaço conquistado no âmbito das políticas de desenvolvimento rural, principalmente com a elevação dos recursos voltados ao financiamento agrícola e com a criação de novos programas dirigidos a este segmento (PAA, PRONAT, dentre outros), promovendo a diversificação de ações para o desenvolvimento rural, amparados pela abordagem territorial. Entretanto, as políticas de apoio à agricultura familiar se mantiveram em todo este período numa posição secundária no âmbito das políticas de desenvolvimento rural.

O PRONAF, O PAA e o PRONAT são alguns dos principais programas voltados ao apoio a agricultura familiar no Brasil, implementados pelo Governo Federal.

## 1.1 Breve histórico da intervenção estatal na agricultura: 1960-1980

Até a década de 1960 havia intenso debate acadêmico a respeito do papel a ser desempenhado pela agricultura no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Deste debate participavam intelectuais de orientações diversas e divergentes (partidários de esquerda e direita). Apesar dos antagonismos político-teórico-ideológicos, a avaliação tanto da direita quanto da esquerda era a de que havia a necessidade de elevar o padrão tecnológico empregado na agricultura nacional, com o intuito de ampliar a sua produtividade e de imprimir um caráter mais dinâmico à atividade. Todavia, os meios apontados na implementação do projeto de modernização agrícola eram distintos. De um lado os partidários de centro-esquerda defendendo a modernização técnica da agricultura atrelada à realização de uma ampla reforma agrária, e de outro lado os partidários de direita<sup>19</sup> argumentavam que a modernização agrícola da agricultura no Brasil poderia ser implementada sem a necessidade de reforma agrária (GONÇALVES NETO, 1997).

Com o Golpe Militar de 1964, venceu a coalizão de forças formada pelo grande capital nacional e estrangeiro foi implantada nos anos posteriores ao golpe o projeto de modernização da agricultura sem a realização da reforma agrária, conforme propugnavam os partidários de direita apoiadores. A não realização da reforma agrária imprimiu o aspecto conservador das políticas agrícolas executadas pós-1964, responsáveis pela *modernização conservadora* da agricultura brasileira, que teve sua base técnica alterada sem mudanças em sua estrutura fundiária (GONÇALVES NETO, 1997).

Em relação ao processo de modernização técnica da agricultura é corrente também o uso de outros adjetivos para qualificar este processo, conforme sugere a literatura<sup>20</sup>, tais como: desigual, excludente, seletiva em termos socioeconômicos e predatória, em relação a utilização dos recursos naturais, dentre outros.

Para Delgado, G. (1985), o caráter conservador da modernização da agricultura se mostra com clareza em relação à política fundiária sendo “simultaneamente permissiva e incentivadora da valorização territorial” (DELGADO, G., 1985, p. 113), o que para o autor é

---

<sup>19</sup> Liderados por Antonio Delfim Neto que viria a ser Ministro da Fazenda entre 1969 e 1974, da Agricultura em 1979 e do Planejamento entre 1979 e 1985.

<sup>20</sup> Há vários estudos que retrataram com diferentes enfoques o processo de modernização da agricultura brasileira e seus efeitos econômicos, sociais, geográficos, dentre outros. Registram-se aqui algumas obras que abordam este tema: Müller (1989), Gonçalves Neto (1997), Sorj (1986), Delgado (1985), Silva (1996), Santos (1997), Hespanhol, A. (1997), dentre outros.

um meio indireto de apoio ao latifúndio, mesmo que este não usufrua dos instrumentos oferecidos pela política de modernização técnica.

O período autoritário do regime militar brasileiro inaugurou a efetivação da política agrícola articulada à política macroeconômica, cujos objetivos estavam voltados para o estímulo ao desenvolvimento econômico nacional, e, principalmente, à consolidação do projeto de industrialização do país, por meio da subordinação da agricultura aos interesses urbano-industriais (GONÇALVES NETO, 1997) (DELGADO, G., 1985). À agricultura atribui-se as funções de: “garantir o abastecimento urbano, sem pressões altistas; produzir matérias primas; assegurar divisas, pela produção de exportáveis; e gerar empregos que aliviem a pressão sobre o mercado urbano” (GONÇALVES NETO, 1997, p. 138). O seu papel é secundário no processo de desenvolvimento econômico. Assim, a agricultura coube

[...] não obstar o crescimento da economia. Para este fim, recursos são canalizados, criam-se institutos de pesquisa e de assistência técnica, estabelece-se um sistema nacional de crédito rural e incentiva-se a utilização de técnicas e insumos modernos, o que propicia a integração da agricultura ao circuito industrial (GONÇALVES NETO, 1997, p. 145).

O setor agrícola não foi por inteiro excluído das benesses da política macroeconômica do regime militar. Na verdade, a implantação do projeto de modernização técnica da agricultura brasileira baseada, principalmente, no crédito rural subsidiado concedido por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído no ano de 1965, também exerceu papel compensatório à agricultura. Assim, por meio das políticas agrícolas foram criadas as condições favoráveis para que os produtores rurais utilizassem insumos modernos (fertilizantes, defensivos), adquirissem máquinas e implementos agrícolas, realizassem melhorias na infraestrutura das propriedades rurais (silos, eletrificação rural, armazéns etc.). Esta forma de intervenção na agricultura vigorou até a década de 1980, quando o Estado entrou em crise fiscal profunda, revelando os altos custos sociais que resultaram da condução da política agrícola (DELGADO, G., 1985; GONÇALVES NETO, 1997; HESPANHOL, A., 1997).

O caráter seletivo da política agrícola vigente até a década de 1980 se mostrou claramente na distribuição do crédito rural subsidiado. Conforme aponta Gonçalves Neto (1997), a sua concessão priorizou os agricultores mais capitalizados, já envolvidos no processo de modernização. Em decorrência disso, ampliou-se a transferência de renda dentro do próprio setor agrícola e, conseqüentemente, o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais foi maximizado, ampliando as desigualdades sociais no campo (GONÇALVES NETO, 1997).

A abrangência espacial da modernização da agricultura limitou-se aos Estados do Centro Sul do país, “e a restritas áreas de outras porções territoriais, geralmente vinculadas à atividade agroindustrial. Mesmo no Centro-Sul permaneceram alguns bolsões marcados pela prática da agricultura tradicional” (HESPANHOL, A., 1997, p.41).

Além disso, o caráter seletivo da modernização da agricultura privilegiou os capitais integrados, os cultivos vinculados aos complexos agroindustriais e à exportação, em detrimento dos gêneros alimentícios destinados ao mercado interno, que continuaram sendo cultivados com baixo nível tecnológico empregado (DELGADO, G., 1985; GONÇALVES NETO, 1997; HESPANHOL, A., 1997).

Na década de 1980, o incentivo à modernização baseado, predominantemente, na concessão de grandes volumes de crédito rural subsidiado cessou em função da crise fiscal que assolou o Estado brasileiro. Assistiu-se a transição do sistema de juros favorecidos para as taxas de juros de mercado, proporcionando a apropriação de uma parcela maior da renda agrícola pelo capital financeiro (DELGADO, G., 1985).

A despeito da “desmontagem” dos principais instrumentos, componentes da política agrícola sincronizada à política macroeconômica em vigor no país, o apoio a grande propriedade associada ao capital financeiro teve continuidade, porém, por meio de outros instrumentos que exerceram o papel de:

[...] conceder benefícios fiscais e juros reais negativos à comercialização da agroindústria e das cooperativas que se destinam à exportação. Ademais, a política de rápida desvalorização cambial, seguida a partir do final de 1982, privilegiou claramente os segmentos empresariais integrados no comércio exterior (DELGADO, G., 1985, p.88).

A adoção de medidas de apoio à agricultura empresarial relaciona-se ao papel específico e diferenciado exercido pela agricultura na política macroeconômica do país, no decorrer da década de 1980, qual seja: gerar divisas externas para o pagamento do déficit em conta corrente do país (DELGADO, G., 2005 e 2010).

Para Delgado, G. (2005 e 2010), as mudanças na conjuntura macroeconômica e externa influenciaram na condução das políticas agrícolas e na (re)definição do papel atribuído a agricultura no contexto da política econômica brasileira, acarretando em períodos de crescimento e de refluxo do agronegócio. Entretanto, para a agricultura familiar estas mesmas condições não resultaram em maiores alterações no quadro adverso ao seu desenvolvimento.

Assim, com base nas diferentes conjunturas que caracterizam o desenvolvimento da agricultura e a intervenção estatal no setor agrícola, é que Delgado, G. (2005 e 2010)

caracteriza alguns ciclos da agricultura brasileira, quais sejam: 1983-1993, 1994-1999, 2000-2005. Estes dois últimos abordaremos nos próximos tópicos.

O período compreendido entre os de 1983 a 1993 é caracterizado pela montagem do aparato voltado ao apoio irrestrito à agricultura empresarial, dentro das possibilidades do Estado brasileiro, visto que este não tinha condições de prosseguir com o modelo de financiamento da agricultura vigente até o final dos anos 1970. Este período representou para a agricultura brasileira uma fase de busca por saldos comerciais a qualquer custo, devido a escassa e onerosa disponibilidade de crédito no mercado financeiro internacional, conforme aponta Delgado, G. (2010).

A partir do início da década de 1980, a economia brasileira se defrontará com um longo período de relativa estagnação econômica interna, em grande medida imposta pelas condições do ajustamento à crise do endividamento externo. Nesse contexto, o papel da agricultura é crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período.

A maneira como o *establishment* econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa, a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982, requer participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na geração de saldos de comércio exterior. Estes passam a ser essenciais para suprir as necessidades de financiamento do déficit em conta-corrente do Balanço de Pagamentos. Eventualmente, ajudam também a aumentar reservas internacionais de divisas sem cortar, contudo, as ligações da dependência externa (DELGADO, G., 2010, p. 89).

Na década de 1990 grandes alterações ocorreram no âmbito das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, a começar pelo amplo debate (predominantemente acadêmico) que se instaurou sobre o tema do desenvolvimento rural, conforme aponta Schneider (2010).

Em meados da década de 1990 pela primeira vez a agricultura familiar foi inserida em programas abrangentes de desenvolvimento rural, a nível da escala nacional. Este fato, aliado a condução da política de criação de assentamentos rurais (denominada equivocadamente de reforma agrária), que no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre os anos de 1995 e 1998, fora das mais abrangentes da história do país ratificou o dualismo assumido nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil (ainda em vigor), apoiando simultaneamente o agronegócio e a agricultura familiar.

A despeito das mudanças normativas em relação às políticas de desenvolvimento rural e a criação de programas específicos para a agricultura familiar, estas ações não se mostraram suficientes para modificar o quadro dominante no campo brasileiro, centrado no agronegócio. O que de fato ocorreu foi a manutenção de prioridade em torno do agronegócio, principalmente, a partir do segundo mandato de FHC (1999-2002) e no decorrer dos dois

mandatos do governo Lula com a adoção simultânea de um discurso favorável à agricultura familiar.

## **1.2 Desenvolvimento rural nos anos 1990 e 2000: a dualidade agronegócio-agricultura familiar**

A década de 1990 foi marcada pela consolidação do neoliberalismo no Brasil e na América Latina. Para o setor agrícola esta nova orientação do Estado brasileiro foi negativa, tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar. Por seu turno, a neoliberalização também influenciou nas políticas de desenvolvimento rural, com a pressão de organismos multilaterais para que o governo brasileiro adotasse políticas voltadas ao atendimento dos interesses da agricultura familiar. Mas, esta década foi marcante para o desenvolvimento rural, com a institucionalização de um programa de desenvolvimento rural voltado à agricultura familiar e pela ampliação dos projetos de assentamentos rurais.

No plano da política econômica adotou-se a liberalização do mercado agrícola, como medida decorrente das negociações realizadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Foram tomadas medidas com o intuito de promover a abertura comercial, com a redução das tarifas de importação de vários produtos. A vigência destas medidas, aliada a adoção de uma política cambial de sobrevalorização da moeda, contribuiu para a redução da competitividade de muitos sub-setores agrícolas, e, em consequência, a estagnação de muitas regiões agrícolas especializadas (DELGADO, G., 1999).

Nesse contexto, boa parte dos estabelecimentos familiares ficou exposta a condições de vulnerabilidade econômica e social, resultando na redução do emprego agrícola por parte deste segmento, que também sofreu retração no número e na área ocupada. Para Delgado (1999) este conjunto de situações “corresponderia no campo de agricultura à combinação mais perversa daquilo que costumamos genericamente denominar de globalização” (DELGADO, G., 1999, p. 234).

Segundo Belik e Paulillo (2009) na década de 1990 com a perda do poder de regulação do Estado sobre a agricultura desenvolveram-se mecanismos de financiamento para as principais cadeias produtivas do país sustentadas em fontes privadas, com origem externa à agricultura e sem vinculação ao crédito rural oficial. Para os autores este ajustamento do financiamento

voltado à agricultura no Brasil aprofundou as disparidades entre o agronegócio e a agricultura familiar.

A mudança na orientação do financiamento para a agricultura brasileira salienta a clara separação entre a agricultura empresarial, articulada para frente junto à indústria, exportadores e distribuição e a pequena agricultura (familiar, na maioria das vezes) amparada apenas pelos mecanismos sociais de sustentação. Fica evidente que com a perda de regulação por parte do Estado, expresso através de velhos mecanismos de crédito rural, que a distância entre essas duas agriculturas só tende a aumentar no futuro. Neste quadro, há pouca margem de manobra para a condução de uma política agrícola que possa reverter a perspectiva de concentração da produção e da renda no campo (BELIK; PAULILLO, 2009, p. 120).

Delgado, G. (2005 e 2010) salienta que em boa parte da década de 1990 (em especial nos anos de 1993 a 1999) o agronegócio vivenciou uma fase de refluxo, decorrente do conjunto de medidas adotadas no primeiro governo FHC, especialmente a alta liquidez no mercado financeiro internacional, o que incentivou o Estado a buscar recursos externos e a abandonar a estratégia de geração de saldos comerciais expressivos, concorrendo para a desmontagem de boa parte do aparato que sustentava a modernização técnica sem reforma agrária e, conseqüentemente, fragilizando muitas cadeias produtivas do agronegócio.

Entretanto, no segundo mandato do governo FHC a conjuntura econômica se alterou, com a redução da liquidez no mercado financeiro internacional, e induziu o Governo Federal a reeditar a estratégia de geração de saldos comerciais positivos sustentados com exportações de produtos primários para cobrir o déficit no balanço de pagamentos. Dessa forma, o Estado revitaliza alguns mecanismos que concorreram para fortalecer novamente o agronegócio no Brasil, conforme aponta Delgado, G. (2005):

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram: *i)* um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”, visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; *ii)* um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; *iii)* uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das auto-declaradas produtivas; e *iv)* a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal) competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do “ajustamento constrangido” (DELGADO, G., 2005, p. 67).

Não obstante ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) agrícola, o restante da economia manteve-se estagnada, inclusive as atividades agropecuárias não direcionadas ao mercado externo, explicitando assim as contradições do “ajustamento constrangido” evidenciados por Delgado, G. (2005 e 2010).

Nos dois mandatos do governo Lula (2003 a 2010) essa estratégia de geração de saldos comerciais expressivos manteve-se e ampliou (DELGADO, G., 2010), uma vez que o Estado retomou a capacidade de financiamento da agricultura<sup>21</sup>.

É neste cenário de prioridade ao agronegócio que se inscreveram as políticas de apoio a agricultura familiar, que a partir do ano de 1999 será incumbência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), enquanto que as políticas voltadas para o Agronegócio permanecem sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Para Sabourin (2007), a criação do MDA institucionalizou a abordagem dualista no setor agrícola.

No que se refere às políticas de desenvolvimento rural, a política agrícola foi a mais expressiva em termos de recursos disponibilizados. Tal política voltou-se essencialmente a concessão de crédito subsidiado, destinado tanto ao agronegócio quanto a agricultura familiar. Por meio deste instrumento, ao longo do segundo governo FHC<sup>22</sup>, e principalmente nos dois mandatos do governo Lula, tanto o agronegócio e a agricultura familiar foram contemplados com volumes cada vez maiores de recursos.

A título de exemplo, demonstra-se por meio do gráfico 1 o volume de recursos destinado ao crédito rural no Brasil, nas modalidades do agronegócio e da agricultura familiar, segundo dados disponibilizados pelo MAPA.

Os recursos disponibilizados ao agronegócio e a agricultura familiar elevaram-se progressivamente. De acordo com o gráfico 1, no período compreendido entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2011/2012, o valor disponibilizado para o financiamento da agricultura empresarial saltou de R\$20,54 bilhões para R\$107,2 bilhões, elevação da ordem de 421,91%. No mesmo período os valores destinados ao financiamento da agricultura familiar passaram de R\$4,196 bilhões para R\$16 bilhões, elevação de 281,32%.

---

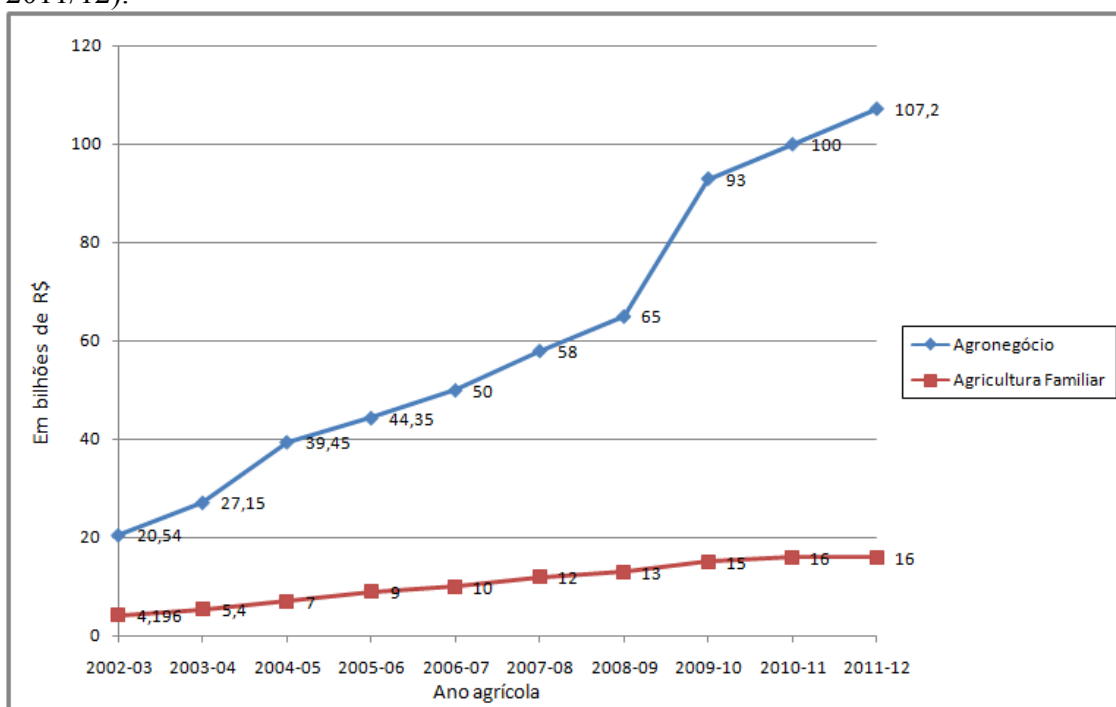
<sup>21</sup> No decorrer da década de 1990, embora a atuação do Estado no financiamento da agricultura não se igualasse aos patamares de décadas anteriores, não deixou de financiar projetos do agronegócio, principalmente por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que segundo Belik e Paulillo (2009), não eram contabilizados nos dados disponibilizados pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária.

<sup>22</sup> Belik e Paulillo (2009) observam que no final da década de 1990 o crédito rural oficial concentrava-se nos programas voltados a agricultura familiar.



Pelos dados apresentados no gráfico 1, verifica-se que os recursos destinados ao agronegócio sempre foram mais elevados e, proporcionalmente, a ampliação do crédito rural disponibilizado ao agronegócio foi superior comparando-se com a agricultura familiar<sup>23</sup>.

**Gráfico 1** - Evolução dos recursos disponibilizados pelo crédito rural no Brasil (2002/03 a 2011/12).



Fonte: MAPA/SPA/DEAGRI, disponível em <<http://www.agricultura.gov.br>>. Org: Flávio de Arruda Saron.

Os dados referentes ao agronegócio e à agricultura familiar são, portanto, reveladores da estratégia de desenvolvimento rural adotada nos dois mandatos do governo Lula, caracterizada pela manutenção da dualidade em torno do agronegócio e da agricultura familiar. Eles mostram também que a política de desenvolvimento rural no Brasil é caracterizada pela permanência do privilegiamento ao agronegócio, implementada de modo setorial com forte viés produtivista, tendo como principal instrumento a concessão de crédito rural subsidiado. Nesse sentido, as palavras do ex-ministro do Desenvolvimento Agrário (2006-2010), Guilherme Cassel revelam os planos governamentais distintos para o agronegócio e para a agricultura familiar.

<sup>23</sup> Outro aspecto importante é que a agricultura familiar não utiliza em sua totalidade os recursos disponibilizados para o crédito rural. Veloso (2011) observa que entre os anos agrícolas de 2002/2003 a 2009/2010 somente em dois deles (2003/04 e 2004/05) a agricultura familiar utilizou mais do que 80% dos recursos disponibilizados. Neste período a agricultura empresarial com frequência utiliza mais recursos do que o montante disponibilizado (apenas no ano agrícola de 2006/07 utilizou menos que 90% do montante disponibilizado). Segundo o autor o montante de recursos utilizado pela agricultura familiar é inferior a 1/6 do valor da agricultura empresarial. Para maiores detalhes, ver Veloso (2011).

Em geral, a esquerda brasileira sempre pensou o rural como o espaço da dualidade entre o latifúndio e o minifúndio, muitas vezes incompatíveis entre si. É preciso dar um salto de qualidade e atualizar esse conceito. A experiência mostra que o governo incentivou tanto a agricultura patronal como a agricultura familiar e ambas deram respostas positivas. Temos dois exemplos: em 2003, no início do governo Lula, quando se vivia um momento de elevada vulnerabilidade econômica, a geração de divisas com exportações pela agricultura patronal foi fundamental naquele momento. Já em 2008, quando a crise nos preços dos alimentos pressionava os índices de inflação, a agricultura familiar foi fundamental para garantir o abastecimento interno (CASSEL, 2010, p. 64).

O governo Lula ampliou o diálogo com os movimentos sociais e a sociedade civil, pelo menos em relação às organizações envolvidas na reivindicação da reforma agrária e de políticas de apoio a agricultura familiar. Leite et. al. (2007) ao verificarem a biografia e trajetória política das pessoas que foram empossadas nos principais cargos do MAPA, MDA e suas respectivas secretarias no início do governo Lula, e conseqüentemente os seus vínculos com entidades representativas do agronegócio e da agricultura familiar, não raro divergentes<sup>24</sup> concluíram que: “A simples lista das origens políticas desses novos gestores já era indicativa de uma tentativa de contemplar diversas vertentes políticas e interesses<sup>25</sup>” (LEITE *et. al.*, 2007, p. 33).

A mesma conclusão é compartilhada por Sabourin (2007). Segundo o autor, a concorrência entre as organizações e entidades representativas da agricultura familiar de vertentes diversas pode comprometer a execução de uma política de apoio a agricultura familiar. Segundo este autor:

As três secretarias do MDA confiadas ao Partido dos Trabalhadores foram repartidas entre responsáveis e equipes vindos dos movimentos e organizações sindicais e profissionais, concorrentes entre elas ou ligadas a correntes diferentes do PT: a SRA (Secretaria de Reordenamento Agrário) à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), a SAF (Secretaria da Agricultura Familiar) à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), o Incra ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial) às cooperativas da agricultura familiar. Mesmo se o acesso à gestão das políticas públicas de quadros vindos dos movimentos sociais constitui uma tentação, esse tipo de repartição apresenta limitações. Primeiro, pode-se discutir se isso permite ao governo federal assegurar a condição de uma política pública de maneira neutra ou se deixa margem para negociar em

---

<sup>24</sup> As divergências políticas não se restringem unicamente entre as entidades do agronegócio e da agricultura familiar. No interior da agricultura familiar há uma grande variedade de organizações com interesses múltiplos, desde movimentos sociais, ONGs, sindicatos, entidades vinculadas a igreja católica que definem sua ação política em torno de diferentes prioridades. Portanto, não há consenso em torno de uma proposta de desenvolvimento para a agricultura familiar.

<sup>25</sup> Em relação às origens políticas das pessoas empossadas nos principais ministérios, secretarias e principais órgãos federais envolvidos na elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento rural, ver Leite et. al. (2007).

situação de arbitragem e de garantia de princípios e prioridades. Segundo, o mais preocupante é o aparecimento de vieses corporativistas na medida em que esses movimentos estão em concorrência para constituir suas bases sociais e para mobilizar mais recursos. Terceiro, além da concorrência entre programas do mesmo ministério destinados ao mesmo público, cada secretaria tem uma tendência natural a impor o seu modelo de desenvolvimento da agricultura familiar. Existe, portanto um risco sério de ver coexistir, em tensão, três políticas parciais em lugar de uma só, declinada de maneira diversa e flexível, em função das situações ou a partir de verdadeiras negociações técnicas com os representantes regionais e locais dos agricultores familiares (SABOURIN, 2007, p. 725).

Independentemente das condições políticas adversas ou favoráveis, e da estrutura governamental adequada ou não para a elaboração e condução de programas de apoio à agricultura familiar, é inquestionável que ao longo dos anos 1990 e 2000 a agricultura familiar consolidou o seu espaço no âmbito das políticas de desenvolvimento rural. Para este segmento a concepção e, principalmente, a operacionalização das políticas de desenvolvimento rural têm se mostrado híbridas, ou seja, dividem-se em políticas de enfoque setorial e territorial, conforme afirma Hespanhol, R., (2010), mas o predomínio é do viés setorial e produtivista, segundo Hespanhol, A. (2010)<sup>26</sup>.

Nos próximos itens abordam-se algumas características dos programas voltados à agricultura familiar e os principais efeitos que estas políticas têm gerado no espaço rural brasileiro.

### **1.3 Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção permanente**

O marco histórico da inserção da agricultura familiar nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil foi a criação do PRONAF no ano de 1996, que até hoje constitui-se na principal política de apoio a este segmento. Desde então, a agricultura familiar vem ampliando a sua participação no quadro das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, sobretudo a partir do Governo Lula. Entretanto, este fato não tem sido suficiente para alterar o quadro dominante no espaço rural brasileiro, marcado pela marginalização produtiva dos segmentos mais pobres do campo (geralmente integrantes da agricultura familiar).

---

<sup>26</sup> Segundo este autor, a perspectiva setorial e produtivista é hegemônica tanto na Europa quanto no Brasil. Na realidade brasileira a “abordagem do desenvolvimento territorial se restringe às boas intenções expressas no discurso de algumas políticas públicas com alcance e orçamento limitados” (HESPANHOL, A., 2010, p. 596).

Além disso, a principal política de apoio à agricultura familiar, o PRONAF, tem contribuído para acentuar as disparidades entre os segmentos produtivos mais capitalizados e os segmentos mais pobres no interior da agricultura familiar. Outros programas, como o PAA e o PRONAT, apesar de operarem de forma diferente do PRONAF, também não demonstram força suficiente para alterar o quadro produtivo dominante no campo e na agricultura familiar.

Os programas que incidem sobre a agricultura familiar são bastante diversificados e exprimem as diversas orientações e vieses que moldam o seu formato, a exemplo das abordagens setorial e territorial<sup>27</sup>. Além disso, no conjunto diverso que consiste a agricultura familiar procuram dar conta de interesses e demandas de grupos distintos.

Diante deste quadro heterogêneo de programas voltados à agricultura familiar, é pertinente enunciar o rol dos principais programas do governo federal voltados para este segmento, sua abordagem, ações e ministérios vinculados, aspectos expostos no quadro 2. Pretende-se não deixar dispersa a análise dos programas que optamos por estudar, o PRONAF, o PAA e o PRONAT.

Obviamente há outros programas importantes vinculados ao atendimento da agricultura familiar, a exemplo do Programa Luz para Todos (que leva a eletrificação rural às famílias rurais pobres e comumente isoladas do país). Optamos por apresentar apenas os principais, que retratam a diversidade das ações apoiadas e eixos que direcionam a atuação do Governo Federal para a agricultura familiar, como o crédito rural e melhorias na infraestrutura produtiva (PRONAF), comercialização e ampliação na geração de renda (PAA, PNAE e PNPB) e promovem o acesso à terra (PNCF e Programa Terra Legal).

A despeito das limitações em relação aos princípios e operacionalização que norteiam os programas de apoio à agricultura familiar, e, principalmente, a sua restrição orçamentária, decorrente da concorrência por recursos financeiros junto ao segmento do agronegócio<sup>28</sup>, verificam-se avanços consideráveis na concepção e gestão das políticas de desenvolvimento rural, com a diversificação de programas e ações para o apoio a agricultura familiar, como a

---

<sup>27</sup>O estudo de Favareto (2009) mapeou os programas de desenvolvimento rural amparados na abordagem territorial e foi útil e inspirador para elaboração do quadro 2, uma vez que a variedade de programas e ações de apoio ao desenvolvimento rural torna difícil a classificação dos programas de acordo com a abordagem adotada. O autor elenca quatro classes de programas de desenvolvimento territorial em meio a 59 programas (do governo federal e de alguns governos estaduais) que contém algum elemento da abordagem territorial (pois, segundo o autor não há nenhum programa plenamente territorial).

<sup>28</sup> Amparado pela mídia, representado no Congresso Nacional e estando associado ao grande capital nacional e estrangeiro o agronegócio concentra grande capacidade de articulação política. Segundo Delgado (2005) a chamada bancada ruralista, que são os parlamentares defensores e representantes, e muitas vezes diretamente envolvidos com o agronegócio, ocupa entre um quarto e um terço das cadeiras na Câmara dos deputados e no Senado federal. A polêmica recente envolvendo a alteração do código florestal, sob forte pressão exercida por este grupo denota a sua organização não somente política, como também em outros setores. Sobre a construção do discurso em prol do agronegócio, ver Sauer (2008).

abertura de novos canais para a comercialização da produção da agricultura familiar, por meio do PAA e do PNAE.

**Quadro 2.** Principais programas de apoio a agricultura familiar do governo federal.

Programas	Ministério/Secretaria principal	Ano de criação	Abordagem	Descrição das ações apoiadas
PRONAF	MDA/SAF	1995	Setorial	(1)
PAA	MDS	2003	Mista(2)	
PNAE	MDS	2009	Mista	Aquisição de produtos agrícolas da agricultura familiar destinados a merenda escolar.
PRONAT	MDA	2003	Territorial	
Territórios da Cidadania		2008	Territorial	
PNPB	MDA	2004	Setorial	Inserir agricultores familiares a cadeia produtiva do biodiesel, por meio da aquisição da produção de oleaginosas produzidos pela agricultura familiar. Atua nos vieses de combate a pobreza e dinamização econômica.
PNCF(3)	MDA/SRA	2001	Setorial	Oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam adquirir um imóvel rural (e a infraestrutura básica, por exemplo: moradia, poço etc.) por meio de um financiamento a longo prazo.
Projeto Dom Helder Câmara	MDA/FIDA(4)-ONU	2001	Mista	Contempla ações de Assistência Técnica e Extensão Rural em 6 estados do Nordeste, visando o combate a pobreza e apoio ao desenvolvimento rural por meio do incentivo as comunidades rurais (assenta-se nos pressupostos do desenvolvimento local)
Programa Terra Legal	MDA/SERFAL(5)	2009	Setorial	Programa voltado para a regularização fundiária de ocupações legítimas, especialmente de pequenos produtores e comunidades locais situados na Amazônia Legal.

(1) Os programas que não tiveram descrição das ações apoiadas apresentada serão discutidos detalhadamente nos itens subsequentes.

(2) Não se encontra em Favareto (2009) a classificação do PAA enquanto programa amparado na abordagem territorial, nem mesmo nos documentos oficiais. Entretanto, o seu funcionamento confere algumas características de uma política territorial, embora não seja plena, pois, articula o campo e a cidade, com agricultores interessados em vender a produção e moradores urbanos em terem acesso aos produtos agrícolas, requer a mobilização e organização social em torno de organizações coletivas como Associações e Cooperativas e também dos beneficiários dos alimentos (fundamental para implementar qualquer estratégia de desenvolvimento territorial), contempla ações de incentivo ao desenvolvimento econômico e a segurança alimentar (multidimensional), dentre outros aspectos. Alguns aspectos que nos fazem considerar o PAA como um programa pautado na abordagem territorial são válidos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As principais diferenças dizem respeito ao direcionamento mais específico do PNAE (agricultores e escolas), envolvendo assim uma rede de sujeitos menor em comparação ao PAA, e não requerer a mobilização em torno de organizações coletivas (o PAA com exceção de algumas de suas modalidades demanda a organização dos agricultores). Além da maior exigência do PNAE, que requer a entrega de alimentos com regularidade e padrão de qualidade em contratos firmados por meio das chamadas públicas.

(3) A sigla PNCF corresponde Programa Nacional de Crédito Fundiário.

(4) Parceira do MDA com Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), vinculado a Organização das Nações Unidas (ONU).

(5) Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, criada para gerir o programa.

**Fonte:** Favareto (2009) e MDA (2013).

O programa Territórios da Cidadania que se constitui numa ampliação do PRONAT, mesmo não sendo uma política voltada exclusivamente ao meio rural, representa o maior esforço de articulação horizontal, ou seja, a articulação interministerial com vistas à

implementação de ações variadas em determinados recortes espaciais, quais sejam: os territórios da cidadania<sup>29</sup>.

As limitações dos programas de apoio à agricultura familiar, contudo, não elimina o importante papel desempenhado por estas políticas, qual seja: constituírem-se em estratégias de reprodução social para a agricultura familiar no Brasil.

A seguir abordamos com mais detalhes e profundidade o contexto de surgimento dos referidos programas de apoio à agricultura familiar (PRONAF e PAA<sup>30</sup>), a operacionalização e os seus principais efeitos sobre a agricultura familiar.

### **1.3.1 O PRONAF e a permanência do dilema nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil: privilegiamento e seletividade na agricultura familiar**

#### **1.3.2 O contexto de institucionalização do PRONAF<sup>31</sup>**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi institucionalizado em 1996<sup>32</sup>, no primeiro mandato do Governo FHC. O programa resulta do aperfeiçoamento da Política de Valorização da Pequena Produção (PROVAP) criada ainda no Governo Itamar Franco, no ano de 1994.

A criação do PRONAF foi justificada pelo fato dos agricultores familiares descapitalizados e com baixa produtividade não apresentarem as condições necessárias para acessar o crédito a taxas vigentes no mercado financeiro. Assim, o programa se voltaria para a reversão do quadro seletivo e excludente que historicamente caracterizou a condução da política agrícola implementada no Brasil até a década de 1980 (GUANZIROLI, 2007).

Delgado, G. (2005) salienta que após as primeiras medidas de abertura política, surgiram/reorganizaram-se importantes organizações envolvidas com os problemas

---

<sup>29</sup> Em termos gerais os territórios da cidadania são delimitados em função do acentuado grau de pobreza e baixo dinamismo econômico de municípios circunvizinhos, e um dos critérios balizadores para uma determinada porção territorial obter o status de território da cidadania é a concentração de assentamentos rurais e de agricultores familiares (ORTEGA, 2008).

<sup>30</sup> Não privilegiaremos a análise do PRONAF, um dos novos programas criados no Governo Lula para a agricultura familiar, neste capítulo porque no capítulo seguinte serão discutidas as problemáticas decorrentes da adoção da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural, sendo este o espaço mais adequado para apresentar a avaliação e trajetória do referido programa.

<sup>31</sup> Parte da discussão realizada sobre o PRONAF foi aproveitada e reescrita de nosso trabalho de conclusão de curso, Saron (2010) e Saron e Hespanhol (2012), respectivamente.

<sup>32</sup> O PRONAF foi oficialmente instituído pelo Decreto Presidencial nº 1.946, em 28 de junho de 1996.

agrícolas/agrários no Brasil, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), dentre outras organizações que reivindicavam o estabelecimento de políticas de apoio a agricultura familiar, em especial a realização da Reforma Agrária.

A pressão de algumas destas organizações, principalmente da CONTAG e de instituições multilaterais (em especial o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD), com amparo de Universidades (por meio de pesquisadores comprometidos com o desenvolvimento da agricultura familiar), cuja atuação inicia-se na década de 1980, levou o governo brasileiro a institucionalizar o PRONAF (NEVES, 2007).

O argumento central de todas estas organizações em defesa da criação de um programa específico para a agricultura familiar foi o estudo realizado pela Fundação das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O estudo FAO/INCRA (1994) evidenciou as dimensões e a heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil, elucidando o potencial que este segmento detinha para a geração de emprego e renda no campo, mas que devido às condições vulneráveis que se encontrava carecia de uma política especial voltada para este segmento da agricultura (NEVES, 2007), (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Entre os pesquisadores que defendem a agricultura familiar é unânime o reconhecimento de que a institucionalização do PRONAF se constituiu num marco histórico e viabilizou a emergência de um novo discurso em relação ao desenvolvimento rural, cuja principal característica é a condenação dos aspectos negativos e a ruptura com o modelo preconizado pela política agrícola de modernização agrícola implementada até a década de 1980, responsável pela ampliação da desigualdade social no campo e a degradação ambiental.

Entretanto, a operacionalização do programa não seguiu fiel ao seu discurso e proposta original, sendo que, nos moldes atuais, não apresenta significativas diferenças em relação a política de modernização agrícola outrora tão criticada. A diferença principal do PRONAF em relação a referida política é que o programa é voltado exclusivamente para a agricultura familiar, que foi marginalizada por tal política. A seguir apresentamos os principais resultados do programa.

### 1.3.3 Gênese, evolução e resultados do PRONAF: a conversão de uma política inovadora numa política conservadora

A versão original do PRONAF anunciava que estabeleceria a ruptura na tradição das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, considerada como uma das responsáveis pelas dificuldades econômicas, o que obstaculizava a viabilização da agricultura familiar, conforme ressalta Carneiro (1997), ao examinar o primeiro documento oficial de operacionalização do programa:

Há décadas relegada a segundo plano e até mesmo esquecida pelo Estado, a agricultura familiar e a sua base fundiária - a pequena propriedade - têm sobrevivido em meio à competição de condições e recursos orientados para favorecer a grande produção e a grande propriedade - setores privilegiados no processo de modernização da agricultura brasileira. O aumento da produtividade, associado ao consumo de tecnologia, tem fundamentado a ação e o discurso modernizadores até aqui. É nesse sentido que a proposta de um programa de fortalecimento da agricultura familiar voltado para as demandas dos trabalhadores-sustentado em um modelo de gestão social em parceria com os agricultores familiares e suas organizações - representa um considerável avanço em relação às políticas anteriores. Tal tentativa de ruptura é intencional e explícita no próprio texto do Pronaf, quando ele chama a si o desafio de construir um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado (CARNEIRO, 1997, p. 70).

Ao nível do discurso nota-se que o PRONAF procurou afastar-se do modelo de política agrícola que resultou na chamada *modernização desigual* da agricultura brasileira. Para Aquino (2009) “a versão original do PRONAF se propunha (ao menos teoricamente) a alterar os padrões convencionais que marcaram historicamente a intervenção do Estado no espaço rural do Brasil” (AQUINO, 2009, p. 6). Na prática, entretanto, isso não ocorreu.

Carneiro (1997) já chamava a atenção para os riscos que o então recém criado programa corria, ou seja, os reais efeitos que o programa promoveria ao operacionalizar financiamentos de forma diferenciada para a agricultura familiar, discriminando os agricultores familiares de acordo com seu nível de capitalização, estratificando-os em “consolidados” “em transição” e “periféricos”.

Assim, o privilegiamento dos ditos agricultores “em transição”, em detrimento dos “periféricos”, elegendo o “verdadeiro agricultor” (que auferia renda exclusivamente da atividade agrícola) como agente de um novo modelo de desenvolvimento rural, já explicitava as contradições entre o discurso e a prática. Segundo a autora, a operacionalização do PRONAF parecia reproduzir a velha fórmula setorial e produtivista que norteou a política de



modernização agrícola, qual seja: “aumento da capacidade produtiva = diminuição de preço no mercado = competitividade”. (CARNEIRO, 1997, p. 76).

A argumentação em favor da agricultura familiar como protagonista de um modelo mais democrático e sustentável de desenvolvimento rural contida nos documentos oficiais é desconstruída por Belik e Paulillo (2009). Ao analisarem o teor de documentos oficiais de programas de desenvolvimento rural no final da década de 1990, contrapondo-os ao modelo operacional e estrutura administrativa do governo federal os autores concluíram que:

Segundo essa filosofia de política pública seria voltado apenas e unicamente para os produtores familiares, assentamentos de reforma agrária ou atividades não empresariais. Esse novo enfoque não significa a separação da agricultura familiar da outra de caráter comercial. Pelo contrário, o governo pretende com isso desenvolver “o negócio familiar rural” e o “fortalecimento de alianças mercadológicas e de cadeias produtivas” [...]. Observa-se, no entanto que, no traço orçamentário e administrativo, o governo tem feito um grande esforço em separar aquilo que considera a agricultura familiar da agricultura patronal (BELIK; PAULILLO, 2009, p. 119).

Nesse sentido, Delgado, N., (2008), argumenta que há grandes dificuldades de implementação de programas de desenvolvimento rural que objetivam (no discurso oficial) a reverter a situação estrutural do campo, caracterizada pelo domínio econômico do agronegócio e algumas parcelas da agricultura familiar com vínculos estreitos as agroindústrias e ao capital financeiro. Ao passo que a grande maioria dos estabelecimentos (sobretudo familiares) é marginalizada dos principais circuitos produtivos, e tem se convertido apenas a condição de subsistência. Este cenário

[...] repõe constantemente obstáculos à execução das políticas diferenciadas, ao mesmo tempo que elas são, em princípio, uma tentativa de rompê-la, o que lhes introduz uma enorme ambigüidade permanente: formulação de propostas ambiciosas e abrangentes e seu inevitável esvaziamento na prática de sua execução (DELGADO, N., 2008, p. 213).

Estas explanações foram utilizadas para explicitar os rumos que o PRONAF seguiu ao longo dos anos de sua trajetória, qual seja: a sua mera conversão em uma política de concessão de crédito rural, que privilegia os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, conforme apontam Guanzirolli (2007), Sabourin (2007) e Aquino (2009), dentre outros estudiosos do programa e do meio rural brasileiro.

A direção seguida pelo PRONAF muito tem a ver com as alterações normativas que o programa sofreu ao longo de sua implementação, as quais possibilitaram a inserção de agricultores familiares mais capitalizados que geralmente possuem maior vínculo com as cadeias produtivas do agronegócio, o mercado e o capital financeiro.

No quadro 3 são indicadas algumas alterações normativas feitas no PRONAF ao longo do tempo. No decorrer de sua trajetória o PRONAF afrouxou as limitações para o acesso ao crédito aos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, justamente os grupos mais atrelados ao mercado que apresentam condições mais favoráveis de produção sem o amparo de financiamento público<sup>33</sup>. Veja-se que o programa ampliou o teto limite de renda bruta anual progressivamente, sendo que nos últimos anos a abertura aos segmentos mais capitalizados tem se dado por meio do rebate na renda bruta anual.

**Quadro 3** – Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários nos anos que os definiram ou os alteraram.

Grupos	Renda Bruta Anual (em R\$)				
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safra 2003/2004 e 2004/2005	Safra 2007/2008	Safra 2008/2009
<b>A</b>	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário				
<b>B</b>	1.500,00	1.500,00	2.000,00	4.000,00	5.000,00
<b>C</b>	8.000,00	10.000,00	14.000,00	18.000,00	5.000,00 a
<b>D</b>	27.500,00	30.000,00	40.000,00	50.000,00	110.000,00(1)
<b>E</b>	Inexistente	Inexistente	60.000,00	110.000,00	
<b>A/C</b>	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário (2)				

(1) A partir do Plano de Safra 2008/2009 os grupos C, D e E foram unificados no grupo AF (Agricultor Familiar). Entretanto, permanece a concessão do volume de crédito por produtor conforme a renda bruta anual auferida, e maior os juros conforme o valor do contrato realizado.

(2) Enquadram-se neste grupo os agricultores familiares que apresentem Declarações de Aptidão do Produtor (DAP) para o grupo A/C, fornecida pelo INCRA ou Unidade Técnica Estadual (UTE); que já tenham contratado a primeira operação no grupo A; não tenham contraído custeio exceto no grupo A/C (Plano de Safra 2008/2009).

Fonte: AQUINO (2009) e Plano Safra 2008/2009.

Além disso, o PRONAF tem cada vez mais assumido o status de política de crédito rural subsidiado. A análise dos Planos de Safras a partir do ano agrícola 2007/2008 até o ano de 2011/2012 mostra uma redução paulatina dos juros, em sincronia com a ampliação do valor financiado<sup>34</sup>.

Ademais, manteve a condição social para acesso ao financiamento do programa, quais sejam: explorar a terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros; ter no máximo dois empregados permanentes; obter no mínimo 70% da renda proveniente do estabelecimento agropecuário<sup>35</sup> (em atividades agropecuárias ou não agropecuárias); e ter área

<sup>33</sup> Além da elevação do teto limite da renda bruta anual para a inserção no programa, a partir do ano safra 2008/2009 o PRONAF permitiu o rebate de 30% no cálculo da renda bruta anual para algumas culturas, e nos anos seguintes estendeu para outras culturas este rebate.

<sup>34</sup> A título de comparação entre o ano agrícola de 2009/2010 o valor máximo ampliado nas operações de crédito de custeio em comparação ao ano anterior, passou de R\$30 mil para R\$40 mil no ano de 2010/2011 e atualmente o valor limite é R\$50 mil. No ano de 2010/2011 o valor dos projetos individuais da linha PRONAF Mais Alimentos foi de R\$130 mil, no ano anterior era R\$100 mil. Para maiores detalhes, ver os Planos Safras (2008/2009, 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012).

<sup>35</sup> Anteriormente esta exigência era de 80%.

com até quatro módulos fiscais (AQUINO, 2009). Para o Grupo B a renda mínima proveniente do estabelecimento agropecuário deve ser de 30%. A configuração atual do programa é apresentada nos quadros 4 e 5. No quadro 4 são indicados os grupos básicos do PRONAF e as condições de enquadramento dos agricultores familiares. No quadro 5 são apresentadas as linhas de crédito destinadas aos grupos básicos do programa.

**Quadro 4.** Grupos básicos do PRONAF e condições de enquadramento (Plano Safra 2011/2012).

<b>Grupos</b>	<b>Condições de Enquadramento</b>
Grupo A	Agricultores familiares (AF) assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), público-alvo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e os reassentados em função da construção de barragens.
Grupo A/C	AF assentados pelo PNRA ou público-alvo do PNCF que já tenham contratado a primeira operação no Grupo A, com renda bruta anual de até R\$14 mil.
Grupo B (Microcrédito Rural)	AF com renda bruta anual familiar de até R\$6 mil.
Grupo AF	AF com renda bruta anual acima de R\$ 6 mil e até R\$ 110 mil.

Fonte: SEBRAE/SAF/MDA/ (2011) – **Cartilha de acesso ao PRONAF** (normas válidas até 30/06/2012).

Org.: Flávio de Arruda Saron.

Por meio dos quadros 4 e 5 fica nítida a diferenciação feita pelo PRONAF no conjunto da agricultura familiar. O enquadramento dos agricultores familiares em diferentes grupos confere um tratamento distinto dos agricultores, segundo as suas classificações. Verifica-se que as operações financeiras mais volumosas destinam-se aos grupos com maiores níveis de capitalização, em especial o grupo AF, que pode usufruir das duas linhas de crédito descritas no quadro 5 (custeio e investimento). Os grupos com menor renda bruta anual (A, B e A/C) são excluídos de algumas linhas de financiamento. Os grupos A, B e o grupo A/C não são contemplados com a linha de custeio e investimento, respectivamente. Além disso, os referidos grupos também estão excluídos da linha especial do PRONAF Mais Alimentos<sup>36</sup>.

Outras linhas especiais e ações embutidas ao PRONAF são: o Garantia-Safra (GS)<sup>37</sup>, o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF<sup>38</sup>), PRONAF Mulher,

<sup>36</sup>A linha do PRONAF Mais Alimentos foi criada no ano 2008/2009 e permite a aquisição de máquinas e implementos e veículos utilitários. Atualmente o valor financiado é de até R\$ 130 mil com dez anos de prazo para pagamento, incluindo 3 anos de carência e taxas de juros que variam entre 1% e 2% (PLANO SAFRA, 2011/2012). Em relação aos resultados desta linha, Cassel (2010), afirma que foram adquiridos 11 mil tratores (até o final de 2009), e acrescenta dizendo que: “a aplicação de uma política adequada permitiu que em quatro meses fossem equipados mais agricultores que em 10 anos, no que se refere a propiciar o acesso às máquinas e aos tratores”. (CASSEL, 2010, p. 61-62).

<sup>37</sup> O GS é uma ação do PRONAF no sentido de amenizar as perdas de safra (quebras de pelo menos 50% para o algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido) provocadas por secas que atingiram os agricultores e agricultores familiares estabelecidos na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Norte de Minas Gerais e estados do Nordeste do Brasil.

PRONAF Jovem, PRONAF Semiárido, PRONAF Agroecologia, PRONAF Floresta, PRONAF Eco, PRONAF Agroindústria e PRONAF Cotas partes<sup>39</sup>.

**Quadro 5.** Linhas de crédito disponíveis para os grupos básicos do PRONAF (Plano Safra-2011/2012).

Linha	Grupos	Limites de crédito	Juros (3)	Prazos
<b>Custeio</b>	<b>A</b>	Não disponibilizado.		
	<b>A/C</b>	Até R\$ 5 mil por operação. Cada agricultor pode contratar, no máximo, três operações de custeio, desde que tenha contratado, pelo menos, uma operação do Grupo A.	1,5% ao ano.	Custeio agrícola: até 2 anos.
			0,5% ao ano (para estruturação da área a ser explorada/1% ao ano).	Custeio pecuário e agroindústria: até 1 ano.
	<b>B</b>	Não disponibilizado.		
	<b>AF</b>	Até R\$ 50 mil.	Até R\$10 mil -1,5% ao ano.	Custeio agrícola: até 3anos.
			De R\$10 mil a R\$20 mil - 3% ao ano.	Custeio pecuário: até 1 ano.
De R\$ 20 mil a R\$50 mil - 4,5% ao ano.				
<b>Investimento</b>	<b>A</b>	Até R\$ 21,5 mil por agricultor em, no mínimo, três operações.	0,5% ao ano (para estruturação da área a ser explorada/1% ao ano).	Até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência (permitido chegar a 5 anos dependendo da atividade).
		Estruturação complementar: até R\$ 6 mil.		
	<b>A/C</b>	Não disponibilizado.		
	<b>B</b>	Até R\$ 2 mil por operação.	0,5% ao ano	Prazo de até 2anos, incluído até 1ano de carência.
	<b>AF</b>	Até R\$ 50 mil.	Até R\$ 10 mil - 1% ao ano.	Prazo de até 10anos, incluídos até3 anos de carência (permitido chegar a 5 anos dependendo da atividade).
			De R\$ 10 mil a R\$ 50 mil – 2% ao ano.	

(3) Para os grupos A e B há o bônus de adimplência, desde que o pagamento do financiamento ocorra em dia.

**Fonte:** SEBRAE/SAF/MDA/ (2011) – **Cartilha de acesso ao PRONAF** (normas válidas até 30/06/2012).

**Org.:** Flávio de Arruda Saron

Desde a sua criação, o PRONAF elegeu como foco principal de atuação a concessão de crédito rural a taxas de juros inferiores as praticadas no mercado financeiro. No entanto, a distribuição de crédito não vem sendo conduzida de forma homogênea, havendo

<sup>38</sup>O PGPAF garante aos agricultores familiares que acessam as modalidades de Custeio ou Investimento do PRONAF desconto no pagamento do financiamento, em caso de baixa de preços no mercado, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto.

<sup>39</sup> Estas duas últimas linhas especiais requerem a intermediação de Cooperativas, que majoritariamente devem ser compostas por agricultores familiares, e destinam-se ao financiamento de projetos individuais e coletivos. Para maiores detalhes, ver Plano Safra (2011/2012) e SEBRAE/SAF/MDA/ (2011).

diferenciações em sua concessão conforme o nível de capitalização dos agricultores familiares. Desde o início de vigência do programa verifica-se uma concentração dos recursos junto aos agricultores familiares com maior grau de vinculação ao mercado e as agroindústrias, localizados em sua maioria nos estados do Sul do país, conforme demonstraram Mattei (2005), Guanzirolli (2007) e Aquino (2009).

Estas constatações encontram respaldo nos dados oficiais do PRONAF. O estudo de Mattei (2005) pormenoriza a alocação dos recursos do programa por perfil de produtor e regiões, além das principais culturas-atividades beneficiadas e os efeitos sobre o emprego e renda gerados pelo PRONAF, dentre outros aspectos.

Mattei (2005) divide a trajetória do PRONAF em duas fases: a primeira compreendendo o ano inicial do programa até 1999, quando o PRONAF estava praticamente restrito aos Estados da Região Sul do país; e a segunda entre os anos de 2000 a 2004, fase caracterizada pela maior abrangência espacial conquistada pelo programa, alcançando quase todos os municípios do país.

Dessa forma, o autor chega a seguinte conclusão:

Em termos do montante de recursos disponível para cada região geográfica do país, nota-se que, na safra de 1999, quase 50% dos recursos do programa se concentravam na região Sul, enquanto que a região Nordeste respondia por 26%; a Sudeste, por 16%; a Centro-Oeste, 5%; e a região Norte, por apenas 3% do total.

Ocorreram algumas alterações, na safra de 2004, porém sem as mudanças necessárias na rota do programa para que efetivamente se transforme em uma política de apoio ao desenvolvimento rural em todas as regiões do país. Assim, percebe-se que, mesmo havendo uma redução dos contratos na região Sul, ela continua concentrando 47% do total dos recursos do programa, enquanto que a região Nordeste diminuiu sua participação de 26%, em 1999, para 18% na última safra agrícola, mesmo que um maior número de agricultores tenha tido acesso ao crédito rural. As regiões Sudeste e Centro-Oeste aumentaram a participação em um ponto percentual e a região Norte aumentou sua participação no volume total dos recursos para 12%. (MATTEI, 2005, p. 22).

Outra tendência identificada por Mattei (2005) foi a concentração dos recursos alocados pelo PRONAF nos segmentos mais capitalizados<sup>40</sup> da agricultura familiar.

Assim, na safra de 1999, os agricultores enquadrados no grupo D respondiam por 48% do total e os do grupo C, por 22%, revelando que essas duas categorias detinham cerca de 70% do total do crédito disponibilizado pelo programa. O grupo A respondia por 21%; o grupo B, por apenas 1% (primeiro ano de operação dessa modalidade); e o restante dizia respeito aos contratos sem enquadramento definido. Na safra agrícola de 2004, essa trajetória mudou um pouco, sobretudo pela maior participação do grupo B,

---

<sup>40</sup> O autor se refere a concentração dos recursos do programa junto aos grupos C, D e E. Tais grupos foram agrupados em um único grupo, o grupo AF conforme demonstrado no quadro 1.

que passou a responder por 7% do total, ao mesmo tempo em que o grupo D reduzia sua participação em 11% e o grupo A em 13%. O grupo C aumentou sua participação para 25%. Deve-se registrar que nessa safra começaram a ser disponibilizados recursos para o grupo E, que, mesmo tendo apenas 3% dos contratos, respondeu por 12% dos recursos. O fato mais relevante é que o processo de concentração dos recursos nos grupos C, D e E continua expressivo, que passaram a responder por 74% do total dos recursos disponibilizados na última safra (MATTEI, 2005, p. 24-25).

Estendendo a análise de Mattei (2005) para os anos mais recentes de vigência do PRONAF não se observam mudanças significativas nos rumos tomados pelo programa, persistindo a concentração de recursos em determinadas regiões e perfis de agricultores familiares.

As maiores mudanças do PRONAF estão relacionadas ao aumento do número de contratos efetuados e ao volume de recursos disponibilizados. São justamente estes aspectos que os documentos oficiais do programa<sup>41</sup> enaltecem. É recorrente no âmbito do discurso oficial a comparação dos números do programa antes e depois do ano de 2002 (último ano de mandato do governo FHC).

Nesse sentido, para Cassel (2010):

Além de ampliar o volume de crédito disponível, por meio do qual comunidades tradicionais passaram a ter acesso ao Pronaf, realizamos novos projetos que beneficiaram vários segmentos: jovens, mulheres, agroecologia, semiárido, floresta, cooperativas. Neste período passamos de 900 mil para 1,6 milhões de contratos, promovendo a inclusão de milhares de famílias no sistema de crédito rural, sendo quase metade delas da região Norte e Nordeste, ou seja, as regiões mais pobres do país e mais carentes de apoio governamental (CASSEL, 2010, p. 58).

De fato, o número de contratos e o volume de recursos do PRONAF ampliaram-se significativamente, mas boa parte dos novos beneficiários do programa nos últimos anos é constituída pelos agricultores familiares mais capitalizados, que puderam acessar o PRONAF devido a ampliação do limite de renda bruta anual<sup>42</sup>. Além disso, os agricultores familiares capitalizados que já se encontravam inseridos no programa puderam ampliar o volume de recursos por contrato.

---

<sup>41</sup> Em especial alguns Planos Safras da Agricultura Familiar, ver o Plano Safra da Agricultura Familiar (2009/2010).

<sup>42</sup> Inclusive foram contemplados com linhas especiais, como o PRONAF Agroindústria e o PRONAF Cotas partes.

De acordo com o documento elaborado pelo DIEESE; NEAD; MDA (2011), os grupos C, D, E e AF<sup>43</sup> juntos receberam 76,4% do montante de recursos do PRONAF no ano agrícola 2009/2010. Enquanto que os demais grupos (A, B, A/C, dentre outros<sup>44</sup>) representavam somente 24,6% do montante de recursos do programa. Portanto, o quadro de concentração dos recursos do programa junto aos segmentos mais capitalizado permanece quase inalterado, comparando-se ao ano de 2004, analisado por Mattei (2005), houve, inclusive, ampliação.

Estes fatos explicam a manutenção da concentração de contratos, e principalmente dos recursos do PRONAF na região Sul, conforme se verifica nas tabelas 1 e 2. A partir da análise dos dados expressos nas tabelas 1 e 2, pode-se concluir que a forte diferenciação regional no âmbito do programa ainda se mantém e que continua privilegiando os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar.

No período compreendido entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010 nota-se que no total acumulado (soma dos anos 2002/2003 a 2009/2010) a região Sul concentrou 43,81% dos recursos alocados pelo PRONAF, que é um índice um pouco menor do que os 50% verificados no período 1999-2004, demonstrado por Mattei (2005).

Todavia, a partir de uma tendência de menor representatividade da região Sul nos anos agrícolas de 2005/2006 e 2006/2007, quando a sua participação no montante de recursos do PRONAF foi inferior a 40%, e de uma maior representatividade da região Nordeste, atingindo 25,66% e 24,43% no montante de recursos do programa, respectivamente. Nos três últimos anos agrícolas (2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010) observa-se a reconcentração dos recursos do PRONAF na região Sul e redução da participação da região Nordeste no montante de recursos do programa, conforme indicam a tabela 1 e o gráfico 2.

Por meio da tabela 1 e do gráfico 2, nota-se que a região Nordeste, entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2006/2007 era a segunda região que mais concentrava recursos alocados pelo PRONAF no país. Mas, desde o ano agrícola de 2007/2008 foi ultrapassada pela região Sudeste. No total acumulado a Região Nordeste recebeu 18,87% do total dos recursos do programa.

---

<sup>43</sup> Devido ao prazo de vigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP (6 anos), alguns agricultores permanecem enquadrados nos grupos C, D e E. Assim, somou-se a participação do montante destes grupos remanescentes com o grupo AF.

<sup>44</sup> Estes seriam “Sem enquadramento” e “Outros à Agricultura Familiar”, conforme consta em DIEESE; NEAD; MDA (2011).

**Tabela 1.** Evolução do montante de recursos e número de contratos do PRONAF no Brasil e Grandes Regiões, anos agrícolas de: 2002/2003 – 2009/2010 <sup>(4)</sup>.

Montante (em R\$ milhões)	Ano agrícola	Grandes Regiões					Brasil
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
	<b>2002/03</b>	201,1	393,1	389,9	1.205,7	186,7	2.376,5
	<b>2003/04</b>	549,2	888,0	783,2	1.925,2	344,9	4.490,5
	<b>2004/05</b>	614,2	1.197,1	1.051,9	2.887,1	381,3	6.131,6
	<b>2005/06</b>	721,5	1.952,9	1.476,6	2.928,6	532,3	7.611,9
	<b>2006/07</b>	909,6	2.090,4	1.809,0	3.162,4	585,2	8.556,6
	<b>2007/08</b>	1.242,9	1.730,3	1.983,4	4.210,2	598,3	9.765,1
	<b>2008/09</b>	1.166,4	1.732,0	2.384,6	5.651,3	683,9	11.618,3
	<b>2009/10</b>	1.339,5	1.813,6	2.553,2	5.425,2	850,6	11.982,1
<b>Total acumulado (em R\$ milhões)</b>		<b>6.744,4</b>	<b>11.797,4</b>	<b>12.431,8</b>	<b>27.395,70</b>	<b>4.163,2</b>	<b>62.532,6</b>
<b>(%) Montante (do Total acumulado)</b>		<b>10,79</b>	<b>18,87</b>	<b>19,88</b>	<b>43,81</b>	<b>6,66</b>	<b>100</b>
<b>Númerod e contratos</b>	<b>2002/03</b>	35.145	285.598	118.358	435.009	30.104	904.214
	<b>2003/04</b>	91.729	545.747	194.640	500.171	57.881	1.390.168
	<b>2004/05</b>	99.592	562.874	236.569	678.312	57.704	1.635.051
	<b>2005/06</b>	101.594	809.245	303.940	630.821	67.443	1.913.043
	<b>2006/07</b>	115.024	709.643	277.424	539.967	61.555	1.703.613
	<b>2007/08</b>	136.823	562.428	298.403	631.983	64.270	1.693.907
	<b>2008/09</b>	100.706	453.589	252.096	622.465	48.272	1.477.128
	<b>2009/10</b>	117.618	569.322	249.188	625.674	49.736	1.611.538
<b>Total acumulado</b>		<b>763.086</b>	<b>4.212.848</b>	<b>1.812.260</b>	<b>4.229.393</b>	<b>406.861</b>	<b>11.424.448</b>
<b>(%) número de contratos (do Total acumulado)</b>		<b>6,68</b>	<b>36,88</b>	<b>15,86</b>	<b>37,02</b>	<b>3,56</b>	<b>100</b>

(4)Obs.: Foram excluídos os contratos com região geográfica não identificada.

Fonte: DIEESE/NEAD/MDA (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011.

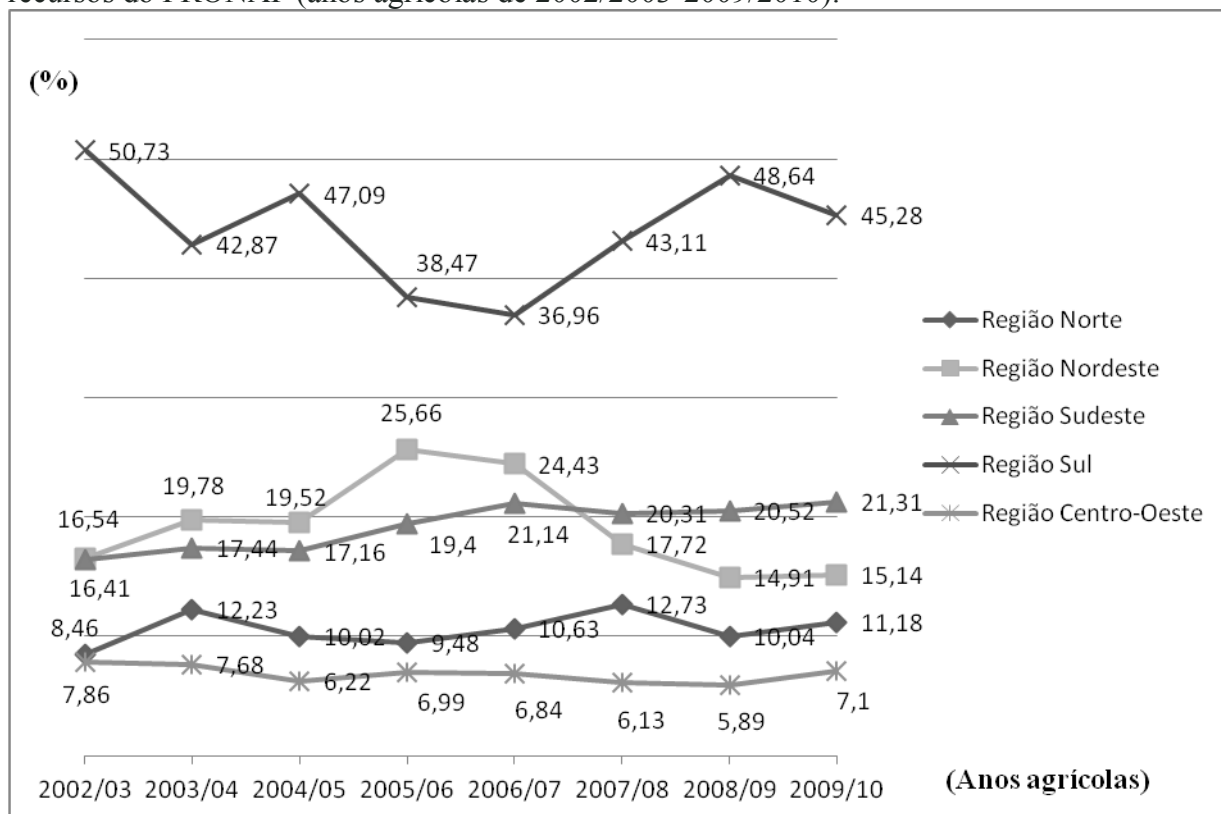
Org.: Flávio de Arruda Saron.

A região Sudeste apresenta crescimento paulatino na participação do montante de recursos do PRONAF. No ano agrícola 2002/2003 representava 16,41% do total dos recursos do programa, e no ano agrícola 2009/2010 sua participação era de 21,31%. No total acumulado é a segunda região que mais concentra os recursos, com 19,88% do montante de recursos do programa.

No período compreendido entre as safras 2002/2003 e 2009/2010 a participação das regiões Norte e Centro-Oeste no montante de recursos do PRONAF foi estável. Na primeira região a sua representatividade varia de 8,46% a 12,73% (valor mínimo e máximo, respectivamente). Enquanto que na segunda região as variações são ainda menores, entre 5,89% e 7,86%, como se verifica no gráfico 2. No total acumulado nas regiões Norte e Centro-Oeste, foram alocados 10,79% e 6,6% dos recursos do programa, respectivamente, conforme se verifica na tabela 1.



**Gráfico 2.** Evolução da participação (%) das Grandes Regiões do Brasil no montante de recursos do PRONAF (anos agrícolas de 2002/2003-2009/2010).



Fonte: DIEESE/NEAD/MDA (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011.

Org.: Flávio de Arruda Saron.

Em relação ao número de contratos, a análise dos dados da tabela 1 revela outros aspectos e tendências no âmbito do PRONAF. No período compreendido entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010 o número de contratos efetuados pelo PRONAF foi de 11.424.448. Destes, 37,02%; 36,88%; 15,86%; 6,68% e 3,56% foram concedidos a agricultores das regiões Sul, Nordeste, Sudeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente.

De acordo com a tabela 1, entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2005/2006 o número de contratos do PRONAF amplia-se ano a ano e alcança o maior índice desde o início do programa, 1.913.043 contratos no ano agrícola 2005/2006. Porém, nos três anos agrícolas subsequentes o número de contratos sofreu redução progressiva, até que no ano agrícola 2009/2010 voltou a ter aumento no número de contratos em relação ao ano anterior.

Entretanto, os 1.611.538 contratos firmados no referido ano não são suficientes para igualar a capilaridade alcançada pelo programa em anos anteriores (2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007). Isso mostra que o programa tem enfrentado dificuldades para ampliar o número de beneficiários e tem havido até mesmo redução no número de agricultores familiares apoiados pelo PRONAF, conforme indica a tabela 1.

O montante de recursos elevou-se ano a ano ininterruptamente, de acordo com a tabela 1, porém o mesmo não ocorre em relação ao número de contratos, que até diminuiu em certo período. Este é um indicativo de que menos beneficiários usufruíram de mais recursos do programa, e que o valor médio dos contratos se elevaram, passando de R\$2.628,25 por contrato (custeio e investimento), em média, no ano agrícola 2002/2003 para R\$7.435,20 no ano agrícola 2009/2010 (no ano agrícola de 2008/2009 o valor médio foi de R\$7.865,47, o maior valor médio anual registrado na série histórica 2002/2003-2009/2010).

Ainda no que se refere a distribuição do montante de recursos do PRONAF entre as grandes regiões do Brasil, verifica-se na tabela 2 que no ano de 2010 as regiões Sul, Sudeste, Norte e Centro-Oeste apresentam concentração no montante de recursos superior ao total acumulado na série histórica (2002/2003 – 2009/2010). Enquanto que a região Nordeste apresenta uma participação bem menor. O que reforça a tendência de redução da representatividade desta região no montante de recursos alocados pelo PRONAF no país.

**Tabela 2.** Valor financiado pelo PRONAF, segundo destinação do financiamento, Brasil e Grandes Regiões (2010).

Grandes Regiões	Custeio		Investimento		Total	
	em R\$ mil	em %	em R\$ mil	em %	em R\$ mil	em %
<b>Norte</b>	187.513,1	3,3	664.819,6	10,6	852.332,8	7,1
<b>Nordeste</b>	356.137,2	6,2	1.175.557,3	18,7	1.531.694,5	12,8
<b>Sudeste</b>	1.434.774,4	25,1	1.479.295,4	23,6	2.914.069,9	24,3
<b>Sul</b>	3.386.065,7	59,2	2.460.825,2	39,2	5.846.890,9	48,8
<b>Centro-Oeste</b>	351.112,8	6,1	492.536,6	7,9	843.649,4	7,0
<b>Brasil</b>	<b>5.715.603,2</b>	<b>100,0</b>	<b>6.273.034,2</b>	<b>100,0</b>	<b>11.988.637,4</b>	<b>100,0</b>

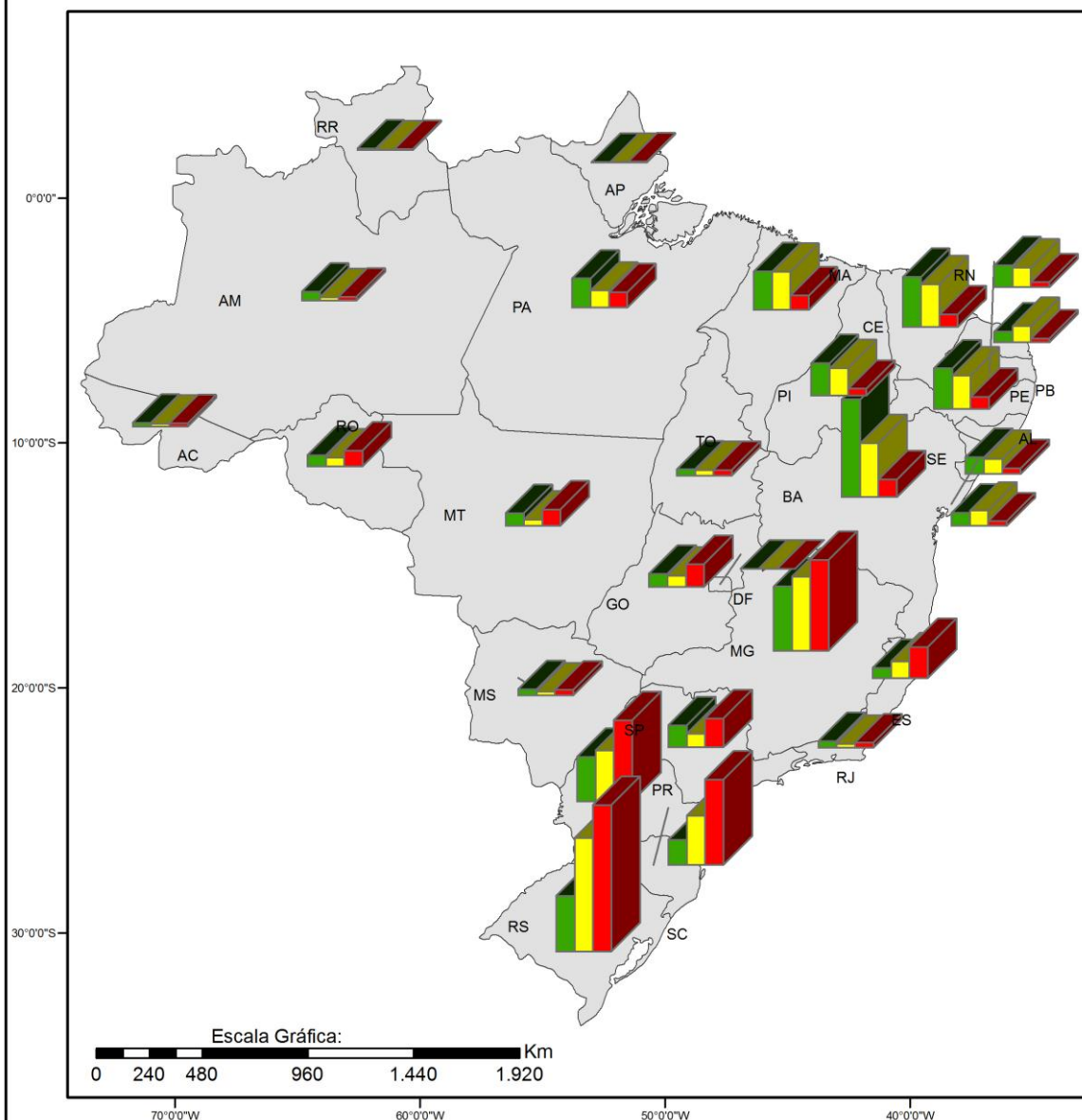
Fonte: DIEESE/NEAD/MDA/ (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011.

Org.: Flávio de Arruda Saron.

Verifica-se na tabela 1, que a exceção da região Nordeste, nas demais a representatividade do montante de recursos é superior ao número de contratos. Estes dados confrontados indicam que os contratos firmados na região Nordeste são, em média, de menor valor, ao passo que os contratos do PRONAF na região Centro-Oeste são, em média, os de valores mais altos.

Esta situação é ilustrada também no Mapa 1 que apresenta a distribuição dos estabelecimentos agropecuários identificados como agricultura familiar (AF), com base nos dados do Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006 e a distribuição do número de contratos e montante de recursos do PRONAF por Unidade da Federação (UF), a partir dos dados constantes no Anuário Estatístico do Crédito Rural referente ao ano fiscal de 2010, disponíveis no site do MDA/SAF.

Mapa 1. Distribuição em (%) dos estabelecimentos agropecuários da AF, dos contratos e montante de recursos do PRONAF por UF no Brasil.



**Legenda**



- Distribuição dos Estabelecimentos Agropecuários da AF
- Número de Contratos do PRONAF por UF (%)
- Montante de recursos do PRONAF por UF (%)

Apoio:



Fonte: Censo Agropecuário (IBGE), 2006.  
 Anuário Estatístico do Crédito Rural - 2010 (Banco Central do Brasil).  
 Org. e Ed. Gráfica: Flávio de Arruda Saron.  
 Orientador: Antonio Nivaldo Hespanhol.

Por meio do mapa 1, verifica-se que alguns Estados da Região Nordeste têm grande número de estabelecimentos agropecuários caracterizados como familiar, porém os contratos e o montante de recursos do PRONAF não se distribuem de acordo com o número de agricultores familiares. Por exemplo, o Estado da Bahia, segundo o Censo Agropecuário, é a unidade da federação que tem o maior número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no país, detendo 15,24% destes estabelecimentos, entretanto, apenas 8,33% do número de contratos do programa foram firmados e 2,74% do montante de recursos do PRONAF foram alocados no Estado<sup>45</sup>.

Esta constatação, somada a observação do mapa 1 revela vários aspectos do programa, quais sejam: em alguns Estados, notadamente do Nordeste, o percentual de agricultores familiares que acessou o PRONAF é menor e o valor médio dos contratos são bem inferiores à média nacional (o maior valor médio está no Estado de Pernambuco, equivalente a R\$2.689,57). Ao passo que em outros Estados, há grande capilaridade do programa entre os agricultores familiares e o percentual dos contratos e do volume de recursos do PRONAF é superior a representatividade da agricultura familiar em termos numéricos, este é o caso do Rio Grande do Sul que detém 8,67% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar e 17,7% e 22,88% dos contratos e do montante de recursos do PRONAF, respectivamente. Mas, há Estados como Mato Grosso e São Paulo, onde o programa não atinge grande número de agricultores familiares, o percentual de contratos do PRONAF é inferior a ao número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, todavia, o percentual do montante de recursos é superior a este dados, em consequência o valor médio dos contratos do PRONAF foram os mais elevados do país no ano de 2010, R\$19.514,33 e R\$16.154,61 por contrato, respectivamente, no ano fiscal de 2010.

A partir dos resultados gerados pelo PRONAF, Guanzirolli (2007) faz alguns questionamentos sobre determinados aspectos operacionais do programa, a começar pelo modelo bancário que executa a distribuição do crédito rural do programa, que tende a priorizar os agricultores que oferecem garantias financeiras, proporcionando maiores lucros e menores riscos nas transações de financiamento. Logo, os segmentos menos capitalizados da

---

<sup>45</sup>As diferenciações espaciais do PRONAF não se manifestam apenas no âmbito das grandes regiões do Brasil e inter-estadual, elas estão presentes também no interior dos Estados, na escala das Mesorregiões, Microrregiões, Municípios, ou mesmo no interior dos municípios. Entretanto, nossa análise se restringe a aspectos mais gerais de funcionamento do programa, mas há estudos desenvolvidos por Veloso (2011), Souza (2012), Tonneau e Sabourin (2007) e Saron (2010) que abordam os resultados locais e regionais proporcionados pelo PRONAF.

agricultura familiar tendem a ser marginalizados pelas instituições financeiras, mesmo pelos bancos públicos<sup>46</sup>.

O autor também afirma que o PRONAF tem induzido os agricultores a optarem por algumas culturas/atividades, em detrimento da policultura. Schneider et al. (2004) afirma que

A especialização produtiva gerada pelo PRONAF é a situação em que o agricultor familiar é levado, pela política pública, a plantar o que esta financia. Ou seja, o que é mais fácil e historicamente as instituições bancárias tem tradição de financiamento e de operacionalização (SCHNEIDER et al., 2004, p. 9).

Assim, há em curso a tendência dos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar se inserirem nas cadeias produtivas do agronegócio. Esta condição tem dado ao PRONAF contornos mais próximos a uma política de concessão de crédito rural subsidiado, a exemplo do que foi a política de modernização agrícola.

Segundo DELGADO, G. (2005) “No âmbito específico da agricultura familiar verifica-se abandono de atividades, desmobilização de atividades ou sua conversão a atividade de subsistência” (DELGADO, 2005, p. 65). Assim, infere-se que a ampliação do teto limite de renda bruta anual para a inserção no PRONAF, não é uma medida elementar para a implementação de um projeto de desenvolvimento rural mais inclusivo e menos excludente, conforme apontavam os primeiros documentos do programa.

Portanto, a contradição do PRONAF, como afirmam alguns estudiosos é *fazer mais do mesmo* (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004), ou seja, levar adiante o modelo de desenvolvimento rural veiculado pela política de modernização agrícola, com a peculiaridade de estar voltada para a agricultura familiar, conforme ressalta Aquino (2009).

Para Aquino (2009) os resultados obtidos pelo programa recaem sobre a concepção e operacionalização adotados pelos gestores do programa que

[...] cederam progressivamente à pressão dos segmentos mais organizados e estruturados do setor rural, os quais, [...] vêm ganhando nos últimos cinco anos (2003 a 2007) cada vez mais espaço na distribuição do crédito rural ofertado em condições especiais (AQUINO, 2009, p. 14).

---

<sup>46</sup> Além destes obstáculos para os segmentos mais pobres da agricultura familiar, outra dificuldade é a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), documento necessário para acessar o PRONAF e o PAA, que comprova a exploração da terra. “A DAP é fornecida e emitida gratuitamente por órgãos públicos, entidades de classe (Emater, sindicatos e associações de produtores rurais, técnicos agrícolas, entre outros) devidamente credenciados pelo MDA” (SEBRAE; SAF; MDA, 2011, p.28) e tem vigência de 6 anos, prazo pelo qual deve ser renovada. Segundo Grisa et al. (2010 e 2011) ao analisarem a implementação do PAA, aponta que nas comunidades rurais mais isoladas, com infraestrutura precária e baixa organização social a obtenção da DAP se torna difícil. O que por sua vez constitui-se num fator restritivo a inserção de segmentos de agricultores familiares mais pobres no PRONAF.

Portanto, a viabilização da agricultura familiar no Brasil (incluindo-se também a realização da reforma agrária) continua a ser uma questão eminentemente política, conforme já evidenciaram vários autores, como Delgado, G. (1985; 2005 e 2010), Gonçalves Neto (1997), Martins (1991, 2001 e 2011) e Oliveira (2010[1981] e 1991). Apesar da instituição de políticas de apoio a agricultura familiar nos últimos anos e da expressiva ampliação dos recursos disponibilizados ao PRONAF, os programas voltados a agricultura familiar são caracterizados por apresentarem várias restrições, principalmente orçamentárias e de recursos humanos para a sua execução, fruto de sua concorrência, sobretudo com o agronegócio. Mas também derivadas da competição entre as diversas entidades de representação política internamente a agricultura familiar, demonstrado nos estudos de Aquino (2009), Leite et al. (2007), Sabourin (2007), dentre outros.

Nesse sentido

O atual arranjo da política econômica nacional e internacional bloqueia a superação dessas restrições. E, assim, emperra o relançamento de uma política de desenvolvimento nacional. Com isso, mantém-se a política de “ajustamento constrangido”, não obstante todas as consequências promotoras de forte iniquidade social, estagnação produtiva e degradação ambiental. Até mesmo entre os movimentos sociais e sindicais dos agricultores familiares há alianças e aliados desse modelo. A divisão também se percebe entre os formuladores da política agrícola e agrária atuais do governo Lula, em que o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repercutem e competem por demandas variadas do agronegócio e da agricultura familiar.

Nos arranjos da política agrícola, articulados com base no crédito rural, cabe somente a elite tecnificada e “viável” da agricultura familiar e alguns assentamentos modelo de reforma agrária. Os demais ficam de fora: quase 80% dos estabelecimentos familiares. Sua produção está no nível do salário mínimo – ao redor de 80 dólares mensais. Esse setor de subsistência jamais poderá escapar pelos mecanismos estreitos do mercado que esse modelo oferece (DELGADO, G., 2010, p. 107).

Esta é uma realidade que deve ser levada em conta ao se analisar os resultados das políticas de apoio à agricultura familiar, tarefa que continuamos a fazer no próximo item (em que se analisa o PAA) e nos capítulos seguintes.

### 1.3.4 PAA: criação de um mercado institucional para a agricultura familiar

O Programa de Aquisição de Alimentos constituiu-se numa das políticas específicas do governo Lula, tendo continuidade no atual governo Dilma Rousseff (2011-2014). Este programa foi concebido como uma das políticas estruturantes componentes do Programa Fome Zero, tendo o duplo caráter de política agrícola e política de segurança alimentar<sup>47</sup>.

Desse modo, as ações do PAA se dividem em estimular e fortalecer a agricultura familiar, por meio da aquisição direta da produção agrícola produzida por este segmento, ou seja, a criação de um canal oficial para a comercialização da produção agrícola da agricultura familiar<sup>48</sup>, e operar a sua distribuição junto a segmentos da população em situação de insegurança alimentar, conforme destacam Delgado, G., et. al.(2005) e Mattei (2007). Além de formar estoques estratégicos de alimentos, contribuindo para a regulação de preços de produtos agrícolas componentes da cesta básica.

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, vindo a ser regulamentado pelo Decreto nº 6.447, de 07 de maio de 2008. O programa é gerido nacionalmente por um conselho gestor interministerial, envolvendo os seguintes ministérios: Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Educação (MEC), MDA e MAPA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Este conselho gestor define o volume de recursos destinado ao programa, assim como algumas normas, a exemplo do teto limite por contrato. Delgado, G. et. al. (2005) enumera as atribuições do grupo gestor interministerial, quais sejam:

1. Sistematização de aquisições de produtos agropecuários e da definição dos preços respectivos de acordo com a lei de criação do programa.
  2. Definição das regiões prioritárias para implementação do programa.
  3. Condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis em situação de risco alimentar.
  4. Condições de venda dos produtos adquiridos.
  5. Outras medidas necessárias à operacionalização do programa.
- (DELGADO, G. et. al., 2005, p. 16).

---

<sup>47</sup> A despeito da prioridade dada ao combate a fome no governo Lula, o PAA não se tornou um programa de Estado na linguagem do Plano Plurianual, conforme aponta Delgado *et. al.* (2005), permanecendo o programa restrito a condição de ação orçamentária, o que não garante constitucionalmente a sua continuidade.

<sup>48</sup> Além do PAA, no ano de 2009 foi criado outro instrumento institucional de aquisição da produção agrícola proveniente da agricultura familiar. No referido ano foi promulgada a lei de nº 11.947/09, que instituiu a obrigatoriedade de aquisição de uma cota mínima de 30% dos alimentos destinados a merenda escolar serem oriundos da agricultura familiar. Os recursos voltados para a aquisição de alimentos para a merenda escolar são repassados aos municípios via Fundo Nacional de Alimentação Escolar (FNAE). Em 2010 os recursos destinados ao PNAE foram da ordem de R\$3.034.296,00.

A operacionalização das ações do PAA até o ano de 2005 estava a cargo exclusivo da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB<sup>49</sup>) e do MDS<sup>50</sup> por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN). A partir de 2006, o MDA também passou a oferecer aporte financeiro ao programa<sup>51</sup>. Além desta mudança, outras têm ocorrido no âmbito do programa, como por exemplo: a elevação do teto limite por contrato na modalidade CPR<sup>52</sup>-Doação, de R\$2.500,00 na versão original do programa para R\$4.500,00 por agricultor familiar/ano, e também do PAA Leite de R\$8.000,00 para R\$9.000,00 por agricultor familiar/ano, a criação de novas modalidades como a CPR-Estoque, a ampliação da variedade de produtos adquiridos por meio da modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), a inclusão do MEC no conselho gestor interministerial do programa.

Nesse sentido, o PAA “se caracteriza, desde sua formatação, como um Programa em contínuo aprimoramento de suas diferentes modalidades.” (PORTO, 2009, p. 48). A configuração atual do PAA é sintetizada no quadro 6.

O programa possui cinco modalidades, com algumas especificidades, a exemplo do teto limite por agricultor, e as ações específicas e exigências previstas em cada modalidade. A operacionalização do programa recai em sua maior parte sobre a CONAB e ao MDS cabe a maior parcela na composição do orçamento do programa, conforme podem ser vistos no quadro 6. Segundo Brasil (2010a) entre 2003 e 2010 o MDS arcou com 88% dos recursos aplicados no programa, e o MDA com 12%.

Verifica-se na tabela 3 que houve significativa ampliação no volume de recursos aplicados no PAA. Em 2003, foram aplicados R\$144,92 milhões no programa, beneficiando a 42.077 agricultores familiares. No ano de 2010, o volume de recursos empregado no programa foi de R\$680,75 milhões e o número de agricultores familiares que forneceram alimentos foi de 106 mil. Neste intervalo (2003-2010) foram aplicados R\$3,39 bilhões no programa. Comparando-se o ano de 2003 ao de 2010, os recursos destinados ao programa e o número de famílias beneficiadas pela aquisição de alimentos, ampliaram-se em 369,74% e 268,77%, respectivamente.

---

<sup>49</sup> A CONAB é integrante do MAPA.

<sup>50</sup> Os recursos disponibilizados para o MDS conduzir o PAA são oriundos do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza.

<sup>51</sup> A inclusão do MDA no PAA foi institucionalizada por meio do Decreto 5.873, de 15 de agosto de 2006.

<sup>52</sup> Cédula do Produto Rural (CPR).



**Quadro 6.** Modalidades, aspectos operacionais e valores do PAA em 2012.

Modalidades	Ação/Funcionamento	Fonte/recursos	Execução	Limite anual
<b>CPR-Doação</b> Compra da Agricultura Familiar com doação simultânea	Nesta modalidade as organizações da agricultura familiar encaminha um projeto de participação no PAA (contado com auxílio da CONAB). Neste projeto, devem constar os agricultores familiares envolvidos, as entidades contempladas com os alimentos, os tipos de produtos e quantidades a serem entregues etc. Aprovada a proposta a organização emite uma Cédula de Produto Rural (CPR), e partir de então está habilitada a fornecer os alimentos diretamente as entidades, que podem ser creches, escolas, abrigos, hospitais, entidades sócio-assistenciais que fornecem refeições a pessoas em vulnerabilidade social, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, entre outros. Dentre os alimentos adquiridos nesta modalidade, há grande variedade, podendo-se adquirir alimentos in natura, processados ou industrializados, sendo que os alimentos produzidos de forma agroecológica tem acréscimo de 30% do valor estipulado pelo PAA. Esta modalidade também pode ser operada junto aos governos estaduais e municipais, que igualmente as organizações da agricultura familiar podem encaminhar propostas de participação no programa, nos mesmos moldes das organizações da agricultura familiar. Para tanto, os governos estaduais e municipais devem oferecer também aportes financeiros nos projetos (que são selecionados pelo MDS). No caso dos municípios, os convênios estabelecidos com MDS, conhecidos também como PAA Municipal, a contrapartida varia de 2 a 40%, dependendo do porte e localização do município (em área prioritária de ação do programa ou não). Nas parcerias com governos estaduais e municipais os alimentos são entregues a uma Central de Distribuição da Região, que direciona os alimentos as entidades listadas nas propostas de participação ao programa, que preferencialmente devem ser indicadas pelos Centros de Referência de Assistência social (CRAS). Outra especificidade dos convênios do PAA com governos estaduais e municipais, é que admite-se a aquisição de alimentos de produtores não-organizados.	MDS	CONAB, Governos estaduais e municipais	R\$4,5 mil
<b>CPR-Estoque</b> Apoio a Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Por esta modalidade adquire-se alimentos durante a safra e sua distribuição ao longo do ano no mercado convencional, ou direcionada a estoques públicos. Os projetos de formação de estoques são celebrados entre a organização da agricultura familiar e a CONAB da região, em que é firmado um contrato que deve ter como prazo máximo de 12 meses de entrega do produto. Além do teto de R\$8 mil produtor/ano. O contrato entre a organização da agricultura familiar e a CONAB não pode exceder R\$1,5 milhão. O convênio é firmado desde que haja a possibilidade de formação de estoque de algum produto.	MDS e MDA	CONAB	R\$8 mil
<b>CDAF</b> Compra Direta da Agricultura Familiar	Esta modalidade está voltada para a aquisição de alimentos para a composição de cestas básicas que são distribuídos a grupos populacionais ou para a formação de estoques públicos. Além de visar a segurança alimentar, a aquisição de alimentos por esta modalidade objetiva regular os preços de alimentos. Os alimentos adquiridos por esta modalidade são: arroz, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral, farinha de trigo e castanha de caju. Nesta modalidade não há necessidade do produtor estar vinculado a alguma organização da agricultura familiar.	MDS e MDA	CONAB	R\$8 mil
<b>PAA Leite</b> Incentivo à Produção e Consumo de Leite	Visa ampliar o consumo de leite para famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar. Esta modalidade se circunscreve a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que além da referida região envolve o norte de Minas Gerais (totalizando 1.400 municípios). Os convênios dessa modalidade são firmados entre o MDS e governos estaduais e municipais. Os produtores de leite não podem ter produção superior a 100 litros diários. O leite adquirido por esta modalidade do PAA é distribuído para crianças e idosos de baixa renda das referidas localidades.	MDS	MDS	R\$9 mil
<b>PAA Municipal</b>	- Por meio de edital aberto anualmente pelo MDS, as prefeituras municipais submetem propostas para a implementação de projetos do PAA nesta modalidade.	MDS (90%) e Prefeituras (10%)	Prefeituras	R\$4,5 mil
<b>PAA Compra Institucional</b>	Nesta modalidade qualquer órgão público da esfera federal, estadual e municipal que demandem por alimentos de forma regular e continuada (a exemplo de Universidades públicas, unidades de saúde, sistemas prisionais, forças armadas etc.) estão aptos a elaborar e publicar editais de chamadas públicas (não sendo necessária a licitação) para a aquisição de alimentos por parte das organizações coletivas de agricultores familiares (Associações e Cooperativas).	Proponente	Proponente	R\$8 mil

Fonte: MDS – disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>; BRASIL (2010a e 2010b). Org.: Flávio de Arruda Saron.

Observa-se na tabela 3 que o aumento de recursos é acompanhado pela incorporação de novos agricultores ao programa, embora o crescimento do número de agricultores tenha sido menor. O que faz com que o PAA siga um trajeto diferente ao PRONAF, que conforme verificamos, em vários anos ocorreu a ampliação dos recursos e redução do número de agricultores participantes do programa.

**Tabela 3.** Evolução do PAA: recursos despendidos com a aquisição de alimentos e número de famílias de agricultores beneficiados.

Ano	Recursos aplicados - PAA (em milhões R\$)	AF fornecedores do PAA
2003	144,92	42.077
2004	180,00	68.576
2005	333,06	87.292
2006	492,09	147.488
2007	461,06	138.900
2008	509,47	168.548
2009	591,03	137.185
2010	680,75	155.166
<b>Total</b>	<b>3.392,38</b>	<b>945.232</b>

Fonte: Brasil (2010a), MDA.

Org. Flávio de Arruda Saron

Entre 2003 e 2009 foram aplicados na região Nordeste 51% dos recursos do PAA, ao passo que para as regiões Sul, Sudeste, Norte e Centro-Oeste destinaram-se 22%, 20%, 5% e 2% dos recursos do programa, respectivamente (BRASIL, 2010a).

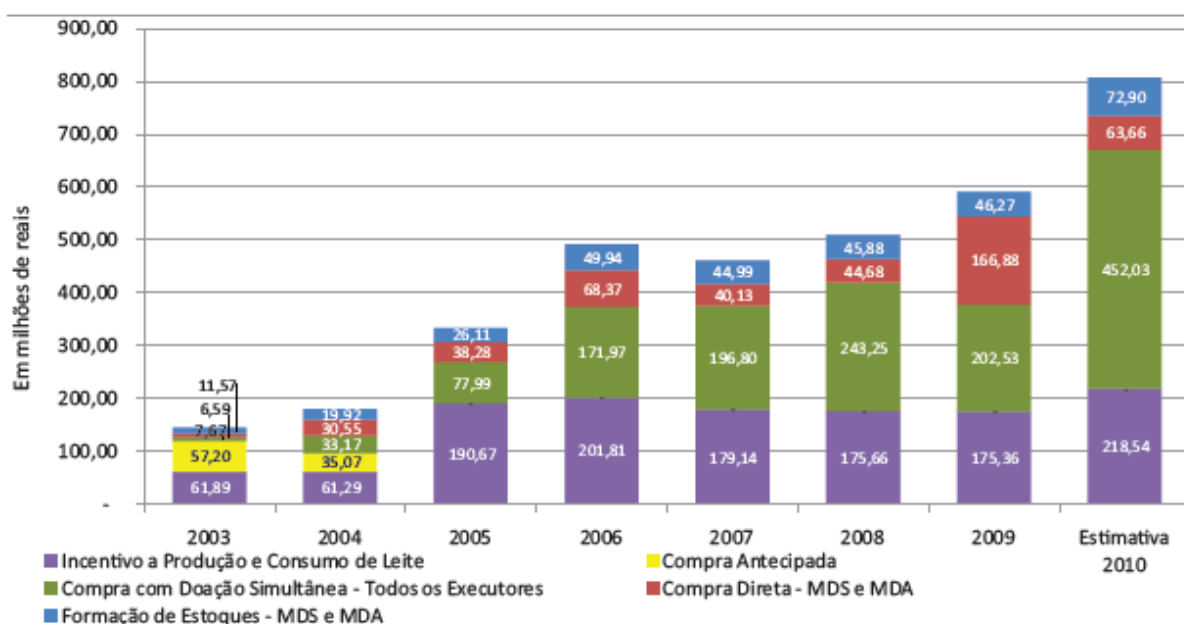
Em relação a trajetória do PAA (2003 até o momento atual) é importante destacar a evolução dos recursos despendidos e o número de beneficiários<sup>53</sup>, conforme se verifica na tabela 3.

Verifica-se no gráfico 3 o grande crescimento da modalidade CPR-Doação a partir do ano de 2004. Viana e Viegas (2009) apresentam os motivos deste expressivo crescimento:

Isto se deu por esta modalidade permitir aquisição ao longo de todo o ano e contemplar maior diversidade de produtos (frutas, legumes, verduras, carnes, doces, peixes, produtos regionais e de extrativismo etc), ou seja, a participação do agricultor pode ocorrer com a movimentação dos produtos que ele já dispõe e que tradicionalmente cultivava em sua propriedade, valorizando os produtos locais (VIANA; VIEGAS, 2009, p.150).

<sup>53</sup> Os beneficiários do PAA são as famílias rurais que fornecem alimentos ao programa, e as pessoas contempladas com o recebimento destes gêneros. Como nosso objetivo é analisar o PAA enquanto política de desenvolvimento rural não aprofundaremos na discussão e apresentação dos resultados do programa em relação a segurança alimentar.

**Gráfico 3** - Distribuição dos recursos do PAA, por modalidade entre os anos de 2003 e 2010.



Fonte: BRASIL (2010a).

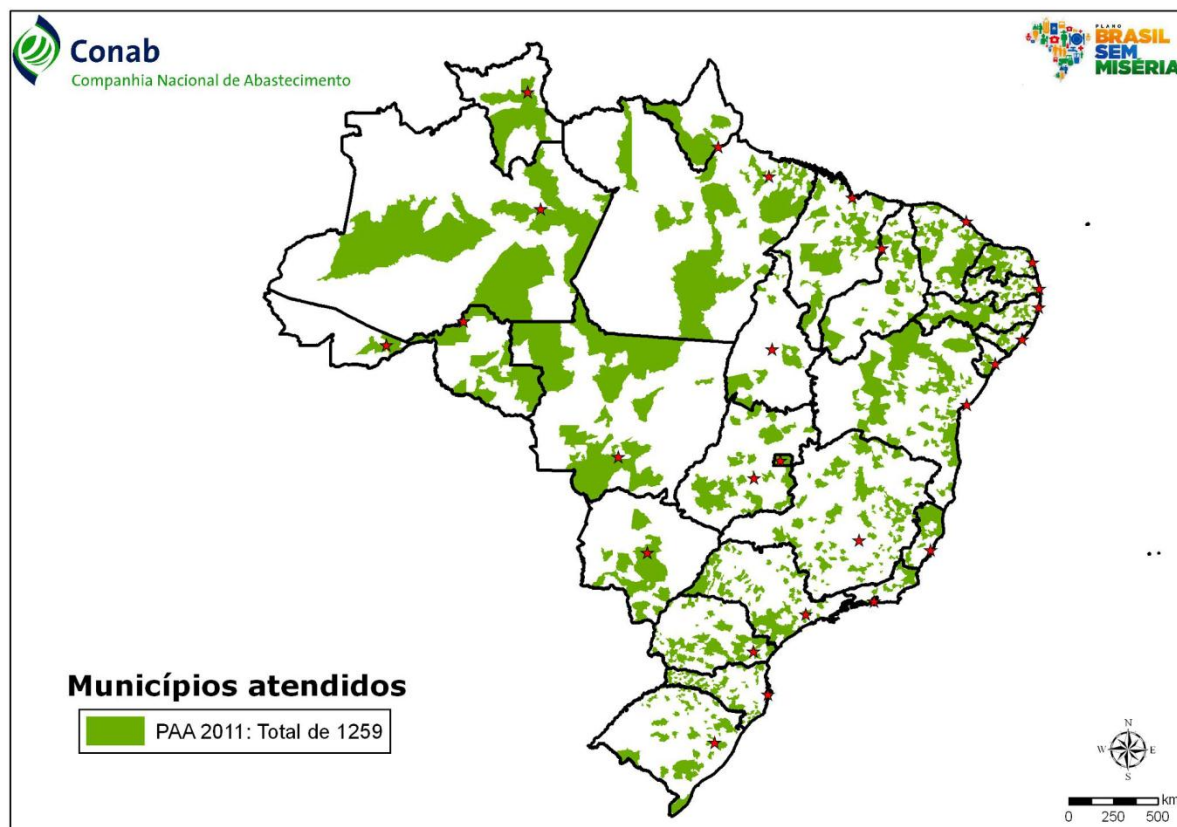
A partir do gráfico 3, podemos afirmar que a expansão do programa, deve-se principalmente a modalidade CPR-Doação. A modalidade PAA Leite, a segunda mais representativa em termos de volume de recursos, teve comportamento estável ao longo dos anos, isto é, não apresentou grandes flutuações no montante de recursos empregados, com volume de recursos próximos aos R\$200 milhões. No início do programa era a modalidade com maior volume de recursos empregados, perdendo a hegemonia para a modalidade CPR-Doação no ano de 2007.

Quanto às modalidades CPR-Estoque e Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), elas estão associadas a agricultores com maior nível de organização e capitalização e são acionadas com maior ou menor intensidade em função do preço dos produtos agrícolas, uma vez que estão mais associadas a comercialização da produção agrícola da agricultura familiar, o que explica a participação do MDA no aporte financeiro dessas modalidades.

Da mesma forma que o PRONAF, o PAA ao longo dos anos ampliou sua capilaridade nacional paulatinamente. No ano de 2010 o programa estava presente em 2.300 municípios. Entretanto, a abrangência espacial do programa ainda é pequena se comparada ao PRONAF, que está presente em 97,25% dos municípios do país, segundo DIEESE; NEAD; MDA

(2011). No caso do PAA, somente 41,34% dos municípios do país são atingidos pelo programa (BRASIL, 2010a). O mapa 2 aponta os municípios onde o PAA está presente<sup>54</sup>.

**Mapa 2.** Municípios atendidos pelo PAA.



**Fonte:** CONAB (2011) - Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Resultados das ações da CONAB

No que se refere ao número de agricultores familiares alcançados pelo PAA, nota-se que o programa, também, tem atuação restrita. Segundo o documento Brasil (2010a), em média foram beneficiados cerca de 118.154 mil agricultores familiares por ano pelo PAA, representando apenas 3,29% do número total de agricultores familiares do país. A título de exemplo comparativo, o PRONAF abrange um universo de 40% das unidades familiares do país, de acordo com Grisa et. al. (2010).

Além do número pouco expressivo de agricultores familiares contemplados pelo PAA, outra problemática é o perfil de agricultor familiar que o programa tem beneficiado (e o perfil do agricultor que o PAA não tem contemplado, ou contemplado em número reduzido), conforme destaca Grisa et. al. (2011). O programa, desde o início estabeleceu como público prioritário no universo da agricultura familiar, os segmentos mais pobres (principalmente os

<sup>54</sup> Este mapa retrata os municípios atendidos pelo PAA, em modalidades operadas pela CONAB (a maioria dos municípios). Não foi encontrado um mapa mais completo, que abrange todas as modalidades.

assentados). Entretanto, o que vem ocorrendo é justamente o contrário, ou seja, os segmentos mais capitalizados, a exemplo do PRONAF, têm canalizado para si os recursos do programa.

Os dados apresentados no documento Brasil (2010a), mostram que no ano de 2009, 89,73% dos agricultores que participavam do PAA eram agricultores familiares convencionais e apenas 7,68% eram agricultores familiares assentados. Além disso, 68% dos beneficiários do PAA eram provenientes dos antigos Grupos C, D e E do PRONAF (atual Grupo AF, veja os quadro 3, 4 e 5 sobre os grupos do PRONAF) “enquanto assentados, pescadores artesanais, agroextrativistas, quilombolas, indígenas e trabalhadores sem terra respondiam por apenas 10,27% do acesso ao programa (GRISA et. al., 2011, p. 39).

Sobre esta problemática, Grisa et. al. (2010 e 2011) inferem que determinadas regiões rurais, ou segmentos de agricultores familiares, reúnem condições mais favoráveis a implementação do PAA. Dessa forma, os autores concluem que:

Deve-se ponderar também que o PAA exige elevada contrapartida em termos de organização social e que nem todas as organizações de agricultores são capazes de responder imediatamente a essa necessidade. O programa se expressa nos locais em forma de rede, interligando unidades familiares de produção e estas com associações e cooperativas, poder público, entidades sociais e famílias beneficiadas e todos com instâncias estaduais e com a estrutura nacional do programa. Esse arranjo requer um conjunto não desprezível de recursos humanos e materiais das organizações proponentes, conjunto este que não está presente em todas as organizações sociais, agravando-se possivelmente à medida que o nível de pobreza dos associados se acentua. Por conseguinte, onde o PAA teria maior relevância e retorno social é exatamente onde apresenta as maiores dificuldades de operacionalização (GRISA et. al., 2011, p.40).

Outras limitações em relação aos resultados do PAA são apresentados por Hespanhol, R., (2008 e 2009) e Veloso (2011), em análise da implementação do programa em municípios da região de Dracena, no oeste paulista. Segundo os autores, os bons resultados que em tese poderiam se obter com a lógica descentralizada de funcionamento do PAA é anulada por conflitos entre os atores sociais locais, principalmente no interior das organizações da agricultura familiar (VELOSO, 2011).

Veloso (2001), em seu estudo no município de Junqueirópolis-SP (integrante da região de Dracena), verificou que a organização da agricultura familiar que dispõe de significativa estrutura agroindustrial especializada tem operado seleção de agricultores que integraram o PAA, restringindo a entrega de alimentos a apenas um produto. O autor constata que a referida organização

[...] tem privilegiado os produtores com maior inserção no mercado; os menos capitalizados, por sua vez, que poderiam ter no PAA uma

possibilidade de incremento nas suas rendas não participam por desconhecimento, falta de iniciativa ou mesmo desinteresse. Mesmo a maioria dos participantes desconhece que o programa permite a comercialização de diversos tipos de produtos, mas que acarreta muito mais esforço para quem administra o programa, e continuar no atual formato predominantemente com a polpa da acerola é de certo modo mais “cômodo”. (VELOSO, 2011, p. 183).

Portanto, embora em nível menor, os estudiosos do programa consideram que o PAA tem operado de forma seletiva, a exemplo do que ocorre com o PRONAF. A descentralização por si só é uma fórmula limitada para a obtenção de resultados profícuos no que tange ao desenvolvimento rural. A ampliação da inserção dos segmentos mais pobres da agricultura familiar no programa requerem medidas mais ousadas que envolvem maior aporte de recursos financeiros e humanos para a condução do programa. Além disso, a condução deste importante programa deve articular-se a oferta de assistência técnica, crédito rural, a melhoria na infraestrutura das regiões rurais (a exemplo das estradas rurais, fundamentais para o escoamento da produção agrícola), a extensão dos serviços básicos (educação e saúde principalmente) a população rural e promoção da cidadania no campo, no sentido de reduzir o isolamento de muitas regiões rurais do país (HESPANHOL, A., 2008).

Estes resultados mostram que a condução do PAA exige avaliações e aperfeiçoamentos contínuos, e de certa forma isto tem sido feito pelo governo federal ao promover seminários de avaliação do programa.

A despeito das limitações operacionais do programa e da sua abrangência limitada, os estudiosos do programa qualificam os resultados do PAA como importantes, dentre os quais podem se resumir aos seguintes, conforme a literatura tem sugerido:

- 1) A nível institucional, o compartilhamento na gestão do programa entre vários ministérios, a introdução de princípios como o controle social nas políticas públicas (mesmo que isto não se efetue de forma plena) tem dado transparência e legitimação ao programa (PORTO, 2009).
- 2) Elevação do preço de alguns itens produzidos pela agricultura familiar, decorrentes da ampliação da sua demanda. Muitas vezes apenas a divulgação da aquisição de produtos da agricultura familiar é suficiente para elevar a cotação de alguns produtos, mesmo que na prática não venha a ocorrer a aquisição de tais produtos, conforme evidencia Delgado, G. *et al.* (2005). Não obstante, na prática também os preços pagos pelo PAA por gêneros alimentícios podem ser superiores ao comercializado no mercado local, o que tem contribuído para o fortalecimento da produção familiar rural (HESPANHOL, R., 2008 e 2009).

3) Diversificação produtiva, com a criação de demanda institucional por produtos que outrora tinham mercados restritos. O que tem contribuído para a manutenção de hábitos alimentares locais/regionais, e principalmente o acesso a alimentos em quantidade e qualidade para grupos populacionais em situação de insegurança alimentar (PORTO, 2009) (HESPANHOL, R., 2008 e 2009).

4) Os efeitos do programa não têm sido apenas econômicos, a garantia na comercialização da produção agrícola e o estímulo a produção agropecuária se refletem também no aumento da autoestima das famílias rurais (GRISA et. al., 2010).

Além desses, o PAA tem gerado outros resultados, não priorizados em razão dos objetivos do nosso estudo. Outras problemáticas também podem ser exploradas, a exemplo da contribuição do PAA para a sucessão na agricultura familiar, são discutidas no capítulo 3, que analisa a implementação do referido programa no Território Rural do Noroeste Paulista.

O PAA se insere no rol de programas inovadores cujo escopo e leque de ações é mais abrangente comparando-se ao PRONAF. Estes programas, pautados na abordagem territorial e voltados ao apoio à agricultura familiar e aos territórios rurais deprimidos foram criados recentemente pelo governo federal, são o PRONAT e Territórios da Cidadania, discutidos no próximo capítulo.

## **2 A ADOÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL**



A análise da proposta da abordagem territorial<sup>55</sup> e sua adoção nos programas de desenvolvimento rural não é tarefa fácil, pois envolve conceitos e noções complexas, polissêmicas e de muita controvérsia como no caso do território e desenvolvimento. Este exercício, aliás, deve ser precedido por algumas considerações a respeito do conceito de território e da noção de desenvolvimento, para em seguida estabelecermos a relação existente entre território e desenvolvimento.

Em razão da abrangência e amplitude dos conceitos e temáticas que envolvem a adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural, optamos por analisá-las, assim como a implementação de um dos programas selecionados para estudo, o PRONAT num capítulo específico.

Outra justificativa para esta opção é a incorporação de alguns resultados do estágio de pesquisa no exterior, no qual investigamos os impactos da IC LEADER e do PRODER nos territórios rurais deprimidos em Portugal. A discussão sobre os programas de desenvolvimento rural europeus e portugueses, acrescentada ao nosso trabalho e nesse capítulo em específico ocorre no sentido de refletir sobre os problemas que envolvem a adoção da abordagem territorial em outros contextos econômicos, sociais, políticos, culturais e geográficos. A IC LEADER é uma das principais referências para a América Latina e Brasil no que se refere aos programas de desenvolvimento territorial voltados ao espaço rural, pois seu formato foi e é em grande medida “copiado”.

Portanto, analisaremos nesse capítulo os citados programas de desenvolvimento rural com enfoque territorial e problemáticas associadas.

---

<sup>55</sup> A abordagem territorial não é apenas uma proposta para os programas de desenvolvimento, como também no âmbito das ciências sociais, incluindo-se a Geografia. Sobre este assunto, ver Saquet (2007) e Saquet e Spósito (2008).

## 2.1 Território

O interesse crescente de pesquisadores, e a consequente ampliação da utilização do conceito de território como referência explicativa para o desenvolvimento ou subdesenvolvimento de países, regiões supranacionais, subnacionais<sup>56</sup> etc., muito se deve a incorporação e emprego por parte de governos (em vários níveis, nacional, supranacional etc.) do enfoque territorial para a implementação de políticas de desenvolvimento, incluindo-se aí os programas de desenvolvimento rural, tanto na Europa como na América Latina. Por seu turno, acabam induzindo o uso do conceito de território no senso comum, como também por parte de políticos, técnicos e de instituições multilaterais, empresas, representantes dos movimentos sociais de luta pela terra, organizações representativas da agricultura familiar, dentre outros sujeitos sociais que incorporaram o conceito no seu repertório.

Dessa forma, a difusão no uso e consequentemente exposição do conceito de território fazem com que o referido conceito esteja em voga em várias ciências sociais, inclusive na Geografia<sup>57</sup>.

O conceito de território está presente na Geografia desde os primórdios de sua elevação a condição de ciência institucionalizada em fins do século XIX, com o alemão Friederich Ratzel considerado o primeiro autor a se dedicar a discussão do conceito. Nesta época o conceito estava associado à definição da área de abrangência legal e administrativa do Estado-Nação, e valorizava os atributos do território como elemento fundamental para o projeto de expansão e de afirmação do Estado (no caso o alemão), sendo portanto um *espaço vital*, no qual o Estado deveria assegurar o seu domínio (SOUZA, 2009; SAQUET, 2007; HAESBAERT, 2010a e 2010b; SPÓSITO, 2004).

A utilização do conceito de território por Ratzel para fundamentar e subsidiar a afirmação do Estado alemão imprimiu ao conceito a sua identidade, diferenciando-o de outros conceitos relevantes da Geografia, como região e espaço. Assim, desde a sua gênese, o conceito de território está associado ao poder, e possui forte caráter político. Essas características que conferiram ao território a sua identidade conceitual e mantêm-se como

---

<sup>56</sup> A este respeito há inúmeras referências a terceira Itália, considerada como um caso exemplar de desenvolvimento local, em que condições propícias reunidas nessa região impulsionaram o seu desenvolvimento. A partir da experiência da terceira Itália descrita pelo sociólogo italiano Arnaldo Bagnasco passou-se a valorizar mais a dimensão territorial/regional do desenvolvimento, e procurou-se exportar este modelo para outras regiões do Globo (SAQUET; SPOSITO, 2008).

<sup>57</sup> Segundo Haesbaert (2010a e 2010b) no âmbito da Geografia, o conceito de território tem bastante força nos países latinos.

referências desse conceito, contudo, ao longo do tempo o conceito de território teve seu significado e abordagens ampliados.

A partir do último quartel do século XX, numa fase de renovação de concepção da Geografia, o conceito de território passou a ser entendido para além do território nacional e seus respectivos atributos. Nesse sentido, recorremos a Souza (2009) para demonstrar a ampliação da concepção de território após a renovação da Geografia, com a afirmação da Geografia crítica no Brasil e também em outros países.

Segundo o autor, esta nova abordagem<sup>58</sup>

[...] pressupõe não propriamente um deslocamento entre as dimensões política e cultural da sociedade, mas uma flexibilização da visão do que seja o território. Aqui o território será um *campo de forças*, uma *teia ou rede de relações sociais* que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os *outsiders*).

[...] Territórios que são no fundo antes *relações sociais projetadas no espaço* que espaços concretos (os quais são apenas os *substratos materiais* das territorialidades) [...] podem, [...] formar-se e dissolver-se, constituir-se e dissipar-se de modo relativamente rápido (ao invés de uma escala temporal de séculos ou décadas, podem ser simplesmente anos ou mesmo meses, semanas ou dias), ser antes instáveis que estáveis ou, mesmo, ter existência regular, mas apenas periódica, ou seja, em alguns momentos – e isto apesar de que o substrato espacial permanece ou pode permanecer o mesmo (SOUZA, 2009, p. 86-87, Grifos do autor).

Esta nova abordagem do território descrita por Souza (2009) ampliou as possibilidades de sua utilização na interpretação da realidade. Em geral, o território passou a ser definido como fruto das “relações de poder” estabelecidas no espaço geográfico, ou seja, os sujeitos sociais e econômicos (movimentos sociais organizados como o MST; sociedade civil e toda a sua heterogeneidade, composta desde agentes legais, ilegais, formais e informais, a exemplo de camelôs, traficantes, dentre outros; como grandes empresas de setores diversificados: agrícola, industrial, mineração etc.) configuram os “territórios” por meio dos diferentes usos, apropriações e relações estabelecidas no espaço geográfico.

O território passou a ser entendido numa perspectiva multi-escalar (existem territórios em várias escalas geográficas, além da escala nacional), multi-dimensional (integrando as relações entre economia, política, cultura, sociedade e natureza que em conjunto moldam o

---

<sup>58</sup> Sobre as diversas abordagens e usos do conceito de território por parte da Geografia e também em outras ciências ver Saquet (2007).

território) e também deixou de ter exclusivamente a forma de área (areal) contínua, abarcando também formas descontínuas (integradas por redes) e imaterial, ou seja, é permeado por simbolismos, integrando as representações das pessoas (SAQUET, 2007).

Resumidamente, a partir dos anos 1970 o conceito de território passou a ser utilizado em abordagens:

[...] que procuram explicar a dominação social, a constituição e expansão do poderio do Estado-Nação, a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, a importância de signos e símbolos como formas de controle na vida cotidiana e as próprias bases epistemológicas do pensamento geográfico (SAQUET, 2007, p. 53).

Em poucas palavras, estes são alguns elementos do conceito de território no âmbito da Geografia. Não prolongaremos essa discussão, pois este não é o nosso objetivo. Nos próximos itens abordaremos outros aspectos do conceito, ao confrontarmos o conceito científico de território a sua versão normativa adotada pelo governo federal, em especial pelo MDA.

Nos itens a seguir faremos algumas considerações sobre o entendimento do desenvolvimento territorial, e as implicações e resultados da incorporação desta proposta nas políticas de desenvolvimento rural. Mas, antes vejamos a noção do desenvolvimento.

## 2.2 Desenvolvimento

Alguns autores, como Favareto (2007) e Clemente (2011) distinguem três correntes de pensamento sobre o desenvolvimento<sup>59</sup>, quais sejam: a que considera o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico; a corrente do pós-desenvolvimento que refuta o desenvolvimento, em função dos seus resultados negativos para a humanidade e a corrente do desenvolvimento sustentável liderada pelo economista Ignacy Sachs que ganhou força após a publicação do Relatório Brundtland em 1987.

Não pretendemos discutir as distintas correntes de pensamento, nem detalhar as suas características. Nosso objetivo é apresentar de forma sucinta alguns aspectos que o termo desenvolvimento envolve nas ciências sociais, para em seguida abordamos o desenvolvimento territorial, que é objeto de maior atenção de nossa parte.

---

<sup>59</sup>Nosso objetivo não é discutir a noção de desenvolvimento, circunscrevemos apenas a apontar concepções gerais e os seus principais eixos norteadores. A discussão das várias correntes do desenvolvimento, ver: Gómez (2006), Favareto (2007), Veiga (2006) e Clemente (2011).

A noção de desenvolvimento, ao contrário do conceito de território não está associada a uma ciência em específico<sup>60</sup>. A origem na sua utilização remonta ao século XIX, quando foi utilizado pela primeira vez pela Biologia para analisar a evolução dos seres vivos (crescimento). Entretanto, passou a ter maior difusão a partir do final da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente na posse do presidente norte-americano Harry Truman no dia 20 de janeiro de 1949 (ESTEVA, 2000).

A partir deste momento a noção de desenvolvimento passou a ter utilização mais vulgarizada, e ganhou corpo o uso para abordar os temas mais variados possíveis, sempre que objetivasse enfatizar sobre melhorias, transformação, progresso. Desse modo, tornou-se imperioso especificar o contexto de sua utilização (ESTEVA, 2000).

O desenvolvimento não consegue se desassociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação. Da mesma forma, os que hoje usam a palavra não conseguem libertar-se de uma teia de significados que causam uma cegueira específica em sua linguagem, pensamento e ação. Não importa o contexto no qual está sendo usada, ou a conotação precisa que o usuário queira lhe dar, a expressão, de alguma maneira, torna-se qualificada e colorida com outros significados que provavelmente nem eram desejados. A palavra sempre tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável, e na direção de uma meta desejável (ESTEVA, 2000, p.64).

Em função dessa conotação positiva que o desenvolvimento se revestiu, passou a endossar intervenções de todo o tipo, a partir de orientações políticas diversas, e em diferentes épocas<sup>61</sup>, conforme argumentam os adeptos do pós-desenvolvimento<sup>62</sup>.

Para Favareto (2007), poucas ideias têm sido objeto de tão acirrada disputa como a de desenvolvimento. Estas disputas teóricas e as concepções que dela emergem resultam na polissemia a qual o desenvolvimento atualmente está associado, coexistindo por extensão inúmeras posições teóricas (não raro antagônicas) que têm conferido verdadeira banalização sobre o desenvolvimento.

---

<sup>60</sup> Logicamente que o uso do conceito de território não é exclusividade da Geografia, mas é identificado, e sua origem foi no âmbito desta ciência e seu uso é mais restrito que desenvolvimento. Por isso adota-se noção ao invés de conceito para referirmos ao desenvolvimento.

<sup>61</sup> O maior apelo ao desenvolvimento ocorreu no período marcado pela Guerra Fria, com intensa polarização ideológica. Entretanto, a noção muda de significado e permanece em voga nos discursos institucionais (SACHS, 2000).

<sup>62</sup> O livro de Sachs (2000) contém discussões de vários aspectos do desenvolvimento na perspectiva da corrente do pós-desenvolvimento. Outro autor que realiza uma discussão atual do pós-desenvolvimento é Gómez (2006).

Para o autor, a insatisfação nos rumos tomados pelo desenvolvimento, ou seja, a explicitação dos problemas do capitalismo entre o final dos anos 1960 e 1970 após a sua *era de ouro*<sup>63</sup>, com a redução do crescimento econômico, as tensões sociais em várias partes do mundo, o crescimento do movimento ambientalista internacional repercutiram na crise da teoria social, abalando a crença no crescimento econômico ilimitado, e por extensão na concepção de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, assentado sob políticas de perfil keynesiano-desenvolvimentistas.

Nesse contexto, emergiram vários posicionamentos em relação ao desenvolvimento. Para Favareto (2007):

Uma das expressões organizadas dessa insatisfação crescente com os rumos do debate sobre desenvolvimento pode ser encontrada no movimento ambientalista internacional que toma corpo nesse período, na virada dos anos 60 para os anos 70, e vem se tornando cada vez mais robusto desde então. Outra pode ser encontrada em teorias científicas destoantes do chamado *mainstream*. Em ambas a nova retórica de que as duas vertentes são portadoras se constitui a partir da crítica social, a partir de uma certa crise do poder explicativo da idéia tradicional de desenvolvimento. Uma crise que vai desembocar em diferentes desaguadouros: numa explosão de adjetivações (desenvolvimento includente, desenvolvimento social, desenvolvimento local, para ficar apenas em alguns poucos exemplos), numa consequente banalização dos significados da idéia e, como não poderia deixar de ser, numa tentativa de reconceituação científica dos processos de desenvolvimento (FAVARETO, 2007, p.51).

Complementando o raciocínio, Favareto (2007) aponta que:

O que se tem, portanto, é uma multiplicidade de formulações teóricas, umas mais, outras menos consistentes, tentando ora evidenciar aspectos secundarizados nos processos e nas teorias do desenvolvimento, ora enaltecer determinados níveis de análise antes desprezados. Diferente daquilo que ocorreu no Pós-guerra, o final do século XX assistiu a uma explosão de significações sobre a idéia de desenvolvimento, onde à crise e à crítica social que se fizeram em

---

<sup>63</sup> A época de ouro do capitalismo compreende o período entre o final da Segunda Guerra e a primeira crise do Petróleo em 1973. Esta fase é marcada por grande prosperidade econômica e conquistas sociais expressivas (níveis de renda, investimentos expressivos nos serviços públicos de saúde e educação) por meio do Estado de bem estar social. Entretanto, a crise no padrão de acumulação capitalista engendrou uma nova fase no capitalismo mundial caracterizada pela ascensão neoliberal em todo o mundo ao longo das décadas de 1980 e 1990. Em consequência, o Estado reduz sua capacidade de investimento na economia (principalmente cortando gastos nos serviços voltados ao atendimento da população), permitindo maior participação privada e facilitando a circulação de capital. Em conjunto, as mudanças de ordem neoliberal adicionado da evolução do capitalismo tem provocado forte concentração de renda tanto em países desenvolvidos como subdesenvolvidos, a estagnação de áreas industriais tradicionais e o surgimento e crescimento de novas áreas (principalmente no leste asiático) dentre várias outras mudanças (HARVEY, 2011).

torno dela se seguiram tanto uma enorme polissemia, quanto tentativas de reconceituação. O que marca esse novo momento são dois aspectos: a idéia de desenvolvimento perde adesão total e natural a idéia de crescimento, e mudam os portadores sociais das idéias sobre desenvolvimento. Ela deixa de ser um monopólio da ciência e vai passar a freqüentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de agrupamentos políticos diversos (FAVARETO, 2007, p. 55).

Peet (2007) têm postura bastante crítica dos interesses escusos nos projetos implantados em prol do desenvolvimento e principalmente dos resultados derivados dessas ações, um posicionamento de caráter denunciativo similar aos adeptos do pós-desenvolvimento. Todavia, o autor não argumenta em favor do descarte do desenvolvimento, para ele é necessário reorientá-lo em benefício das classes populares.

Há a necessidade de se repensar o desenvolvimento, ao invés de descartá-lo. Quero considerar o desenvolvimento sob a luz do conhecimento total da crítica para elaborar uma abordagem mais poderosa, mais persuasiva, mais crítica e assim moderna. Democracia, emancipação, desenvolvimento, progresso são belos princípios corrompidos pela forma social adotada pela modernidade – quer dizer, capitalismo (PEET, 2007, p. 34).

Ao invés de refutar e rechaçar qualquer possibilidade para o desenvolvimento, como fazem os pós-desenvolvimentistas, o autor defende que é preciso revisar criticamente os discursos difundidos pelas instituições que “prezam” pelo desenvolvimento e dar novos significados a eles. Nesse sentido, concordamos com o autor quando este afirma que desprezar a ciência, tecnologia e democracia é desperdiçar

[...] potenciais que tornam possível uma vida melhor para todas as pessoas. E, ainda que uma vida melhor em termos de suficiência material possa ser facilmente denegrida por aqueles que já levam vidas de abundância, é um sonho cheio de esperança para aqueles que nunca conheceram segurança de sua existência. Desenvolvimento é ainda um termo cheio de significado (PETT, 2007, p. 35).

A revisão crítica do desenvolvimento proposta por Peet (2007) pode ser estendida para os programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial. Realizando este exercício observamos princípios nobres e objetivos ambiciosos nos referidos programas, mas a sua estruturação e os mecanismos eleitos para a intervenção inviabilizam que se alcancem os resultados almejados, constituindo-se este em um traço essencial dos programas de desenvolvimento rural com enfoque territorial discutido nos itens a seguir.

### 2.3 limites e desafios da adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil

O Governo Federal, por meio de documentos oficiais, tem aludido a adoção da abordagem territorial para a implementação de políticas de promoção do desenvolvimento, inclusive nas políticas de desenvolvimento rural. Esta suposta “mudança” na postura do Estado, no entanto, não é uma criação nem mesmo uma exclusividade brasileira. Pelo contrário, a abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento está presente em vários países, e os países subdesenvolvidos têm importado, ou mesmo sido induzidos a adotarem este modelo.

Na América Latina e no Brasil, a adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural se deve a pressão e influência de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BIRD e a Organização dos Estados Americanos (OEA), que por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) têm criado espaços de diálogo e discussão e fomentado pesquisas que subsidiem a incorporação da abordagem territorial (FERNANDES, 2006) (HESPANHOL, A., 2010).

O “novo” posicionamento do Governo Federal em relação às políticas de desenvolvimento rural tem suscitado vários debates, avaliações e pesquisas sobre a concepção, implementação e resultados gerados por estas políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Um dos pontos de maior crítica, e ao qual os pesquisadores têm dedicado grande atenção é a concepção de território adotada nessas políticas.

Os territórios rurais são assim definidos pelo MDA:

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003, p. 01).

Em outra passagem do mesmo documento, revelam-se os objetivos da adoção da abordagem territorial.

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a *proximidade social*, que favorece a *solidariedade* e a *cooperação*, com a *diversidade de atores sociais*, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e



territorial, verdadeiros alicerces do capital social (BRASIL, 2003, p. 30 – Grifos nossos).

De imediato, ao confrontarmos o conceito científico de território com o normativo-operacional definido pela SDT/MDA é possível perceber algumas omissões do conceito de território adotado nas políticas de desenvolvimento rural face ao conceito científico de território.

De acordo com Haesbaert (2010a), os conceitos não são estanques e rigidamente separados, mas o que define o seu uso e confere a sua identidade é a problemática a ele associada. Nesse sentido, os critérios adotados na definição dos territórios rurais e territórios da cidadania, que é um tipo de regionalização efetuado pela SDT/MDA (o ato de recortar a partir de critérios de semelhanças) estão mais identificados com o conceito de região<sup>64</sup>, inclusive este conceito também está mais associado com a instrumentalização política comparando-se ao conceito de território. Portanto, a impropriedade conceitual é uma primeira crítica, e uma fragilidade dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial.

O autor, a partir de uma investigação das abordagens e usos dos conceitos de região e território conclui que:

Alguns conceitos podem adquirir ao longo de sua trajetória, como já vimos para o caso da região, uma conotação mais instrumental ou analítica e menos realista ou ligada às práticas sociais enquanto “fato”. Outros parecem nascer e ser reconstruídos com forte conotação realista, posto que se ligam não prioritariamente à resolução de questões teóricas, epistemológicas, mas a questões envolvendo mais diretamente fenômenos ou manifestações concretas, ditas, por muitos, “reais”. É o que muitas vezes parece ocorrer na Geografia com o conceito de território e sua vinculação ao tratamento de problemáticas que envolvem as relações entre espaço e poder, quer dizer, a dimensão política da sociedade em sua composição espacial ou geográfica (HAESBAERT, 2010a, p. 169).

Para Haesbaert (2010b), os conceitos de território e região nas políticas públicas têm sido usados equivocadamente. O autor aponta que a ampliação do uso do conceito de território tem ocorrido tanto no nível acadêmico-universitário (principalmente nos países latinos, onde o conceito de território se tornou a referência basilar das análises e estudos), como também nos ambientes mais diversos possíveis (a exemplo dos governos, e em seus

---

<sup>64</sup> O conceito de região, igualmente ao conceito de território tem múltiplas abordagens e usos na ciência, além de utilização comum entre a população. Sobre a trajetória do conceito de região, seus usos e abordagens ver: Haesbaert (2011) e Gomes (2009).

respectivos ministérios e políticas; movimentos sociais agrários e indígenas; o setor privado e as empresas que buscam agregar valor aos seus produtos e serviços, por meio de sua identidade territorial etc.). A partir da massificação do uso de um conceito, como o de território incorre-se na armadilha de considerá-lo como panaceia, conforme enfatiza o autor.

Este movimento de sobrevalorização e disseminação do conceito de território tem provocado

[...] o uso indiscriminado e muitas vezes sem rigor teórico dos conceitos, especialmente território e região. Muitas vezes não há preocupação com a distinção entre eles, que permanecem como que num imenso limbo onde todas as passagens e intersecções são permitidas. Talvez a indistinção mais difundida seja aquela entre espaço e território, tratados quase como sinônimos, ou sobrevalorizando-se de tal forma o território que o espaço é simplesmente ignorado. No caso de território e região, muitas políticas de ordenamento passam de um a outro como se pudéssemos dizer com um o que queríamos dizer – ou deveríamos – dizer com o outro. (HAESBAERT, 2010b, p. 158).

Para Haesbaert (2010b), o erro maior do Estado na implementação das políticas com enfoque territorial reside na

[...] defasagem que acaba ocorrendo entre estas concepções teóricas, muitas vezes bem fundamentadas, e a forma com que são trabalhadas de fato nas práticas políticas<sup>65</sup> – em outras palavras, o uso efetivo dessas conceituações no momento de colocar em prática uma política governamental, isto é, as dificuldades de operacionalização dos conceitos em termos de sua aplicação. Um dos maiores dilemas é de definir os limites do território (ou da região, se for o caso) quando da definição de áreas a serem priorizadas por determinado programa governamental (HAESBAERT, 2010b, p. 164).

Haesbaert (2010b) salienta que adotar os mesmos critérios de regionalização por parte das políticas públicas (a exemplo dos territórios rurais) e por extensão os mesmos conceitos de território num país continental como o Brasil, que agrega diversidades significativas nas atividades produtivas (nível tecnológico, infraestrutura etc.), dos sujeitos sociais envolvidos (no âmbito socioeconômico, político, cultural) é um equívoco. Ou seja, uma política que se propõe a promover uma regionalização para definição de ações e estratégias compatíveis com as características/carências de determinadas regiões/ou territórios visando o seu

---

<sup>65</sup> Uma das dificuldades para a implementação de políticas públicas a partir da abordagem territorial é a falta de diálogo entre os ministérios e a lógica de funcionamento destes. Cada ministério dispõe de uma dotação orçamentária, metas, programas e operacionalização específicos. A abordagem territorial requer o trabalho em conjunto, articulado e compartilhado, o que ocorre timidamente na operacionalização das políticas de desenvolvimento rural. Ou seja, a adoção da abordagem territorial não é acompanhada pela reorganização institucional, que permanece setorial, conforme indica Favareto (2007).

desenvolvimento deve considerar “às singularidades e particularidades da formação territorial brasileira, tão heterogênea e com um processo histórico particular” (SAQUET, 2007, p. 157).

Entretanto, Haesbaert (2010b) argumenta que o diálogo e um mínimo de consenso deveria ocorrer entre os Ministérios que adotam a abordagem territorial nas políticas públicas<sup>66</sup>, como, por exemplo, o MDA, o MDS, o Ministério da Integração Nacional. Este fato revela que não há, ou que seja muito retraída a articulação em torno de uma problemática central para o desenvolvimento, elemento central da abordagem territorial.

Os problemas de ordem conceitual que se referem à escolha “menos apropriada” do conceito para a operacionalização das políticas de desenvolvimento territorial não são os únicos. Outros desacertos graves têm se manifestado por meio das amputações que têm sido realizadas no conceito de território, não obstante, a operacionalização das políticas não tem sido fiéis a concepção por eles adotada e aos objetivos estabelecidos.

De acordo com Fernandes (2009), o Estado e as instituições multilaterais ao adotarem o conceito de território como espaços de governança negligenciam a disputa como elemento de excelência deste conceito, operando assim amputações e desfigurações do conceito de território. Para o autor, isto é feito de forma intencional, de maneira a ocultar os conflitos entre sujeitos sociais antagônicos no interior dos territórios, e de limitar as possibilidades para o desenvolvimento dos territórios a partir de uma única via (veiculado pelo Estado), não reconhecendo propostas de desenvolvimento reivindicadas pelos movimentos sociais de luta pela terra.

Na mesma linha de raciocínio enquadram-se os trabalhos de Brandão (2007a e 2007b), o último texto contém um título sugestivo, qual seja: *Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder*, que reforça o equívoco por parte do Estado ao desconsiderar, os conflitos, as disputas, tensões que estão presentes em todas as escalas (local, regional, nacional etc.) na concepção de território e de desenvolvimento territorial adotados.

Brandão (2007a e 2007b) argumenta que o território tem sido discutido de forma vulgar e reduzida. De acordo com o autor, o Estado e muitos pesquisadores afirmam que a simples sensibilização e animação de um determinado território são capazes de reverter o seu subdesenvolvimento, fato denominado pelo autor como *endogenia exagerada*, ou seja, a crença de que um determinado território pode superar a condição de subdesenvolvimento exclusivamente por suas próprias forças, legitimando assim a ausência do Estado na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento, quando na verdade a alocação

---

<sup>66</sup> A este respeito ver também: Leite e Wesz Júnior (2011).

de recursos financeiros e humanos, investimento na melhoria dos serviços públicos coletivos (educação, saúde, segurança etc.), além de esforço político e institucional para coordenar políticas territorializadas é de suma importância para alavancar o desenvolvimento.

Assim, nas palavras do referido autor:

O território passa a ser visto como que 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 adequada grau de densidade institucional e comunitária.

À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. É bom lembrar que tal consenso surge como pressuposto e não como propósito a ser construído. Negligencia-se, claramente, o papel, por exemplo, do Estado na provisão de infra-estrutura, tanto *hard*, quanto *soft*, que penso, ainda são importantes fatores de estruturação de dinâmicas. Quase não se discutem ou questionam as relações de propriedade presentes em determinado território (BRANDÃO, 2007b, p.50).

O autor complementa sua argumentação defendendo a concepção de território mais adequada para nortear as políticas de desenvolvimento territorial. Ressaltando justamente os aspectos omitidos do conceito científico de território. Dessa forma:

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, transformado em sujeito coletivo (BRANDÃO, 2007b, p.50-51).

Brandão (2007a e 2007b) tem uma posição bastante crítica em relação às políticas de desenvolvimento territorial, elucidando seus constrangimentos e limitações em promover o desenvolvimento face a estrutura altamente concentrada de poder e riqueza cristalizados na sociedade brasileira. Nesse sentido, o autor assevera que:

Como pensar na construção, em qualquer escala, de competitividade sistêmica e na mobilização de forças econômicas se a equação política e econômica cristalizada no Brasil passa necessariamente pela valorização dos capitais “domésticos” não-industriais? Como vimos, esses capitais sobrevivem econômica e politicamente ancorados em uma pactação singular de órbitas e circuitos reprodutivos patrimonialistas e rentistas, tendo sido sua força especulativa e de preservação de riqueza envelhecida, recorrentemente, sancionada e legitimada pelo Estado. O alicerce de seu poder político radica na intermediação mercantil e na manutenção da estrutura de distribuição de propriedade da terra intacta, não sendo tolerados mecanismos de

regulação fundiária e, acima de tudo, determinando que a ação pública pratique políticas em que se promove um “tratamento igual de capitais que são muito desiguais”. Como republicar o Estado é a grande pergunta (BRANDÃO, 2007a, p. 199).

Estas estruturas de poder e dominação perpassam todas as escalas espaciais<sup>67</sup>. Nessas condições, uma política efetiva para promover o desenvolvimento implicaria na realização de reformas estruturantes no país e no combate as coalizões conservadoras, constituindo-se num desafio enorme.

Apenas ir desmontando as forças do atraso estrutural é que se pode verdadeiramente, falar em inclusão social. Alcançar, envolver e abarcar a massa social majoritária da população em um processo consistente de construção de cidadania envolve arrancar politicamente, “à força”, o direito à cidade, à região e à nação. Essas e outras “escalas” estão entregues às alianças conservadoras aludidas. Por isso, muitas políticas de inclusão de caráter caritativo e paternalista, acabam tendo o efeito de reforçar tal pacto de dominação (BRANDÃO, 2007a, p. 203).

Para Brandão (2007a), as políticas de desenvolvimento territorial só terão resultados abrangentes mediante um Estado que esteja equipado com recursos financeiros, materiais e humanos. Além disso, o autor acrescenta que é necessário reorientar as diretrizes das políticas públicas, excessivamente focadas no combate a pobreza pela via da transferência de renda.

Para o autor:

É preciso romper com a nova moda das políticas sociais de “caça ao mais pobre”, a fim de focalizá-lo melhor para contemplar sua insuficiência de renda. As políticas públicas devem ser universalizadoras de cidadania e regionalizadas em suas ações, para apreenderem as heterogeneidades nacionais, independentemente de serem industriais, agrícolas, de emprego etc. [...] Mais do que as recorrentes “políticas regionais”, é fundamental regionalizar as políticas específicas, articulando-as por um orgânico projeto nacional de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007a, p. 205-206).

Refletindo especificamente sobre as políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, Favareto (2007) também compartilha que o viés da política de desenvolvimento territorial na América Latina e no Brasil é exclusivamente pautado no combate a pobreza rural. Segundo o autor, isto decorre da visão tida sobre o rural, que é concebido como espaço

---

<sup>67</sup> Nessa perspectiva, Martins (2011) afirma que: “Formalmente extinto, o coronelismo sobrevive, no entanto, até nossos dias nas práticas de curral eleitoral a que não tem estado imune nem mesmo o governo federal, supostamente distante do localismo atrasado, e nem mesmo os governos modernizadores e até progressistas” (MARTINS, 2011, p. 9).

de atraso, estagnação e pobreza (o que de fato caracteriza muitas regiões rurais). O que não elimina, entretanto, que o espaço rural também disponha de potencial inovador, criativo e dinâmico que pode dar suporte para alavancar o desenvolvimento.

Para o autor, este olhar sobre o rural, que é predominante entre os gestores das políticas de desenvolvimento rural, inibe a mudança ou a reorientação da intervenção estatal para o espaço rural. Dessa forma, o Estado se restringe a implementar ações visando o combate a pobreza rural, por meio de políticas que evoluíram pouco do caráter eminentemente assistencialista.

Nesses moldes, as políticas com enfoque territorial voltadas para o espaço rural ainda não promovem o desenvolvimento rural, ou seja, não são capazes de oferecer para a população rural, em especial para os agricultores familiares, condições de vida satisfatórias, tanto na esfera material (renda, acesso a bens de consumo individuais e coletivos) como na (i)material (lazer, cultura, educação), conforme defende Saquet (2007).

Em consequência, o modelo de política de desenvolvimento territorial voltado exclusivamente para o combate a pobreza exclui as regiões rurais deprimidas de programas com outros perfis e dotações orçamentárias (mais volumosas), que também contribuiriam para o seu desenvolvimento, conforme indica Favareto (2007).

Assim, ao invés de reduzir as disparidades regionais, os programas de desenvolvimento territorial contribuem para acentuá-las, pois

[...] este caráter que demanda estratégias específicas de discriminação positiva muitas vezes se traduz na introdução de um viés marcadamente assistencial a estas populações e a suas regiões, que tem o efeito não antecipado de excluí-las de todo um outro rol de programas e políticas. As políticas de dinamização econômica e fomento à inovação ficam reservadas àquelas que apresentam potencialidades competitivas. Às áreas rurais são direcionados os programas com recursos a fundo perdido e as estruturas governamentais com capacidades estabelecidas para o atendimento de populações em situações de precariedade social. Com isso, muitas vezes aprofunda-se a dicotomização que atribui ao rural somente o lugar do atraso e da pobreza (FAVARETO, 2007, p.148).

Além desta, o autor aponta outras fragilidades/limitações das políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial no Brasil e na América Latina, as quais estão associadas a visão essencialmente agraristas do rural, e da ausência/despreparo de instituições para conduzir os programas de desenvolvimento territorial. A visão agrarista do rural e a não

criação/reformulação de instituições para operarem na lógica territorial redundam na persistência do viés setorial, segundo Favareto (2007).

A adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento requer a alteração da estrutura cognitiva dos gestores e da sociedade civil e de suas respectivas instituições. Visto que tais mudanças não se processam/ou ocorrem de maneira tímida tem-se, então, um “bloqueio territorial”, ou seja, um obstáculo à plena operacionalização das políticas de desenvolvimento territorial. Assim, a adoção da abordagem territorial longe de ser uma transformação representativa no formato das políticas públicas se configura numa “inovação por adição”, conforme salienta Favareto (2007).

O autor argumenta que é mais atrativo operar sob o viés setorial, uma vez que

[...] a inércia institucional, apoiada em interesses e em sistemas cognitivos afinados com a lógica setorial cristalizado nos agentes sociais, se não bloqueia no mínimo limita fortemente a operacionalização de uma visão de desenvolvimento de caráter territorial. Além da *illusio* [concepção], que assimila o rural ao atraso e à produção de bens primários e da dependência de caminho que ela gera, dificultando a mudança institucional, contribui o fato de que, em uma e em outra visão, o tipo de agentes e as possibilidades de articulação de seus interesses são sensivelmente diferentes. A lógica do território incorpora o espaço consumível, mas também o espaço imobilizado em componentes não monetarizáveis. Por decorrência, o enfoque territorial implica em lidar com aspectos não diretamente mercantis a influenciar as regras para a apropriação ou regulação do uso social destes espaços. Além disso, no território os agentes são múltiplos e, sobretudo, difusos, enquanto no enfoque setorial eles são facilmente identificáveis e seus interesses menos dispersos (FAVARETO, 2007, p. 161-162)

Hespanhol, A. (2010), ressalta que a abordagem territorial é marginal mesmo nos países desenvolvidos, onde surgiu esta sofisticada abordagem e as condições são mais propícias para a implementação de políticas com este perfil. Outro ponto que o referido autor chama a atenção é para a exclusão dos atores hegemônicos destas políticas, contrariando assim o viés integrador da abordagem territorial, uma vez que eles também estão presentes no território.

Gómez (2006) adota a posição pós-desenvolvimentista, sendo bastante crítico e cético em relação às políticas de desenvolvimento territorial. Este posicionamento se deve ao fato de que as mesmas instituições (Banco Mundial, em especial) que disseminam a abordagem territorial nos países subdesenvolvidos com a justificativa de combate a pobreza, no passado recomendaram a estes países a adoção de modelos de desenvolvimento (a exemplo da

Revolução Verde) que contribuíram para gerar pobreza e desigualdade. Além disso, a complexa operacionalização e o restrito orçamento disponibilizado para as políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial coloca o discurso oficial e os objetivos expressos sob desconfiança.

O referido autor argumenta que há muitas disparidades entre as competências atribuídas e os meios contidos nas políticas de desenvolvimento territorial<sup>68</sup>

Não bastaria a “boa vontade”, expressada nos documentos sobre desenvolvimento territorial rural, que instam a práticas de governo promotoras de mecanismos de mercado nos quais possam se integrar os mais pobres, ou de fóruns de participação, nos quais comunitariamente, sem interferência dos interesses prévios de cada grupo, possam ser resolvidos todos os problemas, entre eles, a pobreza (GÓMEZ, 2006, p. 278).

Portanto, as contradições, impasses e dilemas das políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial têm raízes profundas, como a persistência das enormes assimetrias verificadas nas diversas esferas da sociedade brasileira (economia, política, cultura etc.), que ora é mais visível, ora é minimizada<sup>69</sup>.

A análise e avaliação destes programas têm que considerar o seu caráter superficial. Nos moldes vigentes, a abordagem territorial implementada pelos programas de desenvolvimento rural não é capaz de propiciar condições para os territórios deprimidos superarem a sua condição de subdesenvolvimento. Resultados efetivos dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial, bem como os programas de apoio a agricultura familiar requerem ações em temas importantes como a reforma agrária e reorientações estruturais na política agrícola, conforme sugerem Brandão (2007a e 2007b) e Delgado (2010).

Nesse contexto, é latente a necessidade de

[...] construir democraticamente processos de desenvolvimento com distribuição de riqueza, proteção ambiental e atendimento, no mínimo, das necessidades elementares (i)materiais das pessoas, contrapondo-se a uma concepção capitalista de desenvolvimento.

É preciso condensar esforços para se livrar da opressão, da subordinação, da exploração, da concentração da terra e da riqueza, das desigualdades, das injustiças sociais, da degradação ambiental etc., e isso passa por uma

---

<sup>68</sup> Gómez (2006) conclui que não há diferenças entre a proposta do desenvolvimento local e desenvolvimento territorial, prevalecendo o continuísmo nas políticas de desenvolvimento rural. Na verdade, mudam-se os nomes, mas a essência é mesma.

<sup>69</sup> A elevação no padrão de consumo de parcela significativa da população, a chamada “nova classe média” é um bom exemplo do entusiasmo contagiante difundido pela mídia, e do ressurgimento das esperanças de desenvolvimento do país. Em consequência no período recente pouco tem se falado sobre a persistência das grandes desigualdades na sociedade brasileira.



formação acadêmica de excelência, de alto nível cultural, pela organização e luta política, nos espaços-territórios rural e urbano, enfim, por uma ampla e democrática reforma urbana e rural e, evidentemente, por uma interpretação histórico-crítica, relacional, reticular e multidimensional da cidade, do urbano, do campo e do agrário (SAQUET, 2011, p.11-12).

Estas problemáticas elencadas e os tímidos resultados dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial, todavia, não se restringem aos programas brasileiros. Assim, é possível observar traços de semelhanças com os programas europeus de desenvolvimento rural com enfoque territorial, exemplo da IC LEADER, a qual se tornou referência exemplar para os programas de desenvolvimento territorial voltados prioritariamente ao espaço rural.

Assim, no próximo item serão apresentados os resultados da implementação da IC LEADER e do PRODER em Portugal, objeto de investigação do nosso estágio de pesquisa<sup>70</sup> e do PRONAT, um dos programas escolhidos para o estudo.

#### **2.4 A efetividade dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial: reflexões a partir dos efeitos dos programas LEADER e PRODER em Portugal e PRONAT no Brasil**

Nesse item discutem-se a trajetória e os impactos apresentados por dois importantes programas de desenvolvimento rural amparados na abordagem territorial, quais sejam: a IC LEADER e o PRONAT. Busca-se interpretar os seus resultados a fim de fundamentar as críticas e proposições em relação aos programas de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

---

<sup>70</sup>As indagações que direcionaram a construção do projeto de estágio de pesquisa no exterior partiram da observação das similitudes e diferenças no que se refere ao perfil e formato dos programas europeus e portugueses de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial, as tendências e processos evolutivos dos territórios rurais, da agricultura familiar na UE e em Portugal, com a realidade brasileira, ou seja, com os programas brasileiros de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial, em especial a implementação do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista e seus efeitos sobre a reprodução social dos agricultores familiares e no seu processo de organização em torno de associações e cooperativas agrícolas. Nossos esforços foram empreendidos no sentido de discutir e refletir sobre as características, problemáticas e resultados para o desenvolvimento rural, a partir da implementação da IC LEADER e do programa PRODER, implementados na União Europeia, em Portugal, respectivamente. Tratam-se de ações de apoio ao desenvolvimento rural direcionadas a áreas rurais deprimidas, nas quais há a presença marcante da agricultura familiar. O estágio de pesquisa também contemplou a investigação dos projetos vinculados aos referidos programas no Território das Terras de Sicó em Portugal, entretanto, não incorporamos as análises na dissertação, uma vez que para esse trabalho a preocupação é abordar as semelhanças e diferenças no modelo europeu e português dos programas de desenvolvimento territorial voltados para as áreas rurais. Além disso, não desejamos estender demasiadamente o texto. No Apêndice A, apresentamos algumas figuras com a descrição do referido território e dos projetos de desenvolvimento rural.

#### 2.4.1 A instituição da IC LEADER no contexto das reformas da PAC

Antes de abordarmos os resultados derivados da implementação da IC LEADER em Portugal é preciso discorrer sobre as implicações para a agricultura e o espaço rural português advindo da integração do país a então Comunidade Económica Europeia (CEE)<sup>71</sup>, e as mudanças ocorridas no âmbito das políticas voltadas ao espaço rural no bloco europeu, em decorrência, sobretudo das reformas processadas na Política Agrícola Comum (PAC).

A adesão de Portugal a CEE no ano de 1986 é um divisor de águas para o país, assinalando um ciclo de transformações produtivas, sociais, culturais sem precedentes. Boa parte dessas mudanças foram induzidas pelo acesso que o país passou a ter aos fundos e programas comunitários que resultaram em significativa melhoria da qualidade de vida da população portuguesa e na infraestrutura física, sobretudo voltada para os transportes e obras viárias urbanas.

Entretanto, para alguns setores, especialmente a agricultura o balanço entre os ganhos e perdas decorrentes da integração comunitária é negativo. As razões para isso são apresentadas por Silva (2000) e dizem respeito basicamente a não consideração das particularidades, atrasos e desníveis da agricultura portuguesa em comparação a outros países europeus, especialmente os situados no Centro-Norte da Europa.

Relativamente aos países do sul nomeadamente Portugal, a PAC, além de desadequada à pequena agricultura do norte e centro do país, despreocupou-se dos efeitos económicos e sociais sobre tais agriculturas: abandono de produção, despovoamento, apoio à agricultura intensiva com custos ambientais e em prejuízo das agriculturas de subsistência e biológica, canalização de subsídios para as áreas económica e tecnologicamente mais evoluídas (SILVA, 2000, p. 72).

---

<sup>71</sup>O processo que culminou na constituição do bloco europeu nos moldes atuais, o mais integrado do mundo, inicia-se após o termino da Segunda Guerra Mundial, tendo sido, entretanto, oficializado com o tratado de Roma no ano de 1957 que fundou a CEE, após uma experiência de cooperação intitulada “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” Cooperação que vigorava desde 1951 reunindo Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Alemanha Ocidental. Em 1973 Dinamarca e Reino Unido ingressam na CEE, em 1981 a Grécia, e em 1986 Portugal e Espanha, em 1990 com a unificação alemã automaticamente a antiga Alemanha Oriental também ingressa no bloco. Em 1993 a União Europeia foi instituída a partir da assinatura do Tratado de Maastricht, e em 1995 Áustria, Suécia e Finlândia se juntaram a UE. Por fim, nos anos 2000 os países do Leste europeu, Malta, Chipre, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Republica Tcheca, Eslováquia e Hungria em 2004, e em 2007 Romênia e Bulgária. Ao longo dos anos a integração no bloco europeu foi aprofundada sensivelmente, inicialmente pela circulação de pessoas (1985 – Acordo de Schengen e adoção da bandeira europeia em 1986 – Acto Único Europeu) e em 2002 a adoção de moeda única, o euro na maioria dos Estados-Membros.

Antes da integração a CEE, Portugal já era um país dependente do ponto de vista alimentar, tendo saldo negativo na balança comercial agrícola. Após a incorporação do país ao bloco europeu a pressão sobre a frágil e pouco competitiva agricultura impulsionou algumas tendências que já estavam em curso no que diz respeito a agricultura e ao espaço rural português, como: a redução do emprego agrícola e do peso da agricultura na composição da renda das famílias rurais, seja oriunda de atividades externas a agricultura ou por pensões; o crescimento da áreas não cultivadas e de áreas com culturas e atividades extensivas (em especial de florestas e eucaliptos), dentre outras, conforme aponta Cavaco (2006).

Com a adesão de Portugal ao bloco europeu, o país passou a ter acesso aos fundos e ICs da UE, que são definidas a cada ciclo no âmbito do Quadros Comunitários de Apoio (QCA), QCA 1, QCA II, QCA III e atualmente Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)<sup>72</sup>, descritos no quadro 7.

**Quadro 7.** Linha evolutiva dos programas e ICs de apoio a agricultura e ao desenvolvimento rural segundo os QCAs, o QREN em Portugal.

1986-1988	1989-1993	1994-1999	(2000-2006)	2007-2013
Quadro Comunitário de Apoio (QCA)	Iº Quadro Comunitário de Apoio (QCA I)	IIº Quadro Comunitário de Apoio (QCA II)	IIIº Quadro Comunitário de Apoio (QCA III)	Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)
PAC	PAC	PAC	PAC	PAC
Programas Operacionais (PO) Agricultura PIM	Programa Especifico de desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP)	Programa de Apoio à Modernização da Agricultura Portuguesa (PAMAP)	Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (POADR)	
	LEADER I	LEADER II	LEADER+	Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER)
	INTERREG	INTERREG	INTERREG	

Fonte: <<http://www.qca.pt/acessivel/pos/agro.asp>>; [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_pt.htm)

Org. Flávio de Arruda Saron.

No Quadro 7 são apresentados de forma bastante sucinta os programas e ações de apoio a agricultura e ao desenvolvimento rural na UE no período 1986-2013 definidas a cada ciclo, nos quais novos eixos e prioridades podem ser definidos em negociação no Conselho Europeu.

<sup>72</sup> Para o período 2014-2020 vigorará o Quadro Estratégico Comum (QEC). Estes períodos demonstrados no quadro 7 representam ciclos que apresentam particularidades, a cada ciclo são estabelecidas as disposições orçamentárias, os objetivos, bem como a sua distribuição entre os Estados-membros. Novos programas podem ser formatados, ou pode-se optar por manter as mesmas orientações e dar continuidade aos programas e ações.

A integração a UE proporcionou grande ampliação e diversificação no repertório de medidas, ações e programas voltados para a agricultura e o espaço rural em Portugal. Além da PAC, com a inserção na CEE (posteriormente UE) o país passou a ter acesso aos programas operacionais nacionais de apoio a agricultura e ao desenvolvimento rural co-financiados por fundos comunitários (FEOGA, FEDER e FSE)<sup>73</sup> e outras iniciativas comunitárias que incidem sobre a agricultura (PO-PIM, PEDAP, PAMAP, POADR) e o desenvolvimento rural (LEADER<sup>74</sup>), conforme se verifica no quadro 7.

Os programas listados no quadro 7 tinham a “preocupação” de conduzir o país a transição de forma menos traumática possível a novos contextos econômicos, sociais e culturais propiciados pela incorporação ao bloco europeu. Entretanto, estas ações e programas compensatórios implementados para a agricultura não minimizaram os efeitos negativos a agricultura e aos territórios rurais portugueses, conforme apontam Jacinto e Alves (2013).

Algumas das explicações para este desfecho são atribuídas às mudanças nas diretrizes das políticas voltadas ao espaço rural ocorridas no âmbito do bloco europeu, iniciadas nos anos 1980 e aprofundadas nas décadas de 1990 e 2000. Tratam-se de reformulações que promoveram progressiva liberalização do mercado agrícola e desmobilização de grande parte dos instrumentos protecionistas e de apoio a agricultura europeia, visando reduzir os excedentes agrícolas do bloco europeu, estimulando a adoção de sistemas agrícolas extensivos, com o intuito de cumprir acordos comerciais mundiais estabelecidos no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC) (CUNHA, 2004)<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> As siglas correspondem a Fundo de Orientação e Garantia Agrícola; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu, respectivamente. No ano de 2005 o FEOGA converteu-se no Fundo Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), como o próprio nome sugere conferiu ainda mais destaque ao desenvolvimento rural.

<sup>74</sup> Sublinha-se que no período de 1989-1993, a CEE criou e implementou algumas ICs para a experimentação em torno de novos modelos de intervenção pública, de modo a estimular a adoção destes modelos por parte dos governos nacionais. A área do desenvolvimento rural ficou sob a incumbência da IC LEADER, que posteriormente teve sua abordagem incorporada em programas nacionais de desenvolvimento rural. A IC LEADER foi de crucial importância para o desenvolvimento rural, em países como Portugal não havia ações que contemplassem isso, do mesmo modo que a ideia de planejamento, a descentralização das políticas era incipiente (DossierGénesse da política europeia de desenvolvimento rural, disponível em <[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/pt/dossier/chap1.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/dossier/chap1.pdf)>).

<sup>75</sup> Sobre a redução do protecionismo e do apoio a agricultura, Silva (2000) aponta que a contradição deste cenário com a situação da agricultura portuguesa e de outros países do Sul da Europa com as alterações da política agrícola europeia, pois estas agriculturas não foram responsáveis pelo excedente agrícola, pelo contrário, a agricultura portuguesa apresentava déficits na produção de alimentos. Estes fatores ampliaram o grau de vulnerabilidade da agricultura e dos territórios rurais portugueses, conforme apresenta Cavaco (2006); Cunha (2004); Silva (2000), dentre outros.

A IC LEADER está inserida num contexto mais amplo de redefinições das estratégias para a agricultura e o mundo rural<sup>76</sup>, que passaram a ser estruturadas em torno de três objetivos, quais sejam: “modernizar o modelo agrícola europeu; reduzir as assimetrias regionais em termos de riqueza e de perspectivas económicas; controlar as despesas (aumentos orçamentais moderados até 2006)” (CARVALHO, 2008, p. 73).

Concluiu-se que a agricultura é uma atividade importante, mas incapaz por si só de garantir o desenvolvimento. Dessa forma, passaram a ser consideradas novas perspectivas de desenvolvimento para os espaços rurais de modo a reduzir o peso da agricultura enquanto “única” estratégia de desenvolvimento. Ou seja, estratégias de desenvolvimento que privilegiassem a integração de atividades, explorando comercialmente as tradições rurais e o saber fazer (o patrimônio material e imaterial), a paisagem, os recursos naturais etc.

Carvalho (2008) resume as complexas “mudanças” institucionais verificadas no âmbito dos fundos estruturais e orientações comunitárias no tocante a agricultura e ao desenvolvimento rural da seguinte forma:

Com a reforma da política estrutural (iniciada em 1988), tendo em vista uma maior integração das políticas comunitárias, foram definidos cinco objetivos prioritários para os três fundos estruturais (o FEDER, o FSE e a Secção Orientação do FEGOA), nos quais deveriam ser concentradas todas as acções. No âmbito desta intervenção coordenada dos fundos social, agrícola e regional, foi atribuído especial relevo às regiões rurais onde os problemas são mais acentuados (percentagem relativamente elevada de população activa na atividade agrícola; rendimento agrícola e nível de desenvolvimento económico e social situados a um nível inferior à média comunitária; baixa densidade populacional; desvantagens naturais, entre outros) por via dos objetivos prioritários nº 1 (regiões menos desenvolvidas) e nº 5 (compreendendo a adaptação das estruturas agrícolas e a promoção do desenvolvimento no espaço rural, com a designação 5ª e 5b, respectivamente) (CARVALHO, 2008, p.72).

O desenvolvimento rural passou a ser estratégico no bloco europeu para compensar a redução do apoio da PAC em seu primeiro pilar, a agricultura.

Deste modo, o desenvolvimento rural emerge como segundo pilar da PAC, mediante o objetivo de estabelecer um quadro coerente e sustentável para o futuro das áreas rurais. Trata-se de complementar as reformas dos mercados – centradas na redução dos preços garantidos nos sectores das culturas arvenses, carne de bovino, leite e produtos lácteos e vitícolas – com outras acções que promovam uma atividade agrícola mais competitiva e multifuncional (CARVALHO, 2008, p.74).

Entretanto, o alinhamento da PAC a uma nova orientação de desenvolvimento rural foi apenas parcial. No geral, a PAC continuou identificada ao apoio a agricultura produtivista,

---

<sup>76</sup> Reunidas no documento “O futuro do mundo rural”, apresentado em 1988 no Parlamento Europeu.

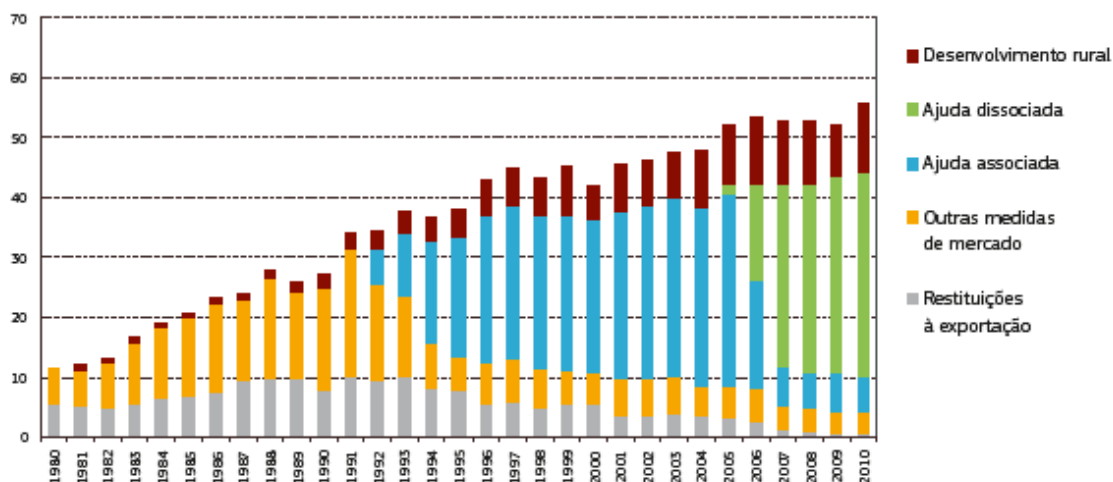
desenvolvida, sobretudo, nos países do Norte da Europa<sup>77</sup>, mantendo inalteradas as disparidades inter-regionais na UE.

Ao nível orçamentário, o gráfico 4, extraído do documento Comissões Europeias (2012), mostra a evolução dos gastos no âmbito da PAC entre as suas principais modalidades, dentre elas o desenvolvimento rural no período compreendido entre os anos de 1980 e 2010.

#### Gráfico 4.

##### Trajetória da despesa da PAC entre 1980-2010

milhares de milhões de euros (preços atuais)



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. **A política agrícola comum – A história continua**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012, p. 09.

Verifica-se no gráfico 4 a ampliação dos gastos com o desenvolvimento rural, ao mesmo tempo em que o incentivo a expansão da agrícola (em especial as Restituições à exportações) diminuíram consideravelmente. Embora, sejam destinados mais recursos para o desenvolvimento rural, ao nível orçamentário, no entanto, esta vertente das políticas voltadas para os espaços rurais continua sendo minoritária.

Portanto, observa-se que na UE verificam-se alguns elementos de “transição” entre o modelo de política setorial para o territorial. Na UE, esse processo tem como marco o ano de 1988 (que a época ainda era CEE), a tônica é o esforço de integração de políticas e diversificação da base econômica, dando corpo assim a abordagem territorial do desenvolvimento.

<sup>77</sup>O documento intitulado **COMUNIDADES EUROPEIAS**. A política agrícola comum – A história continua, Comissão Europeia: Bruxelas, 2012., apresenta a distribuição dos recursos no âmbito da PAC. Verifica-se que o desenvolvimento rural ocupa posição marginal na política, embora venha aumentando ano a ano.

Carvalho (2008) ressalta as complexas “mudanças” institucionais verificadas no âmbito dos fundos estruturais e orientações do bloco europeu.

Com a reforma da política estrutural (iniciada em 1988), tendo em vista uma maior integração das políticas comunitárias, foram definidos cinco objetivos prioritários para os três fundos estruturais (o FEDER, o FSE e a Secção Orientação do FEOGA), nos quais deveriam ser concentradas todas as acções. No âmbito desta intervenção coordenada dos fundos social, agrícola e regional, foi atribuído especial relevo às regiões rurais onde os problemas são mais acentuados (percentagem relativamente elevada de população activa na atividade agrícola; rendimento agrícola e nível de desenvolvimento económico e social situados a um nível inferior à média comunitária; baixa densidade populacional; desvantagens naturais, entre outros) por via dos objetivos prioritários nº 1 (regiões menos desenvolvidas) e nº 5 (compreendendo a adaptação das estruturas agrícolas e a promoção do desenvolvimento no espaço rural, com a designação 5ª e 5b, respectivamente) (CARVALHO, 2008, p.72).

No ano de 2003 foi realizada a 2ª Conferência Europeia de Desenvolvimento Rural, a qual aprofundou as reformas liberalizantes no âmbito da PAC, desarticulando ainda mais os mecanismos de proteção da agricultura europeia. Concomitante a adoção dessas medidas cresce o apoio às medidas identificadas com o desenvolvimento rural.

A conversão do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA ) no Fundo Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER<sup>78</sup>) no ano de 2005 conferiu-se mais destaque ao desenvolvimento rural, ainda que isto tenha sido mais forte no discurso do que no orçamento.

Entretanto, essas mudanças em favor da vertente do desenvolvimento rural não têm se refletido em perspectivas positivas para a agricultura portuguesa e a maioria dos seus territórios rurais, conforme indica Cunha (2004). O autor aponta que a orientação da UE para a agricultura de Portugal contempla em sua maior parte medidas associadas ao segundo pilar da PAC, o desenvolvimento rural. Ao passo que o atraso estrutural e econômico da agricultura portuguesa requer mais ações do primeiro pilar<sup>79</sup>.

Dessa forma, as reformas estruturais da PAC e a crescente liberalização da agricultura bloqueiam ou dificultam a obtenção de resultados mais expressivos em relação ao desenvolvimento rural. Ou seja, a concepção de desenvolvimento rural apresentada nos discursos da Comissão Europeia ou mesmo nos governos nacionais, a exemplo de Portugal,

---

<sup>78</sup> O FEADER foi instituído a partir da aprovação do Regulamento (CE) 1968/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, o fundo veio a reforçar institucionalmente a importância adquirida pelo desenvolvimento rural na UE.

<sup>79</sup> Cunha (2004) ressalta a resistência da UE e as dificuldades do Ministério da Agricultura e do Mar português em inserir essas questões na Comissão Europeia, citando motivos de ordem estritamente políticos, que explicitam as assimetrias no poder de decisões no bloco europeu.

negligenciam, ou pelo menos relegam a um plano secundário as medidas de apoio e fortalecimento das atividades agrícolas que nos territórios rurais deprimidos encontram-se bastante vulneráveis. Ao passo que as medidas de desenvolvimento rural não conseguem oferecer uma alternativa consistente para o desenvolvimento destes territórios.

É nesse contexto de “projeção” do desenvolvimento rural que é criada e implementada a IC LEADER. O referido programa e demais programas de desenvolvimento local/territorial<sup>80</sup> foram bastante elogiado pelas novas metodologias e filosofias adotadas e “bons” resultados apresentados, mas pouco conseguiram alterar positivamente o cenário para os territórios rurais deprimidos em Portugal, conforme apresentado nos itens subsequentes.

#### **2.4.2 A adoção da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural na UE**

A IC LEADER e o programa PRODER (programa que sucedeu a IC LEADER), implementados nos anos 1990 e 2000, respectivamente, consiste na materialização das propostas em favor do desenvolvimento local, ou seja, a sua aplicação. Estas propostas, no entanto, já vinham sendo construídas e debatidas desde a década de 1980, e constituíram-se numa justificativa para a “redução” da regulação e intervenção estatal (decorrentes da orientação neoliberal difundida por todo o mundo<sup>81</sup>) substituídos pela auto-assistência.

As políticas setoriais, centralizadas e descendentes são consideradas limitadas na promoção do desenvolvimento e parcialmente responsáveis pela ampliação das disparidades produtivas, sociais e, por extensão, regionais. Em consequência dessa avaliação referente as políticas comunitárias de apoio ao desenvolvimento, novas concepções e formulações emergem para amparar a implementação de estratégias de desenvolvimento, inclusive os programas de desenvolvimento rural.

A proposta do desenvolvimento local parte da premissa de que a participação motivada é um elemento preponderante para alavancar o desenvolvimento, por meio da ampliação da democracia obtêm-se o aumento na qualidade de vida, pois ninguém mais

---

<sup>80</sup> Bons resultados no sentido de que alcançou o que foi programado, entretanto, a tendência a redução e envelhecimento da população rural, êxodo dos jovens, ao abandono de terras agrícolas ou florestação persiste e mesmo tem se ampliado conforme apresentam vários estudos, como CAVACO (2006b); Baptista (1993) e Silva (2000).

<sup>81</sup> Sobre o Neoliberalismo, sua difusão e reflexos no Mundo, ver Harvey (2008).



apropriado para discutir, planejar e implementar políticas públicas para o desenvolvimento que o seu público beneficiário.

Nesse sentido, Moreno (2002) aponta que houve um movimento em prol do

[...] fortalecimento ideológico de uma dinâmica de desenvolvimento solidário e/ou alternativo em rede, o que se associa ao reforço da auto-estima, da identidade e da consciência social dos actores de DL (desenvolvimento local). Como mensagem para o poder político afirma-se a importância desta valorização para o reforço das identidades territoriais, endogeneização de recursos e, daí, maior coesão económica e social. Elites académicas, maioritariamente docentes / investigadores universitários em ciências sociais e humanas ou agrárias, defensores de valores e vias alternativas, de alguma forma comprometidos com ONGs (Organizações Não Governamentais), têm estado na vanguarda desta forma de representação do DL (Desenvolvimento Local) (MORENO, 2002, p. 113).

A proposta do desenvolvimento local concilia elementos como solidariedade/competitividade, a integração e diversificação de atividades (por exemplo: turismo, agricultura etc.) e dos espaços rurais e urbanos (desenvolvimento rural integrado).

A título de comparação, a abordagem territorial é oposta a abordagem setorial. Na perspectiva da abordagem territorial do desenvolvimento uma estratégia eficaz de desenvolvimento não deve basear-se em atividades altamente especializadas fomentadas por políticas de modernização agrícola, como é o caso de muitas culturas agrícolas como a vinha, o azeite citando exemplos em Portugal, abranger um público específico (embora possa eleger o público prioritário, a ideia é envolver a totalidade dos atores num dado território).

Nesse sentido, é oportuno elucidar as distinções entre as abordagens do desenvolvimento apresentadas por Veiga (2009) no quadro 8, de modo a introduzir para o leitor o arcabouço conceitual e teórico no qual assentam os programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial.

Retomando os apontamentos de Moreno (2002), além do carácter ideológico bastante arraigado na proposta do desenvolvimento local, propiciando bastante força em repartições diversas (públicas, privadas, universidades, ONGs etc.), o autor apresenta os meios para alcançar o desenvolvimento, e, mais importante, aponta as razões de ordem prática para a adoção da abordagem territorial.

Segundo o autor:

Trata-se de criar condições para substituir muita da assistência estatal por auto-assistência, através de mediações associativas qualificadas, por exemplo, dinamizando-se iniciativas locais de valorização pessoal/social, económica, cultural e política. Naturalmente, num contexto em que a crise estrutural coincide com o desafio permanente da globalização entre

solidariedade e a competitividade. O discurso é o da compatibilização entre a legitimidade e a eficiência, que também se revê no binómio aprofundamento da democracia/ melhoria da qualidade de vida (MORENO,2002, p.107-108).

**Quadro 8.** Modelos e abordagens do desenvolvimento.

Dimensões	Modelo de desenvolvimento rural exógeno	Abordagens de desenvolvimento rural endógenas
Princípio chave	Pólos de crescimento urbano	Recursos específicos de uma área: humanos; naturais; culturais
Força dinâmica	As principais forças de desenvolvimento concebidas como exteriores às áreas rurais	Iniciativa local e empresa
Sentido da dinâmica	A partir de cima (“top – down”) Paradigma funcionalista	A partir de baixo (“bottom up”) Paradigma territorialista
Funções das áreas rurais	Alimentos e outras produções primárias para expandir a economia urbana.	Economia de serviços diversos
Problemas de desenvolvimento rural	Baixa produtividade e acessibilidades	Capacidade limitada de áreas e grupos sociais para participar na atividade económica e no desenvolvimento
Alvos do desenvolvimento	Industrialização da agricultura e especialização Encorajamento da mobilidade do trabalho e capital	Construção de capacidade (formação profissional; instituições e infra-estruturas) Ultrapassar a exclusão social
Relações com o ambiente	Crescimento económico em primeiro lugar	Sustentabilidade Consequências distributivas do desenvolvimento

Fonte: Adaptado de Lowe e outros (1998)<sup>82</sup> apud Veiga (2009), p. 83.

Portanto, as razões para a emergência do desenvolvimento local são múltiplas, mas os principais motivos para a adoção desse modelo de intervenção pública estão relacionados a redução da intervenção estatal de uma forma geral, seja pela inclinação neoliberal dos governos de muitos países e instituições supra-nacionais<sup>83</sup>, seja pelos compromissos assumidos pela UE no GATT e OMC<sup>84</sup>.

Recapitulando as mudanças na orientação geral das políticas voltadas para o espaço rural no bloco europeu, Barros (2003) apresenta, de forma resumida, essa evolução.

Numa primeira fase, durante os anos 60, a preocupação exclusiva situava-se no âmbito da organização dos mercados e da fixação dos preços. Posteriormente, viria a ser incorporada na PAC a melhoria das estruturas produtivas. Nos anos 70, e no contexto das medidas estruturais, foram afloradas as primeiras referências espaciais, nomeadamente com o estabelecimento em meados da década, da diferenciação das zonas desfavorecidas e de montanha. Na sua sequência, surgem as políticas de melhorias das estruturas comerciais e de transformação dos produtos agrícolas. Finalmente, no fim dos anos 80, aparecem clara e definitivamente

<sup>82</sup> LOWE, Philip e outros. **Participation in rural development: a review of European experience**. Research Report, CRE-Centre for Rural Economy, University of Newcastle upon Tyne, 1998, 83p.

<sup>83</sup> Sobre a difusão da ideologia e práticas neoliberais nas instituições e governos no mundo, ver Harvey (2011).

<sup>84</sup> Para detalhes desses acordos comerciais e seus rebatimentos na agricultura europeia e portuguesa, ver Cavaco (2006); Cunha (2004); Silva (2000).

as preocupações, as políticas e as medidas para o ordenamento e o desenvolvimento rurais (BARROS, 2003, p. 22).

O desenvolvimento de base local e também territorial se apresenta como uma alternativa para a redução das disparidades urbano/industrial-rural e regionais, que no âmbito da agricultura e do espaço rural foi em grande medida provocada/intensificada pela aplicação de políticas setoriais, descendentes, amparadas no modelo de desenvolvimento rural exógeno descrito no quadro 8 extraído de Veiga (2009), o principal ícone sendo a PAC.

A força e repercussão que a proposta do desenvolvimento local alcançou, materializou-se na IC LEADER, discutida no subitem a seguir, que também contempla mais alguns elementos da adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural.

#### **2.4.3 A implementação da IC LEADER e do PRODER em Portugal**

A IC LEADER passou a ser executada no ano de 1991, e contava com financiamento do FEOGA<sup>85</sup> e dos governos nacionais. A boa receptividade que obteve levou a UE a editar outras duas edições do LEADER, de modo a expandir e incentivar os países a adotarem a abordagem LEADER em programas nacionais de desenvolvimento rural. Assim, o programa é dividido em três fases, LEADER I (1991-1994), LEADER II (1995-1999) e LEADER+, que teve vigência entre 2000 e 2006.

A cada nova edição do programa o orçamento foi ampliado. O LEADER I contou com orçamento de 442 milhões de euros, distribuídos em 217 projetos, o LEADER II com recursos da ordem de 1,755 bilhão de euros e apoiou 893 projetos, enquanto que para o LEADER+ foram disponibilizados 2,105 bilhões de euros, apoiando 906 projetos (COMUNIDADE EUROPEIA, 2006).

A expansão do LEADER, conseqüentemente implicou no aumento do número de projetos vinculados ao programa em Portugal e em sua cobertura territorial, uma vez que boa parte do território português é constituída por áreas consideradas prioritárias do LEADER, ou seja, territórios rurais deprimidos, caracterizados pelo êxodo de jovens, envelhecimento da população, atraso tecnológico e baixa produtividade da agricultura, dentre outros aspectos.

---

<sup>85</sup> Os projetos vinculados ao programa LEADER contam com financiamento parcial da UE, sendo exigida contrapartida financeira dos beneficiários dos projetos.

A marginalização econômica destas áreas possibilitou que se mantivesse conservada, em grande medida, muitas paisagens rurais, as quais passaram a ser valorizadas para a exploração do turismo. Num contexto geral da assunção de uma visão idílica do rural construída a partir de novos valores de uma sociedade predominantemente urbana, mais preocupada com o meio ambiente, com a permanência das tradições e particularidades do modo de vida rural, que foram muito abalados pela padronização do consumo e do modo de vida induzidos pela globalização (BAPTISTA, 2006).

Nesse sentido, o programa LEADER despertou grandes expectativas quanto ao potencial de desenvolvimento contido nessas áreas, conforme se verifica em Cavaco (1992) e Barros (2003). Entretanto, estudos mais recentes, a exemplo de Moreno (2002 e 2009), Carneiro (2005) e Rover e Henriques (2006), apontam que o programa teve impactos bastante limitados, e os territórios rurais contemplados com a IC LEADER e outros programas de desenvolvimento local continuam a perder população e a apresentar baixo dinamismo econômico (JACINTO; ALVES, 2013).

Moreno (2002) destaca que houve resistências e tensões em relação a adoção da metodologia do LEADER:

No caso português, a implantação do LEADER e da sua dinâmica ocasionou uma série de conflitos internos, por inerência à colisão entre um planeamento e controlo administrativo tradicional, de tendência centralizadora e institucionalista, e aquele que supõe a participação activa das entidades locais. A penetração deste último modelo foi quase uma “revolução silenciosa”. Se é verdade que o PIC LEADER foi bem recebido pelo governo português, pela promessa da mitigação da crise da agricultura e do meio rural que se fazia sentir de forma intensa, não é menos verdade que a condução interna do processo escapou à sua lógica de planeamento e gestão territorial, vindo a desagradar a vários responsáveis técnicos e políticos afectos ao Ministério do Planeamento e à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDRReg), bem como a responsáveis de várias autarquias locais que sentiam “intrusões em seus domínios”. De facto, já não era novo o conflito de perspectivas entre aqueles que apostavam na “qualificação territorial” por via funcionalista (planeamento centrado na perspectiva económica dominante) e os que defendiam abordagens multicentradas, envolvendo a participação da população no ordenamento. A experiência e/ou a sensibilidade de muitos técnicos e responsáveis do Ministério da Agricultura, a que pertencia o Organismo Nacional Intermediário para o PIC LEADER, faziam apontar para esta última via (MORENO, 2002, p. 109).

A dificuldade em operar numa lógica ascendente verificada em Portugal por Moreno (2002) é estendida a outros países, conforme aponta Werner (1999).

Así, mientras que la elaboración ascendente y subsidiaria por territorios de proyecto LEADER permanece como objetivo de principio; en realidad, los

dispositivos nacionais tienden a la recentralización; lo que denuncian los actores locales. Las instancias europeas parecen haber escuchado estas críticas.

Por ello, el Observatorio Europeo fue encargado de iniciar dos movimientos esenciales (WERNER, 1999, p. 503).

Na tabela 4 e figura 1 são apresentados alguns dados referentes às três edições do programa LEADER em Portugal. Os projetos do LEADER I incidiram em 1950 freguesias em Portugal continental<sup>86</sup>, cobrindo uma área de 37% do continente, nas quais residiam 14,3% da população. O LEADER II apresenta significativa expansão em relação ao seu antecessor, atingindo 54% da área territorial do continente, distribuídas em 2914 freguesias em que residiam 32,6% da população. Ao passo que na última versão do programa todos os territórios rurais se tornaram elegíveis, entretanto, foram aqueles considerados territórios deprimidos. Assim, 89% dos territórios foram atingidos, onde residiam 35% da população de Portugal continental.

**Tabela 4.** Performance do Programa LEADER em Portugal Continental (não contempla a Ilha da Madeira e os Açores).

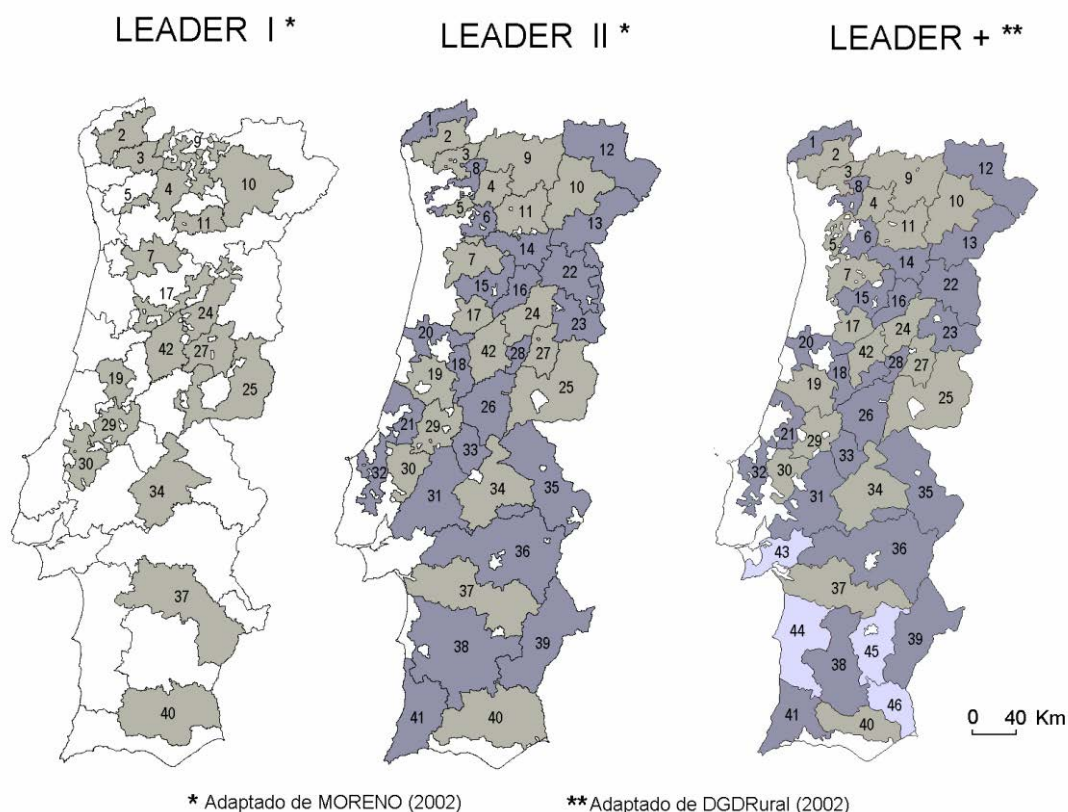
	<b>LEADER I</b>	<b>LEADER II</b>	<b>LEADER+</b>
<b>Área territorial abrangida</b>	37%	86%	89%
<b>População</b>	14,3%	32,6%	35%
<b>Grupos de Ação Local (GALs) constituídos</b>	20	48	52

**Fonte:** Moreno (2002); Rover; Henriques (2006)<sup>87</sup>.

Para apoiar as regiões rurais deprimidas, o programa foi estruturado em algumas linhas de atuação, de modo a contemplar as vocações, diversidades e características dessas regiões. No quadro 9 é demonstrado como o programa LEADER esteve organizado nas suas três edições.

<sup>86</sup> Portugal possui área territorial de apenas 92.145 km<sup>2</sup>, que estão distribuídas pelo conjunto de arquipélagos atlânticos, e Ilhas Açores e da Madeira, e principalmente pelo continente, que representa 96,6% área do território nacional e concentra 95,1% da população portuguesa, que contabiliza pouco mais de 10,5 milhões de habitantes. A organização político-administrativa do país difere da brasileira. A título de exemplo comparativo, no Brasil, município seria o equivalente a Concelho em Portugal, que abrigam vilas, aldeias e freguesias, respectivamente em ordem decrescente no que diz respeito ao número de habitantes e importância política. As freguesias equivalem a bairros no Brasil.

<sup>87</sup> Os dados do LEADER+ apresentados na tabela 4 foram encontrados em Rover e Henriques (2006), os referidos autores por sua vez obtiveram estes dados em: Diniz, Francisco; Nogueira, Fernanda (2002), "Promotores públicos e privados no LEADER II: o caso das NUTS Douro e das regiões autónomas da Madeira e dos Açores". In: **Gestão e Desenvolvimento**, 11, 255-278. Ressalta-se que não foram encontrados em relação a disponibilização de recursos ao LEADER I, em Portugal. Segundo Werner (1999), em Portugal foram disponibilizados 129,4 milhões de €. No LEADER+ o montante foi de 152 milhões € (Informação encontrada em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24208\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24208_pt.htm))



**Figura 1.A** Iniciativa Comunitária LEADER em Portugal Continental – Entidades Locais LEADER I (1991-93); LEADER II (1994-99); LEADER + (2001-06).

Fonte: <http://www.sper.pt/VCHER/Pdfs/LuisMoreno.pdf>

**Quadro 9. LEADER em Portugal: principais Acções/Medidas.**

LEADER I	LEADER II	LEADER +
- Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	(idem)	- Apoio a estratégias de desenvolvimento territorial integradas de carácter inovador, baseadas numa abordagem da base para o topo
- Form. Profiss.. e ajudas a contratação	- poucas mudanças em relação a primeira versão)	- Apoio à cooperação entre territórios rurais
- Turismo em espaço rural (TER)	- (idem)	- Criação de redes
- PME, Artesanato e serviços de apoio	- Artesanato, moderniz. empres. de PME e Outros	- Assistência técnica
- Valoriz. e comerc. de produtos locais	- (poucas mudanças em relação a primeira versão	
- Outras medidas	- Preserv. e valoriz. do amb. e qualidade de vida	
- Funcionamento do GAL	- Acções em cooperação (nacional/transnacional)	
	- Outros	

Fonte: Adaptado de Moreno (2002) e [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/intro\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/intro_pt.htm) (Acesso em 20/06/2013).

Org. Flávio de Arruda Saron.

Os projetos do LEADER em Portugal contemplam ações diversificadas, na agricultura os projetos visam à agregação de valor a produtos típicos (queijos, vinhos, dentre outros); a preservação e exploração do patrimônio natural, histórico, cultural para fins turísticos; obras de infraestrutura voltadas para o bem estar da população rural etc<sup>88</sup>.

No entanto, Rover e Henriques (2006) ponderam que os territórios rurais identificados como rural profundo, entendidos como áreas rurais menos dinâmicas, onde a atividade agrícola é mais importante na composição da renda, a possibilidade de ocupações não-agrícolas é bastante limitada, tendo sido as áreas que mais sofreram com a redução do contingente populacional e o envelhecimento da população. Ou seja, os territórios rurais mais carentes de intervenção pública não foram alcançados pela IC LEADER em Portugal, pois são os que possuem o menor nível de organização política e enfrenta maiores dificuldades para garantir as contrapartidas exigidas no financiamento dos projetos.

Nesse sentido, Rover e Henriques (2006) observam que as Associações de Desenvolvimento Locais (ADLs) são controladas, em grande medida, por tecnocratas vinculados as autarquias locais, especialmente câmaras municipais e juntas de freguesia, reproduzindo, dessa forma, uma situação de assimetria de poder característicos de abordagens descendentes.

Os referidos autores realizam a seguinte observação sobre as limitações da IC LEADER no apoio aos territórios rurais mais fragilizados:

Desde o LEADER I até hoje, a necessidade de uma contrapartida financeira para cada projecto a aprovar é uma limitação que os agricultores mais descapitalizados não conseguem superar, até porque faltam em muitos locais mecanismos de micro-crédito que complementem a necessária parcela de recursos próprios. Por outro lado, também é limitado o envolvimento destes grupos nas tomadas de decisões estratégicas do desenvolvimento local, quer quanto às orientações gerais, quer no que se relaciona com a selecção dos projectos a aprovar. É evidente a necessidade de um esforço institucional de discriminação positiva destes grupos. Uma tal discriminação exige a superação do preconceito relativamente às capacidades dos grupos mais necessitados e desorganizados, e um maior investimento na sua formação/capacitação (ROVER; HENRIQUES, 2006, p. 130).

A IC LEADER chama mais atenção por seus aspectos diferenciados, do que propriamente por seus resultados efetivos. Almejava-se que a partir de projetos inovadores e exemplares de desenvolvimento rural, em que as próprias comunidades rurais fossem responsáveis pelo desenvolvimento sensibilizassem outros territórios rurais a trilharem o mesmo caminho (MORENO, 2002; WERNER, 1999).

---

<sup>88</sup> Sobre o perfil e características regionais dos projetos do LEADER em Portugal, ver Moreno (2009).

A despeito do seu caráter inovador e descentralizado, a restrição orçamentária é um dos principais entraves para se alcançar resultados mais significativos, constituindo-se em ponto débil do programa, conforme nos apresenta Carneiro (2005). Segundo a autora, o LEADER+ dispunha de

[...] mais do dobro das suas dotações iniciais em 1991, tem uma dimensão bastante reduzida no total do orçamento comunitário, representado apenas cerca de 1% das dotações dos Fundos Estruturais europeus, e 19,4% das dotações para as Iniciativas Comunitárias para o período 2000-2006. Mais ainda, comparando com o orçamento concedido ao “segundo pilar” da PAC, o Desenvolvimento Rural (30.370 milhões de euros), o orçamento para o Programa LEADER, o único exclusivamente dedicado ao desenvolvimento rural, representa apenas cerca de 1/15 (CARNEIRO, 2005, p. 14).

A IC LEADER se encerrou no ano de 2006, entretanto, sua abordagem foi incorporada em programas nacionais de desenvolvimento rural a partir da vigência do QREN. No caso de Portugal, passou a integrar o Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER).

O PRODER foi oficialmente criado no ano de 2007, em consonância com as orientações estabelecidas pelo FEADER para a criação de programas nacionais de desenvolvimento rural. O programa aglutina as medidas e ações que estavam dicotomizadas nos QCA I, II e III nos Programas Operacionais da Agricultura e Desenvolvimento Rural e na IC LEADER<sup>89</sup>. Ou seja, contempla o apoio a agricultura e também da vertente do desenvolvimento rural num único programa a agricultura e ao desenvolvimento rural.

O programa é dividido em quatro subprogramas, quais sejam:

- 1) Promoção da Competitividade:
- 2) Gestão Sustentável do Espaço Rural
- 3) Dinamização das Zonas Rurais
- 4) Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências

O programa é financiado com recursos do governo português, e em sua maior parte do FEADER, a programação prevê despesa pública total de 4.282.019 de euros, dos quais 3.573.777 de euros provenientes do FEADER. Especificamente ao subprograma 3 (eixo LEADER) é direcionada uma parcela pouco expressiva dos recursos<sup>90</sup>, as verbas públicas

---

<sup>89</sup> O Regulamento nº1968/2005 que estabeleceu: “Um mínimo de 5% do financiamento comunitário para cada programa será reservado para a iniciativa Leader (a título de um «eixo Leader» no contexto dos programas)” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006, p. 19). Portanto, as ações de apoio ao desenvolvimento rural amparadas na abordagem territorial continuam a usufruir de uma parcela minoritária na distribuição dos recursos entre as políticas públicas.

<sup>90</sup> Comparado-se aos dois principais subprogramas do PRODER, quais sejam: 1) Promoção da Competitividade e 2) Gestão Sustentável do Espaço Rural.



destinadas são da ordem de 393.078 de euros, cabendo ao FEADER a concessão de 315.948 de euros desse montante. Ou seja, apenas 9,18% do PRODER.

O subprograma 3, por sua vez é organizado e hierarquizado em medidas e ações conforme se apresenta abaixo:

**Medida 3.1 Diversificação da Economia e Criação de Emprego**

**Ações:** 3.1.1 Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola

3.1.2 Criação e Desenvolvimento de Microempresas (CDM)

3.1.3 Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer (DATL)

**Medida 3.2 Melhoria da Qualidade de Vida**

**Ações:** 3.2.1 Conservação e Valorização do Património Rural (CVPR)

3.2.2 Serviços Básicos para a População Rural (SBPR)

**Medida 3.3 Implementação de Estratégias Locais de Desenvolvimento**

**Medida 3.4 Cooperação LEADER para o Desenvolvimento**

**Ações:** 3.4.1 Cooperação Interterritorial

3.4.2 Cooperação Transnacional

**Medida 3.5 Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação**

Comparando-se o subprograma 3 do PRODER<sup>91</sup>, a IC LEADER não se verifica diferenças nos princípios e diretrizes adotados nos programas. As poucas mudanças verificadas se circunscrevem a forma de organização e operacionalização do subprograma 3 do PRODER, que se apresenta mais centralizado que a IC LEADER.

A execução da IC LEADER, além de uma equipe gestora nacional, contava com o apoio de autarquias regionais para apoiar a sua implementação. No PRODER essa entidade intermediária entre o governo central e o Grupos de Ações Locais e as ADLs (responsáveis pela gestão do PRODER a nível local) foi extinta, o que provocou a re-centralização dos programas de desenvolvimento rural, explicitando a resistência em operar na lógica descentralizada, conforme Moreno (2004 e 2009) lembrou para a IC LEADER.

Sobre esta situação, Lopes (2012) atribui à ausência de normas e legislação comunitárias que regulassem os programas nacionais de desenvolvimento rural no QREN. O autor também aponta que:

A integração da abordagem LEADER como um eixo dos programas nacionais provocou um grande número de mudanças metodológicas e limitações regulamentares que têm condicionado, de forma expressiva, o ritmo e as opções locais na implementação deste programa. A elaboração de legislação geral, que abrange todos as medidas de apoio ao desenvolvimento rural, a criação de circuitos de controlo e de verificação, que não têm em conta a especificidade desta abordagem, e a complexidade administrativa criada à volta destes apoios, têm levantado processos de reflexão, nacional e comunitária, sobre se a decisão de integrar o LEADER nas políticas

---

<sup>91</sup> Nosso objetivo se circunscreve a abordagem LEADER do PRODER.

nacionais sem precaver legislação específica, não terá conduzido a um desvirtuamento da própria iniciativa e dos seus princípios. Na preparação do novo período de apoio (2014-2020) estas questões encontram-se em aberto, numa análise profunda que atualmente a comissão e os Estados membros desenvolvem e que será concluída provavelmente durante o ano de 2013 (LOPES, 2012, p. 50)<sup>92</sup>.

O caráter recente do PRODER ainda não tem proporcionado muitos estudos e avaliações dos seus resultados, embora uma análise preliminar indique efeitos semelhantes aqueles proporcionados pela IC LEADER, em especial no que se refere aos resultados pouco expressivos na reversão da estagnação econômica e perda de população nos territórios rurais.

Os efeitos do PRODER têm sido os mesmos do LEADER também no que se refere às ADLs<sup>93</sup>, sobretudo, na dependência das “orientações e opções das políticas públicas e do seu financiamento que, não sendo coerentes e sempre no mesmo sentido, conduzem a constantes variações dos níveis de intervenção das ADL” (LOPES, 2012, p. 111).

Portanto, a IC LEADER e o PRODER, bem como outros programas não minimizaram os efeitos negativos para a agricultura e os territórios rurais portugueses, conforme apontam Jacinto e Alves (2013).

As dinâmicas económicas, sociais e culturais das últimas décadas mudaram a face dos espaços rurais e expuseram debilidades que sucessivos ciclos de políticas de desenvolvimento foram incapazes de reverter, trajetórias que acentuaram com a adesão de Portugal à União Europeia e fortemente potenciadas com as subsequentes reformas da [...] PAC. As novas orientações das políticas comunitárias para o desenvolvimento rural inspiraram sucessivas gerações de políticas públicas, desde Iniciativas Comunitárias, onde releva, para este efeito, o LEADER, aos Quadros Comunitários de Apoio e respectivos Programas Operacionais (do PEDAP ao PRODER), cujos apoios financeiros, assimetricamente repartidos em termos geográficos e quanto ao tipo e dimensão das explorações beneficiárias, não geraram atividades alternativas nos espaços rurais nem minoraram a crescente perda de importância da agricultura (JACINTO; ALVES, 2013, p. 132).

O cenário pouco promissor para a agricultura e o espaço rural português muito está relacionado à aplicação de programas de desenvolvimento rural, e sua insuficiência em conter tendências e processos de longa data, a exemplo do despovoamento das áreas rurais.

---

<sup>92</sup>Muito semelhante a argumentação de Lopes (2012), está a declaração do representante da ADL Terras do Sicó (entrevistado em pesquisa de campo no mês de agosto de 2013), localizada na Região Centro de Portugal. Ele aponta que a ausência de uma entidade intermediária de execução do programa, a nível regional, por exemplo, poderia dar encaminhamento a maioria dos trâmites burocráticos decorrentes da implementação dos projetos, que estava constituído anteriormente no LEADER.

<sup>93</sup> As ADLs que apoiam a execução do PRODER continuam as mesmas que operam a IC LEADER (LOPES, 2012).

No Brasil, os programas de desenvolvimento rural amparados na abordagem territorial, a exemplo do PRONAT, também tem apresentado resultados bastante tímidos e pouco tem alterado a condição marginal dos territórios rurais deprimidos.

#### **2.4.4 O PRONAT e a consolidação da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural**

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) consolida a adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. De certa forma este programa deu continuidade, com as devidas alterações de concepção e operacionalização, as ações que vinham sendo desenvolvidas no âmbito do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-I).

O PRONAF-I constituía-se numa linha diferenciada do PRONAF, voltada para os municípios rurais *deprimidos*, com o intuito de sanar carências de infraestrutura mínima em municípios com perfil agropecuário, em especial aqueles com predominância da agricultura familiar (ORTEGA, 2008).

De um modo geral, os municípios habilitados a acessarem os recursos do PRONAF-I deveriam dispor das seguintes características: estrutura fundiária mais desconcentrada que a média estadual; significativa proporção de população rural (acima da média estadual) e valor de produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura abaixo da média do Estado (ORTEGA, 2008).

Esta linha de financiamento tinha como princípios a participação dos beneficiários (agricultores familiares) na elaboração de um plano de ações para o desenvolvimento rural no município, ou seja, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), que seria discutido e aprovado no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), órgão composto por pelo menos em 50% de representantes da agricultura familiar (ORTEGA, 2008).

Dessa forma, o PRONAF-I inaugurou alguns pressupostos inéditos nas políticas de desenvolvimento rural, que posteriormente, no Governo Lula, foram, em parte, mantidos e ampliados, a exemplo da participação dos beneficiários a partir da criação de espaços para a discussão de ações visando o desenvolvimento rural. Portanto, o referido programa é um

marco histórico em relação a adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil<sup>94</sup>.

A partir de 2003, significativas mudanças ocorreram em relação à concepção e operacionalização das políticas de desenvolvimento rural. Assim, os recursos/estruturas do PRONAF-I<sup>95</sup> foram canalizados para o PRONAT. Estas mudanças decorreram da transição entre o segundo mandato do governo Cardoso para o primeiro mandato do governo Lula.

Segundo, ORTEGA (2008):

[...] a partir de 2003, um ano considerado de transição, os recursos da linha do PRONAF Infra-estrutura e Serviços foram destinados aos territórios recentemente implantados. Os municípios rurais deprimidos que eram contemplados pelo PRONAF Infra-estrutura e Serviços, em larga medida, constituíram os territórios rurais do MDA, uma experiência de consórcios intermunicipais, com o intuito, por exemplo, de que os investimentos não fossem pulverizados nos municípios, mas, sim, alocados a iniciativas que aproveitassem a sinergia gerada por uma ação mais abrangente entre eles (ORTEGA, 2008, p. 131).

No ano de 2003 vigorava o último Plano Plurianual (PPA) do governo anterior. Assim, a instituição dos primeiros territórios rurais e sua administração foram transferidos no ano de 2004, para a recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT<sup>96</sup>), vinculada a MDA. Todavia, a condução do PRONAT enfrentou muitas dificuldades devido à falta de técnicos e o seu despreparo para levarem adiante as ações do programa. Dessa forma, as primeiras ações da SDT destinaram-se a instauração de infraestrutura e de contratação e capacitação de técnicos para conduzir os programas de desenvolvimento territorial, conforme ressaltam Sabourin (2007), Leite et. al.(2007) e Delgado, N., et. al.(2007).

O PRONAT representa a continuidade em relação à adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural iniciada com o PRONAF-I, entretanto, apresenta várias diferenças de concepção e operacionalização. Dentre as principais alterações da transição entre os dois programas, destaca-se a ampliação da escala, do município para o território, que na visão institucional é caracterizado como um recorte territorial dotado de certa identidade, ou seja, consiste num conjunto de municípios que possuem algumas semelhanças econômicas, sociais e culturais.

Estas mudanças justificam-se pelo reconhecimento dos obstáculos operacionais evidenciados com a experiência do PRONAF-I. Dessa forma, a instituição dos territórios

---

<sup>94</sup>Em relação aos resultados do programa, não cabe neste trabalho maior aprofundamento. Para maiores informações consultar: Mattei (2005), Mattei; Cazella (2004) e Ortega (2008).

<sup>95</sup> O PRONAF ficou incumbido apenas de conduzir a política de crédito rural para a agricultura familiar.

<sup>96</sup> A SDT foi instituída por meio do decreto nº 5.033 (LEITE et. al., 2007).

rurais buscava limitar o tradicional clientelismo e a influência política dos prefeitos nos CMRDs<sup>97</sup>.

Outra mudança introduzida pelo PRONAT comparada ao seu antecessor – o PRONAF-I - foi a reformulação<sup>98</sup> das linhas de atuação deste programa e criação de novas linhas de atuação, quais sejam: “Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares” e o “Projeto Dom Helder Câmara” (PDHC). Esta última ação é voltada exclusivamente para o atendimento dos Assentamentos Rurais da Reforma Agrária no Semiárido nordestino (LEITE e WESZ JÚNIOR, 2011).

A participação social continuou sendo uma prerrogativa também no PRONAT, por meio da elaboração de “Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável” (PTDRS), linha criada no ano de 2004. Para dar suporte ao planejamento nos Territórios Rurais, no mesmo ano, foi instituída a linha “Gestão Administrativa do Programa”, e em 2006, visando qualificar o processo de planejamento dos Territórios Rurais foi criada a linha “Apoio a Gestão de PTDRS”. Em 2007 e 2008, com o intuito de aperfeiçoar o programa foram criadas as linhas: “Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária” e “Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade” (LEITE e WESZ JÚNIOR, 2011). No quadro 10 são apresentadas as linhas de atuação do PRONAT.

Dessa forma, a configuração do programa foi elaborada em consonância aos pressupostos inovadores (defendidos pelo discurso oficial) nas políticas de desenvolvimento rural, quais sejam:

[...] o enfoque territorial, a superação dos limites municipais, uma visão do rural para além de uma visão setorial da agricultura, uma política de superação da dicotomia rural-urbana, superação de conflitos intra e inter-classes por meio de um pacto territorial e promoção do desenvolvimento endógeno. Um desafio nada fácil para territórios que, na sua maioria, podem ser qualificados como deprimidos (ORTEGA, 2008, p. 166).

---

<sup>97</sup> De acordo com Delgado et. al. (2007), a nova institucionalidade operacional criada pelo PRONAT ao limitar a ingerência de interesses político partidários, emanado especialmente por parte das prefeituras, “tem sido a causa de descontentamento e do afastamento de muitas prefeituras, o que invariavelmente dificulta o fortalecimento e a conformação de um processo de desenvolvimento territorial ampliado”. (DELGADO *et. al.*, 2007, p. 35).

<sup>98</sup> Na verdade a reformulação empreendida pelo PRONAT foi mais propriamente uma renomeação das duas linhas de atuação do PRONAF-I, conforme ressalta Leite e Wesz Júnior (2011). Assim, o apoio a Infraestrutura e Serviços Municipais e a Capacitação dos Agricultores Familiares passaram a se chamar Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento” no processo de transição/substituição entre os dois programas.

**Quadro 10.** Linhas do PRONAT.

<b>Linhas</b>	<b>Ano instituído</b>
Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)	2003
Capacitação de Agentes de Desenvolvimento	2003
Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares	2003
Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)	2003
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	2004
Gestão Administrativa do Programa	2004
Apoio a Gestão de PTDRS	2006
Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária	2007
Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	2008

**Fonte:** Leite e Wesz Júnior (2011).

**Org.** Flávio de Arruda Saron

Por meio da criação de uma nova institucionalidade política, o território rural, constituiu-se em novo espaço de participação social, os colegiados territoriais. A SDT pretendia implementar estratégia mais eficiente de desenvolvimento rural, com maior interlocução com a sociedade civil e ações mais abrangentes, procurava-se evitar a excessiva fragmentação de políticas e a dispersão dos recursos.

ORTEGA (2008) apresenta a missão atribuída ao PRONAT:

Em linhas gerais, o desafio da estratégia de desenvolvimento territorial seria unir e organizar a comunidade em torno de um projeto de desenvolvimento. É preciso ter, num espaço de discussão, setores representativos da sociedade local, para a elaboração de um plano comum, cujo princípio básico é compatibilizar a busca da competitividade e equidade dos territórios. Portanto, por meio dos Territórios Rurais, pretende-se promover ações que são mais que compensatórias (ORTEGA, 2008, p. 164).

A atuação da SDT se pautaria na indução ao desenvolvimento. Assim, o objetivo do PRONAT seria “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais, que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2004, s.p). Portanto, o PRONAT continha uma estratégia dupla de combate a pobreza rural e dinamização produtiva dos territórios rurais deprimidos.

Dessa forma, para Bonnal (2008) o protagonismo do desenvolvimento não caberia ao Estado, uma vez que o programa

[...] se fundamentava na idéia de território de identidade, que supõe a existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local. Sendo assim, o programa objetivava ajudar a coletividade local na definição e implementação de ações coerentes com as normas aí estabelecidas, respondendo a objetivos compartilhados. Nesta lógica, o papel do Estado se limitava (ou devia se limitar) a uma função de arbitragem e de apoio, mediante a alocação de recursos e a prestação de serviços, notadamente na capacitação nas áreas da gestão técnica e administrativa de projetos coletivos (BONNAL, 2008, p. 02).

A partir destes pressupostos, a SDT estabeleceu as etapas para a implementação do PRONAT, conforme constam no documento Brasil (2005), quais sejam:

- a) 1ª etapa: Esta fase pauta-se na sensibilização e mobilização dos atores, ao mesmo tempo preza pela capacitação de pessoal para trabalhar conjuntamente na condução dos projetos. “Busca-se uma maior aproximação entre essas forças representativas, firmando-se compromissos conjuntos (DELGADO, N., et. al., 2007, p. 32).
- b) 2ª etapa: É a fase de planejamento das ações a serem executadas no território, quando são definidas as prioridades, elaboram-se diagnósticos contendo as potencialidades e os obstáculos para o desenvolvimento do território, e por fim são definidas as ações a serem implementadas e também os compromissos de ambas as partes. As ações são apreciadas e aprovadas no interior do Colegiado Territorial, que possui representação paritária entre sociedade civil e Estado.
- c) 3ª etapa: é a última fase, em que as ações são implementadas. Nesta fase inclui-se também o monitoramento das ações, que segundo Leite et. al. (2007) são realizadas levando-se em conta os seguintes indicadores: “fortalecimento da gestão social, fortalecimento das redes sociais de cooperação, dinamização econômica nos territórios rurais e articulação de políticas públicas” (LEITE et. al., 2007, p. 44).

Para a identificação e delimitação dos territórios rurais foram adotados alguns critérios. Dessa forma, foram priorizadas as áreas com:

[...] i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (DELGADO, N.; LEITE, 2011, p. 433-434).

A partir destes critérios foram criados até o momento (2014) 239 territórios rurais<sup>99</sup>, que englobam um conjunto de 3.572 municípios, perfazem 44,93% do número de municípios e abrangem 58,49% da área territorial do Brasil, onde residem 65 milhões de habitantes (28,57% da população do país), cuja população rural é de 15.923.286 de pessoas (equivalente

---

<sup>99</sup> De acordo com o documento Brasil (2011a) o PRONAT foi concebido para ser um programa a ser implementado em longo prazo, cuja vigência teria duração de 30 anos. Neste período espera-se ao mínimo a criação de 300 territórios rurais.

a 56,02% da população rural do país), de acordo com as informações apresentadas no mapa 3, as quais foram disponibilizadas pela SDT<sup>100</sup>.

A despeito da expressiva cobertura territorial do PRONAT, os resultados derivados da sua implementação são bastante tímidos e contrapõem-se aos princípios adotados no discurso oficial. Primeiro no que diz respeito às metas estabelecidas e não cumpridas (os recursos gastos com o programa sempre são menores do que a previsão), e em segundo lugar porque os projetos têm sido eminentemente setoriais (agricultura)<sup>101</sup>, e, também, praticamente manteve inalterada a situação das prefeituras.

Leite e Wesz Júnior (2011), ao analisarem a dinâmica do programa entre os anos de 2003 e 2008, verificaram que as linhas que mais financiaram projetos são aquelas identificadas com as atividades agropecuárias, especialmente o Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), que juntamente com a linha Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares representaram 80% dos recursos investidos por parte do PRONAT.

Os recursos disponibilizados para o PRONAT são do Orçamento Geral da União (OGU), repassados para o MDA e SDT, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). A liberação dos recursos do programa se dá por parte da Caixa Econômica Federal (CEF), que exige que a entidade a receber os recursos do programa tenham “condições” para isso, ou seja, juridicamente estejam aptas a receber volume maior de recursos<sup>102</sup>.

Inicialmente os projetos são escolhidos no âmbito do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), em seguida são encaminhados para os Colegiados Estaduais e Delegacias Federais do MDA e, posteriormente, para o MDA em Brasília, onde é realizada a análise técnica dos projetos. A CEF é a instituição responsável pela gestão financeira do programa (cobrando por este serviço 2,5% do valor total dos projetos). Portanto, os projetos passam por várias instâncias, implicando em grande burocratização e morosidade, com espera de 4 a 5 anos para a implementação dos projetos de desenvolvimento rural, causando desinteresse e frustração entre os beneficiários, conforme salienta Gómez (2006).

---

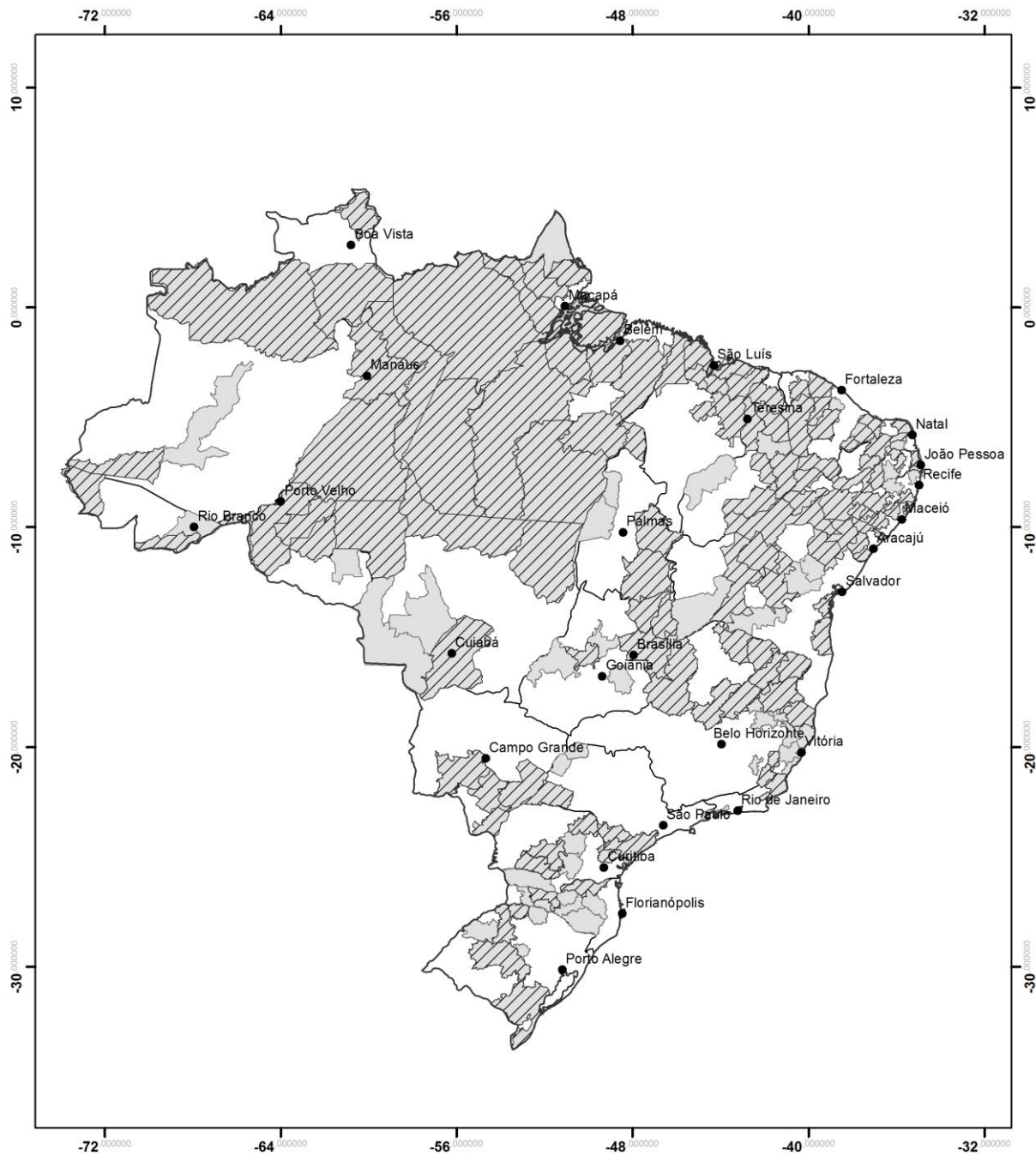
<sup>100</sup> Ainda não foram disponibilizadas as bases cartográficas que permitem a elaboração do mapa dos 239 territórios, entre territórios rurais e da cidadania. Portanto, no mapa constam 164 territórios, entre territórios rurais e da cidadania.

<sup>101</sup> Este é o mesmo caráter dos projetos do Território Rural do Pontal do Paranapanema, conforme atestam Barone et al. (2011), e também no Território Rural do Noroeste paulista.



<sup>102</sup> Em regiões rurais deprimidas, como é o caso do Noroeste paulista com baixa organização social não há (ou pelo menos é em número reduzido) entidades controladas diretamente por representantes rurais que podem gerenciar os recursos do PRONAT. Além disso, a contrapartida exigida nos projetos também limita o grau de ação de uma entidade da sociedade civil.



### Mapa 3. Território Rurais e Territórios da Cidadania no Brasil.



#### Legenda

- Capitais
-  Territórios da Cidadania
-  Territórios Rurais

Escala gráfica:



Apoio:



Fonte: MDA, 2013.  
Org.: Flávio de Arruda Saron.  
Orientador: Antonio Nivaldo Hespanhol.

Gómez (2006) observa que o modelo de operação do PRONAT prevê que o financiamento dos projetos específicos dos Territórios Rurais

[...] deve buscar-se em outras secretarias do MDA, como o PRONAF-Infraestrutura (extinta), na Secretaria de Agricultura Familiar, ou programas referentes à estrutura fundiária, na Secretaria de Reordenamento Fundiário. A intervenção de várias secretarias eleva o nível de controle burocrático e de regras que devem ser cumpridas, o que faz com que não se facilite o acesso a crédito e, inclusive, se desincentive sua demanda (GÓMEZ, 2006, p. 368-369).

Analisando a sua sistemática e operacionalização, percebe-se que o PRONAT não superou os problemas verificados no âmbito do PRONAF-I, conforme foi propagandeado, pois a sociedade civil continuou a depender em grande medida das prefeituras (poder local)<sup>103</sup>. Desse modo, boa parte dos problemas relacionados ao poder local, a exemplo das inadimplências das Prefeituras (a inadimplência é uma exigência da CEF para o repasse de recursos do PRONAT), e principalmente as diferenças político-partidárias e o clientelismo, repete-se novamente. Ou seja, não há amparo legal para que as ações sejam integralmente implementadas por meio da escala supra-municipal.

Leite e Wesz Júnior (2011) levantaram esta questão:

Em particular deve-se destacar o caráter inovador dos programas ao direcionar os recursos atinentes ao desenvolvimento das áreas objeto de ação, dos municípios para uma escala logo acima, mesmo que esta última não tenha, ainda, consolidado amparo legal. Isso tem impedido, por sua vez, que os recursos destinados aos projetos de investimento (inscritos nas linhas programáticas com menor capacidade de execução orçamentária) apresentem um desempenho mais satisfatório, pois dependiam impreterivelmente do envolvimento das prefeituras ou dos órgãos dos governos estaduais, o que nem sempre é possível (seja por motivos políticos, seja em função da inadimplência dessas unidades) (LEITE e WÉSZ JÚNIOR, 2011, p. 193).

Além dos pontos explicitados, um dos principais limitantes do PRONAT é a sua restrição orçamentária. No período compreendido entre os anos de 2003 e 2010 foram disponibilizados ao programa apenas R\$1,5 bilhão, de acordo com Brasil (2011a). Este volume de recursos é irrisório. A título de exemplo comparativo, o montante de recursos alocados no PRONAT em oito anos equivale a 10% do montante disponibilizado ao PRONAF apenas no ano agrícola de 2010/2011. Estas afirmações ratificam a posição marginal que a abordagem territorial ocupa nas políticas de desenvolvimento rural.

A avaliação de Gómez (2006) em relação ao PRONAT é semelhante à de Sabourin (2007), em relação ao excessivo “parcelamento” das políticas de desenvolvimento rural.

---

<sup>103</sup> No Território Rural do Noroeste paulista todos os proponentes dos projetos foram as Prefeituras.

Em vez de uma política que possa estruturar adequadamente uma proposta territorial do começo ao fim, o processo se divide em linhas de financiamento diversas, com requisitos e prazos diversos, que recaem em instituições diversas.

A distância entre os objetivos e os meios para consegui-los é uma constante, na política de desenvolvimento territorial rural (sem ser, nem muito menos, uma exceção nas políticas públicas em geral), e uma forma sutil de controlar os participantes no processo, criando enormes expectativas que nunca se cumprem, mas dispersando as responsabilidades de tal modo que a possibilidade de reivindicação se torna quase impossível, porque resulta difícil identificar a quem reclamar (GÓMEZ, 2006, p. 369).

Portanto, este é o panorama do PRONAT, a confrontação entre o discurso e os resultados do programa nos proporcionam a compreensão da real posição da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural, qual seja: uma posição secundária, ou coadjuvante, conforme indica Hespanhol, A. (2010).

Os resultados do PRONAT no que se refere ao combate à pobreza rural foram restritos segundo Bonnal (2008). Para este autor, isto se deve a diluição deste objetivo em um contexto de “um objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, seja pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados” (BONNAL, 2008, p. 2).

A partir dos limitados resultados do PRONAT reconheceu-se a necessidade de se investir e implementar ações integradas em territórios deprimidos, imprimindo maior prioridade ao combate a pobreza rural (atenção especial do governo Lula, permanece sendo uma das principais prioridades, agora no governo Dilma Rousseff). Baseado nessa concepção foi lançado em 2008 o programa Territórios da Cidadania, que elegeu 60 territórios rurais para intervenção (estes territórios escolhidos converteram-se em territórios da cidadania), no ano seguinte o programa incorporou outros 60 territórios rurais, totalizando 120 territórios da cidadania em 2009<sup>104</sup> (DELGADO, N.; LEITE, 2011).

Estas mudanças mostram o quão tímidos foram os resultados do PRONAT, e os enormes desafios para o êxito de políticas de desenvolvimento rural pautadas na abordagem territorial no Brasil. Acrescenta-se que as previsões orçamentárias e as metas estabelecidas não indicam mudanças de rumo no PRONAT nos próximos anos.

Os resultados pouco expressivos do PRONAT reforçam a constante necessidade de elaboração/reformulação das políticas de apoio à agricultura familiar e impõe aos órgãos de representação de interesses da agricultura familiar a necessidade de diálogo e consenso em

---

<sup>104</sup> Não faz parte do propósito do nosso trabalho o estudo do programa Territórios da Cidadania, para detalhes sobre a concepção, operacionalização e resultados do programa, ver Bonnal (2008), Ortega (2008) e Delgado; Leite (2011).

torno de uma política efetiva para a agricultura familiar, ao invés de várias políticas parciais voltadas para grupos específicos que concorrem para acirrar a competição por escassos recursos do Governo Federal para o desenvolvimento territorial<sup>105</sup>.

A trajetória e os resultados do PRONAT revelam os limites da abordagem territorial adotada nos programas de desenvolvimento rural e colocam em voga também as problemáticas derivadas da importação de modelos de políticas de desenvolvimento territorial implementadas em realidades diferenciadas, como a Europa, e também da aceitação da interferência de organismos multilaterais na elaboração de políticas de desenvolvimento rural.

De acordo com Hespagnol A. (2010), trata-se da transposição indiscriminada de programas de desenvolvimento rural pensados em contextos particulares, como a União Europeia, onde a partir de 1991 foi implementada a IC LEADER, modelo seguido em países subdesenvolvidos. A boa receptividade e repercussão deste programa nos países desenvolvidos levaram as agências multilaterais a estimularem/imporem a adoção da abordagem territorial para os países subdesenvolvidos (HESPANHOL, A., 2010). Assim, na América Latina e no Brasil, a adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural se deve a pressão e influencia de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BIRD, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), que por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) que têm criado espaços de diálogo e discussão e fomentado pesquisas que subsidiem a incorporação da abordagem territorial (FERNANDES, 2006; HESPANHOL, A., 2010).

Por seu turno, o debate em relação ao aprimoramento dos instrumentos e metodologias de intervenção dos programas de desenvolvimento rural amparados na abordagem territorial também é pertinente no contexto europeu e português, onde foi implementado o programa LEADER, uma vez que não foi revertida a frágil situação dos territórios rurais deprimidos em Portugal.

No contexto português e brasileiro foi possível verificar semelhanças em relação aos dois programas de desenvolvimento territorial voltados para a área rural, bem como diferenças, as quais se encontram indicadas de maneira sintética no quadro 11.

Verificou-se uma contradição fundamental nos programas de desenvolvimento territorial voltados as áreas rurais, qual seja: priorizam os territórios rurais deprimidos, as áreas que mais carecem de ações oficiais consistentes (incluindo aporte de recursos

---

<sup>105</sup> A respeito da concorrência por recursos públicos federais, e a conseqüente fragmentação política e desmobilização de movimentos sociais agrários, ver Oliveira(2010).

financeiros) para o desenvolvimento, entretanto, são contempladas com os programas que possuem orçamentos mais limitados.

**Quadro 11:** Síntese comparativa PRONAT e LEADER (Portugal).

Diferenças	PRONAT	LEADER
	Os projetos são eminentemente voltados para o desenvolvimento da atividade agropecuária.	O incentivo a atividades agrícolas é menos significativo, uma vez que esta atribuição é da PAC.
Semelhanças	Os principais animadores dos projetos vinculados aos dois programas são agentes externos a agricultura (estes últimos que em tese deveriam ser os maiores “interessados”). Em Portugal, um dos principais agentes de mobilização são as câmaras municipais e juntas de freguesia (ROVER; HENRIQUES, 2006), ao passo que no Brasil são as Prefeituras. Portanto, há forte influência política em ambos os casos (além das atribuições previstas)	
	Ambos os programas apresentam restrição orçamentária.	
	Resultados tímidos, a despeito das metas pretensiosas.	
	Demasiada morosidade na implementação dos projetos, prejudicando o seu êxito (WERNER, 1999).	

A análise e avaliação dos resultados dos referidos programas requerem uma dose de cautela em deixar claro que os questionamentos que norteiam as discussões empreendidas no nosso estudo não é em relação à inviabilidade da adoção da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural, mas a forma como é concebida e, principalmente aplicada no âmbito dos referidos programas. Por isso, nesse capítulo, procurou-se identificar e apontar as contradições e dicotomias entre a abordagem territorial veiculada pelo discurso oficial/normativo e a científica.

Pelo exposto, consideramos que os programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial proporcionam restritas possibilidades para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Entretanto, a pertinência da abordagem territorial não deve ser abalada em função dos pífios resultados dos programas de desenvolvimento rural, pois a resolução dos problemas de ordem, econômica, política, social e ambiental são iminentes ao território e devem ser equacionados de forma integrada.

Nesse sentido, Saquet (2011) exemplifica a relevância da adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento, pois:

Muitos problemas ditos urbanos estão intimamente ligados ao que ocorrem no espaço rural e vice-versa, como ocorre, por exemplo, com a modernização da agricultura e conseqüente concentração da terra e exclusão territorial e, ao mesmo tempo, com a formação de bairros periféricos nas cidades, muitas vezes, justamente por migrantes do espaço rural. A cidade é o local por excelência da tomada de decisões, interferindo diretamente nos acontecimentos do espaço rural. O lixo urbano, carregado pelas águas das chuvas até os rios, distribui-se por todo curso do rio, no espaço rural e na cidade. Já o desmatamento da mata ciliar e o lixo rural também interferem

diretamente na drenagem e na vazão do rio em todo seu trajeto, inclusa a cidade. Isso requer, portanto, um processo de planejamento e gestão integrado, envolvendo o campo e a cidade, as redes de circulação e comunicação, os diferentes grupos sociais e, evidentemente, as especificidades de cada espaço tornado território a partir de seu uso e apropriação historicamente condicionados numa abordagem territorial predominantemente reticular e multidimensional (SAQUET, 2011, p. 10).

A discussão das problemáticas relacionadas aos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial será complementada no capítulo 4, no qual serão analisados os resultados da implementação dos projetos do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista.

### **3 DINÂMICA RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR NO NOROESTE PAULISTA**

Neste capítulo abordamos o processo histórico que culminou na constituição da frente pioneira no Noroeste paulista<sup>106</sup>, isto é, a sua ocupação e colonização efetiva e a consequente incorporação à economia de mercado, em seguida descrevemos o desenvolvimento da agricultura após a consolidação da frente pioneira, bem como as principais mudanças ocorridas no espaço agrário, após a década de 1970 até o período recente.

Este exercício se faz importante, porque no Noroeste paulista a constituição da frente pioneira resultou na formação de uma estrutura fundiária desconcentrada, baseada na pequena propriedade familiar policultora. Dessa forma, a análise do processo histórico de uma região ou de uma determinada porção territorial é importante para a compreensão dos aspectos atuais das formas familiares de produção no campo aí presentes, conforme nos lembra Schneider e Nierdele (2008). Este é o primeiro passo para a identificação da atual situação da agricultura familiar no Noroeste do Estado de São Paulo.

Para os estudiosos interessados em entender as formas familiares de trabalho e suas estratégias de reprodução ao longo da história, a primeira questão que se apresenta refere-se à comparação entre a configuração atual da agricultura familiar (ou dos grupos sociais assim identificados) em relação àquelas formas sociais que se implantaram no passado através dos processos de ocupação e colonização. Objetivamente, a indagação é sobre a possibilidade de se afirmar que os colonos, sitiantes, caipiras, posseiros, moradores, ribeirinhos, e tantas outras categorias do senso comum, estão nas origens e formam a base social da agricultura familiar atual (SCHNEIDER; NIERDELE, 2008, p. 993).

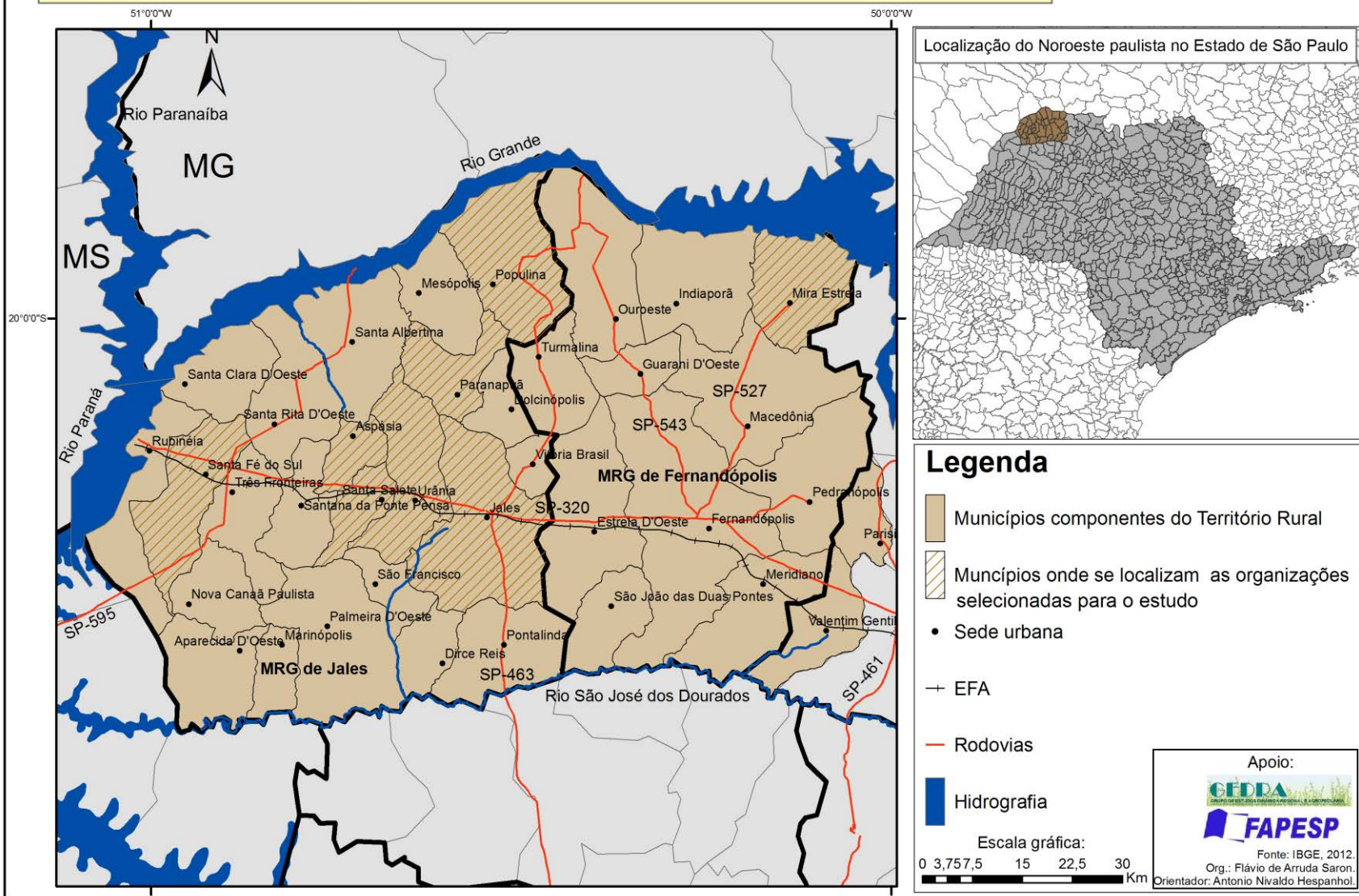
O Noroeste paulista, recorte espacial adotado neste estudo, é composto de 36 municípios que integram o Território Rural do Noroeste Paulista, conforme se verifica no mapa 4. De acordo com o mapa 4, vê-se que o TRNP está compreendido a oeste pelo rio Paraná e a norte pelo rio Grande (constituindo-se em divisores naturais com os Estados de Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, respectivamente) e ao sul pelo rio São José dos Dourados. Na porção central, mais especificamente no espigão que delimita as bacias hidrográficas dos rios Grande e São José dos Dourados, encontra-se a antiga Estrada de Ferro Araraquarense, juntamente com a Rodovia Estadual Euclides da Cunha (SP-320), a mais importante via de acesso ao Noroeste paulista, cortando a área de leste a oeste.

---

<sup>106</sup> Compreende-se neste trabalho como Noroeste paulista os 36 municípios que compõem o Território Rural do Noroeste Paulista, conforme consta no **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Noroeste Paulista (SP)**, ver: Brasil (2010).



**Mapa 4. Caracterização do Território Rural do Noroeste Paulista**



A referida área conta com uma população total de 266.693 habitantes, de acordo com o censo demográfico de 2010, dos quais 236.285 habitam a área urbana (88,53%) e 30.603 a área rural (11,47%). Do conjunto de municípios, a maioria apresentam características nitidamente rurais, ao passo que três deles se destacam por sua centralidade e contam com mais de 10.000 habitantes, quais sejam: Fernandópolis com 64.696 (96,94% da população urbana e 3,06% da população rural), Jales (94,10% da população urbana e 5,90% da população rural) e Santa Fé do Sul (96,06% da população urbana e 3,94% da população rural, conforme apresenta a tabela 5.

Estes municípios apresentam funções tipicamente urbanas no Noroeste Paulista podendo ser considerados seguramente como cidades, conforme apontam Nardoque (2007) e Locatel (2004 e 2010), pois oferecem comércio e serviços diversificados (na área compreendida pelo TRNP) aos municípios circundantes e dos estados vizinhos. Estes foram os únicos municípios que não perderam população desde a sua fundação, tendência mantida no último censo demográfico (2010). Excetuando os três municípios aludidos, apenas Valentim Gentil passou a contar com mais de 10 mil habitantes (11.036) e o município de Palmeira D'Oeste deixou de possuir essa cifra, tendo seu efetivo populacional reduzido de 10.322 habitantes para 9.584 entre os anos de 2000 e 2010, conforme se verifica na tabela 5. Entretanto, os municípios citados não exercem polarização sobre os demais.

Comparando os dados dos censos demográficos dos anos 2010 e 2000 não se observa mudanças significativas no quadro demográfico do Noroeste paulista. Nardoque (2007) verificou que a tendência a perda de população foi estancada em relação às décadas de 1970, 1980 e 1990. Embora, alguns municípios (22 dos 36) tenham perdido efetivo populacional entre 2000 e 2010, esta redução não é tão expressiva comparada a períodos anteriores.

Por outro lado, alguns municípios, mesmo os pequenos, e também as três principais cidades do TRNP, Fernandópolis, Jales e Santa Fé do Sul, apresentaram crescimento populacional. No conjunto do Território Rural do Noroeste Paulista a população cresceu 3,60% no período compreendido entre os anos de 2000 a 2010 (média bastante inferior a nacional, que foi de 11,7% e estadual 11,37%), evidenciando o caráter deprimido do referido território no âmbito do Estado de São Paulo.

**Tabela 5.** População urbana e rural no Território Rural do Noroeste Paulista nos anos de 2000 e 2010.

Municípios	2000				2010				
	Pop. Total	Pop. urb.	Pop. rural	Pop. rural (%)	Pop. Total	Pop. urb.	Pop. urb. (%)	Pop. rural	Pop. rural (%)
Aparecida d'Oeste	4.935	3.633	1.302	26,38	4.450	3.645	81,91	805	18,09
Aspásia	1.861	1.175	686	36,86	1.809	1.257	69,49	552	30,51
Dirce Reis	1.623	1.075	548	33,76	1.689	1.279	75,73	410	24,27
Dolcinópolis	2.152	1.810	342	15,89	2.096	1.949	92,99	147	7,01
Estrela d'Oeste	8.256	6.402	1.854	22,46	8.208	6.831	83,22	1377	16,78
Fernandópolis	61.647	59.143	2.504	4,06	64.696	62.714	96,94	1982	3,06
Guarani d'Oeste	2.006	1.734	272	13,56	1.970	1.735	88,07	235	11,93
Indiaporã	4.058	3.188	870	21,44	3.903	3.379	86,57	524	13,43
Jales	46.186	42.339	3.847	8,33	47.012	44.239	94,10	2773	5,90
Macedônia	3.781	2.682	1.099	29,07	3.664	2.777	75,79	887	24,21
Marinópolis	2.195	1.647	548	24,97	2.113	1.671	79,08	442	20,92
Meridiano	4.025	2.657	1.368	33,99	3.855	2.674	69,36	1181	30,64
Mesópolis	1.930	1.100	830	43,01	1.886	1.468	77,84	418	22,16
Mira Estrela	2.596	1.941	655	25,23	2.820	1.881	66,70	939	33,30
Nova Canaã Paulista	2.483	822	1.661	66,89	2.114	880	41,63	1234	58,37
Ouroeste	6.290	4.661	1.629	25,9	8.405	7.546	89,78	859	10,22
Palmeira d'Oeste	10.322	7.085	3.237	31,36	9.584	7.268	75,83	2316	24,17
Paranapuã	3.632	3.029	603	16,6	3.815	3.394	88,96	421	11,04
Parisi	1.948	1.507	441	22,64	2.032	1.643	80,86	389	19,14
Pedranópolis	2.734	1.652	1.082	39,58	2.558	1.591	62,20	967	37,80
Pontalinda	3.539	2.682	857	24,22	4.074	3.381	82,99	693	17,01
Populina	4.450	3.425	1.025	23,03	4.223	3.412	80,80	811	19,20
Rubinéia	2.615	1.838	777	29,71	2.862	2.355	82,29	507	17,71
Santa Albertina	5.586	4.433	1.153	20,64	5.723	4.891	85,46	832	14,54
Santa Clara d'Oeste	2.123	1.464	659	31,04	2.084	1.571	75,38	513	24,62
Santa Fé do Sul	26.512	24.911	1.601	6,04	29.239	28.088	96,06	1151	3,94
Santana da Ponte Pensa	1.894	1.106	788	41,61	1.641	1.097	66,85	544	33,15
Santa Rita d'Oeste	2.695	1.554	1.141	42,34	2.543	1.773	69,72	770	30,28
Santa Salete	1.379	541	838	60,77	1.447	819	56,60	628	43,40
São Francisco	2.863	2.055	808	28,22	2.793	2.167	77,59	626	22,41
São João das Duas Pontes	2.660	2.015	645	24,25	2.566	1.961	76,42	605	23,58
Três Fronteiras	5.159	3.997	1.162	22,52	5.427	4.598	84,72	829	15,28
Turmalina	2.366	1.547	819	34,62	1.978	1.407	71,13	571	28,87
Urânia	8.825	7.065	1.760	19,94	8.836	7.436	84,16	1400	15,84
Valentim Gentil	8.605	7.527	1.078	12,53	11.036	10.073	91,27	963	8,73
Vitória Brasil	1.675	1.189	486	29,01	1.737	1.435	82,61	302	17,39
<b>Total</b>	<b>257.606</b>	<b>216.631</b>	<b>40.975</b>	<b>15,91</b>	<b>266.888</b>	<b>236.285</b>	<b>88,53</b>	<b>30.603</b>	<b>11,47</b>

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Org. Flávio de Arruda Saron.

A contínua redução da população rural, iniciada a partir da década de 1970 é outra tendência que persiste no Território Rural do Noroeste Paulista (NARDOQUE, 2007)<sup>107</sup>. Entre os anos de 2000 e 2010 a população rural do TRNP viu seu efetivo populacional diminuir em mais de 10 mil habitantes (de 40.975 para 30.603), passando a representar apenas 11,47% da população em 2010, contra 15,91% em 2000<sup>108</sup>.

Outras mudanças ocorridas ao longo do tempo serão abordadas a seguir. Além da constituição da frente pioneira no Noroeste Paulista, também discutimos as motivações que acarretaram o avanço da ocupação sobre o oeste paulista, em especial a tríade cafeicultura-ferrovias-imigração e as condições que propiciaram a ampliação da pequena propriedade no Estado de São Paulo após a crise econômica de 1929, contexto no qual ocorreu a ocupação e colonização efetiva do Noroeste paulista.

### **3.1 Cafeicultura, imigração e incorporação de áreas ao processo de circulação de mercadorias: a colonização do oeste paulista**

A expansão da colonização e povoamento de grande parte do Estado de São Paulo, em especial do oeste paulista, está ligada ao desenvolvimento da cafeicultura, atividade introduzida na primeira metade do século XIX, mas que viria a ganhar grande impulso no final do mesmo século e no início do século seguinte (XX).

Durante décadas, o café constituiu-se no principal produto de exportação brasileiro, sendo que a crescente expansão do consumo da bebida na Europa e nos Estados Unidos condicionou à ampliação do número de cafeeiros no Brasil. A expansão da cafeicultura conseqüentemente, acarretou na ampliação das áreas integradas ao processo de circulação de mercadorias, principalmente no Estado de São Paulo, que detinha grande parcela da produção brasileira de café. Assim, o Brasil se firmou no cenário econômico mundial como importante centro na produção de café (e produtos tropicais de um modo geral), e legitima o caráter colonial de sua economia, ou seja, estruturando sua atividade econômica a partir de produtos primários destinados ao mercado externo e importando produtos manufaturados, (PRADO JÚNIOR, 1987).

---

<sup>107</sup> O autor elenca vários fatores para a redução da população rural e regional (Jales), tanto externos, como a atração exercida pelas áreas urbanas e industriais, quanto internos, a exemplo do esgotamento da fronteira (término da derrubada de matas e abertura de novas terras para a agricultura) e também a redução das lavouras, especialmente da cafeicultura, atividade que empregava muitos trabalhadores rurais (grande parte familiar).

<sup>108</sup> O quadro demográfico do Território Rural do Noroeste Paulista não será explorado, pois este não é o objetivo da pesquisa. A breve exposição foi feita no sentido de auxiliar na caracterização da área.

Em seus primórdios a cafeicultura foi suprida pela mão de obra escrava, mas a partir de 1850 se iniciou a conjuntura econômica e política desfavorável a utilização do trabalho cativo.

Inicialmente a cultura do café ocupava o sul do Estado do Rio de Janeiro, mas logo transpôs os limites deste estado e penetrou no Estado de São Paulo pela região do Vale do Paraíba. A crescente ampliação dos cafeeiros demandava cada vez mais força de trabalho. Em 1850, com a proibição do tráfico negreiro, a mão de obra destinada a cultura do café tinha de ser recrutada em outras regiões do país, principalmente nas áreas decadentes na produção de açúcar do Nordeste (MARTINS, 2010).

A proibição do tráfico negreiro tornou iminente a transição para o trabalho livre. Até este momento a riqueza era medida pela posse de escravos (renda capitalizada), e era condição obrigatória para realização de financiamentos (hipotecas bancárias). Neste contexto, as elites agrárias tinham que preparar medidas para assegurar a manutenção de sua posição dominante no novo cenário que se apresentava, qual seja: o fim da escravatura. Se agora o trabalho se tornasse livre a terra tinha de ser cativa, conforme aponta Martins (2010). Isso porque se o grande estoque de terras do Brasil estivessem acessíveis aos trabalhadores livres, estes não optariam pelo trabalho nas fazendas de café, de posse das elites agrárias de São Paulo, abalando, assim, as bases da economia cafeeira.

Foi para barrar o acesso à terra aos trabalhadores livres que se instituiu em 1850 (mesmo ano da proibição do tráfico negreiro) a *Lei de Terras*, esta lei definiu que a partir desta data a terra não poderia ser adquirida por outro meio, se não pela compra. À esta época o contingente de trabalhadores livres era reduzido, mas é a partir de então que a imigração europeia teve cada vez mais força como alternativa ao trabalho escravo. Portanto, as elites agrárias se anteciparam em criar mecanismos que cerceassem o acesso do trabalhador livre à propriedade da terra. Estes mecanismos tornaram-se ainda mais importante quando a partir de 1880, desenvolveu-se com intensidade a imigração em massa de famílias<sup>109</sup> para as áreas produtoras de café do Estado de São Paulo, crescendo-se assim o número de interessados no acesso à terra (MARTINS, 2010).

---

<sup>109</sup> Em relação à evolução da economia no Brasil e imigração estrangeira para o Brasil, em especial para a lavoura cafeeira, ver Prado Júnior (1987) e Martins (2010). O último autor lembra que grande parte dos imigrantes que se dirigira para o Brasil, era constituída de camponeses que não mais encontravam condições para assegurar a reprodução do seu modo de vida em seus respectivos países. Esta situação caracterizou principalmente a imigração italiana e espanhola para as lavouras de café em São Paulo. Martins (2010) salienta também que a imigração subvencionada pelo Estado, responsável pelo recrutamento da grande maioria dos imigrantes que se dirigiram para São Paulo, priorizou imigrantes com famílias, de modo que ao estabelecer na fazenda de café, o seu regresso ou deslocamento para outro país (a exemplo da Argentina e Uruguai) fosse mais difícil, comparando-se ao imigrante avulso.

Segundo Martins (2010) e Prado Júnior (1987), este mecanismo forçava o trabalhador-imigrante a dedicar seu trabalho na grande fazenda de café pelo simples fato de não ter nada mais que a “posse” de sua força de trabalho. Acrescenta-se também que a terra passou a constituir-se em garantia de crédito hipotecário para capital de custeio, em substituição ao escravo. Ou seja, na transição do trabalho escravo para o trabalho livre, o Estado brasileiro atuou de modo a dotar a terra de valor econômico (MARTINS, 2010).

A baixa disponibilidade de mão-de-obra dificultou a expansão da lavoura cafeeira e as limitações para o emprego do trabalho escravo foram fatores que estimularam a ampliação dos fluxos migratórios da Europa para o Brasil. Ao mesmo tempo em que a imigração em massa supriu as lavouras de café com mão de obra, fomentou o mercado imobiliário rural (até então com dimensões reduzidas) com a chegada em massa de imigrantes ávidos pelo acesso a terra.

As elites agrárias e o Estado tinham certas restrições em relação ao desejo de acesso a terra por parte do imigrante europeu<sup>110</sup>. Na verdade, só se aceitava o acesso a terra por parte do imigrante na condição de que primeiramente oferecessem a sua força de trabalho nos cafezais. Assim:

A fórmula que propunham e que acabaram implantando era de que o imigrante deveria conquistar a propriedade da terra pelo trabalho, presumivelmente trabalho na grande lavoura. Nesse caso, o trabalho prévio na fazenda de café entrava como condição para que o trabalhador obtivesse os meios para se tornar proprietário de terra (MARTINS, 2010, p. 47).

O que se verificou no regime de trabalho com o advento da imigração, ou seja, o trabalho livre, é que este se apresentou menos oneroso que o trabalho cativo. O sistema de trabalho desenvolvido na cafeicultura teve como base o pagamento anual por números de pés de café cultivados (incluindo-se a colheita) e no direito de cultivo de plantas intercalares aos cafeeiros por parte do imigrante e sua família. Este sistema de trabalho ficou conhecido como *colonato*, consistia em trabalho livre, mas que não pode ser caracterizado como trabalho assalariado, e conseqüentemente não se trata de uma relação de trabalho tipicamente capitalista (MARTINS, 2010).

---

<sup>110</sup>É preciso esclarecer as diferenças da imigração europeia na segunda metade do século XIX dirigida para o Estado de São Paulo, dos fluxos migratórios destinados a outros Estados do país. Em São Paulo a imigração teve como principal objetivo suprir a carência de mão de obra para a lavoura, em especial a do café. No Sul do país, outros objetivos, como o povoamento de área fronteira com a Argentina estiveram em questão. Além disso, a colonização de novas áreas pautadas na força de trabalho do imigrante teve uma diferença notória nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Espírito Santo. Em boa parte da área territorial destes Estados a pequena propriedade assume grande importância em termos de área ocupada e não enfrentara a concorrência com a grande lavoura, como foi o caso de São Paulo, onde houve grande crescimento da pequena propriedade no espaço agrário, mas em função da redução da concorrência com a grande exploração (PRADO JÚNIOR, 1987).

A imigração, e o conseqüente suprimento de mão de obra para a lavoura cafeeira contribuiu para o deslocamento territorial da cultura de café em direção ao Oeste paulista. Porém, tal roteiro, conforme Miliet (1946) *apud* Matos (1974)<sup>111</sup> não seria possível sem a evolução da rede ferroviária. A ferrovia constituiu-se como reflexo e condição para a expansão da cafeicultura no Estado de São Paulo, transpondo os limites deste Estado e penetrando no Norte do Paraná e no Triângulo mineiro<sup>112</sup>.

Martins (2010) argumenta que foi a partir da consolidação dos fluxos migratórios para a lavoura cafeeira que o deslocamento territorial do café teve grande impulso. Segundo o autor, com o advento da imigração, a elite agrária deixou de imobilizar capital variável na aquisição de escravo, que passou a ser investido na formação de novas fazendas e exploração de novas terras. Dessa forma, o avanço da frente pioneira, isto é, o processo de incorporação de novas áreas a economia de mercado se tornou mais intenso.

Sob essas condições, a formação de fazendas novas, ou a ampliação de antigas que ainda dispunham de terras virgens, transformou-se num novo e grande negócio. *Além de produzir café, o fazendeiro passou também a produzir, também fazendas de café.* A febril abertura de novas fazendas, depois da efetiva liberação da mão de obra, o deslocamento contínuo de fazendeiros de um lugar para o outro em busca de novas terras, a rápida ocupação de regiões que ainda não haviam sido absorvidas pela economia de exportação, produziram, muito depressa, já no começo do século XX, uma grande elevação no preço das terras. O que em 1880 era apenas especulação teórica, tendo em vista um substituto para as hipotecas feitas sobre estes escravos, vinte anos depois era realidade: a terra havia alcançado alto preço, assumindo plenamente equivalência de capital, sob a forma de renda territorial capitalizada (MARTINS, 2010, p.61, grifos do autor).

Portanto, em boa parte do Estado de São Paulo, onde a cafeicultura foi a atividade produtiva mais importante entre o final do século XIX e início do século XX, as formas familiares de produção no campo tiveram como principal dificuldade o acesso a terra própria. Este desejo presente nos imigrantes se tornou possível tempos depois, mais precisamente após 1929, momento em que o avanço da frente pioneira também se sustentou com base na pequena propriedade.

O trabalho familiar e o desejo de acesso a terra tiveram participação decisiva no desenvolvimento da economia cafeeira, se fazendo necessário o entendimento da gênese e da

---

<sup>111</sup>MILLET, Sérgio. **Roteiro do café e outros ensaios**. 1ª ed. São Paulo: BIPA, 1946.

<sup>112</sup> Sobre a evolução da rede ferroviária paulista, ver Matos (1974). O autor aponta que, além do importante papel desempenhado pela ferrovia para a expansão da cafeicultura, a ferrovia foi essencial também para a colonização de novas áreas, constituindo-se no principal meio de transporte de pessoas para as zonas produtoras de café e para as franjas pioneiras. Nos períodos das duas guerras mundiais a ferrovia propiciou a exportação de carne bovina (principalmente oriunda do triângulo mineiro) a alguns dos países envolvidos no conflito, e de algodão, que após a crise de 1929 se tornou em importante atividade agrícola no Estado de São Paulo.

evolução das formas familiares de produção no campo e as condições para sua reprodução social. Uma vez que é da massa dos imigrantes e seus descendentes estabelecidos nas regiões de ocupação mais antiga (o Oeste velho), a fonte dos recursos humanos utilizados na colonização no povoamento do Noroeste paulista.

Se nos tempos áureos da cafeicultura desenvolvida no Oeste velho, o projeto de obtenção da terra própria, almejado pelos imigrantes e seus descendentes não foi possível ou era muito difícil, após 1930 este sonho se tornará viável, foi a partir deste momento que as terras virgens do Noroeste paulista serão incorporadas pelo desenvolvimento da frente pioneira, que em grande parte desenvolveu-se por meio da difusão da pequena propriedade familiar, constituindo-se assim no embrião da agricultura familiar atual.

### **3.2 Modificações no avanço da frente pioneira pós 1929: o advento da pequena propriedade no Estado de São Paulo**

Se no auge da economia cafeeira no Brasil, ou seja, no período anterior a 1929, a pequena propriedade não tinha importância expressiva no Estado de São Paulo, esta situação se modificará no decorrer do século XX e, principalmente, a partir da década de 1930. Petrone (1982) traduz em números as modificações processadas no espaço agrário paulista ao longo das primeiras décadas do século XX, em especial o crescimento significativo da pequena propriedade. A autora afirma que:

[...] o desenvolvimento da emigração em massa para a fazenda de café paulista, embora ela tivesse sido responsável pela manutenção das condições que permitiram o fortalecimento da grande propriedade, com suas implicações sociais e econômicas, houve o crescimento do número de pequenas propriedades. Assim, se em 1904-1905 constata-se cerca de 37% das propriedades arroladas até 10 alqueires, em 1930-1931 na mesma faixa já existem 52%. O mesmo aconteceu com as propriedades entre 10 e 25 alqueires: 20% em 1904-1905 e 23% em 1930-1931. Todas as outras faixas de tamanho apresentaram decréscimo percentual. As fazendas compreendidas entre 100 e 250 alqueires, por exemplo, passaram de 8,3% em 1904-1905 para 3,7% em 1930-1931 (PETRONE, 1982, p.46).

A constituição da frente pioneira deixará de ser um empreendimento exclusivo do fazendeiro, e outros personagens, a exemplo do *sitiante*<sup>113</sup> proveniente de áreas de ocupação

---

<sup>113</sup> Esta é a categoria utilizada por Monbeig (1984), para designar o trabalhador rural que se estabeleceu como pequeno proprietário na franja pioneira, que consiste na área mais recentemente incorporada ou semi-



mais antigas do Estado de São Paulo, passaram a ter maior participação no movimento de expansão da fronteira pioneira. Nesse sentido, Monbeig (1984) caracteriza o novo perfil do avanço da frente pioneira no oeste paulista:

A impetuosa corrente que há três quartos de século conduz tanto os paulistas como os imigrantes através dos planaltos ocidentais não foi, portanto, perturbada pelos obstáculos econômicos nem pelos abalos políticos dos últimos vinte anos. Assumiu tal amplitude, que hoje se aproxima das paragens em que não tem condições para penetrar sem que perca o que lhe resta das características originais. Estas, na realidade, estão se enfraquecendo. Diferentemente do que aconteceu na crise do começo do século, a catástrofe econômica de 1929 arruinou tão profundamente a economia e a sociedade paulistas, que o avanço pioneiro não pôde permanecer fiel ao café, nem o fazendeiro pôde continuar como senhor do mundo pioneiro; não que os dois tenham sido completamente abolidos, mas tudo que havia começado a desenvolver-se em 1929 tomaria novos contornos.

Homens e paisagens diversificaram-se. Talvez estejamos em face da elaboração de uma nova marcha que, rejeitando definitivamente tudo o que data da idade áurea do café, será capaz de penetrar mais longe, na direção do Brasil Meridional e, mais em frente, até o Brasil Central. Criadores de gado e pequenos proprietários serão, talvez, os continuadores dos grandes fazendeiros de café (MONBEIG, 1984, p. 207-208).

Mais adiante Monbeig (1984), complementa a explicação das diferenças da expansão da franja pioneira nos tempos áureos da cafeicultura, em relação ao período posterior a 1929, no qual o sitiante e a pequena propriedade terão importância ampliada.

O fazendeiro de Ribeirão Preto era quase sempre um homem rico e participava de um movimento de expansão em fase de prosperidade. O simples pioneiro é, ao contrário, um homem pobre. Ele acompanha o movimento provocado pelo esgotamento dos solos das zonas antigas, movimento que se parece mais com uma fuga do que com uma conquista. Multiplicou-se o seu número em seguida à crise em que a economia paulista experimentaria recuo e quando a falta de capitais seria mais sensível do que nunca, com os grandes bancos estrangeiros estancando os empréstimos (MONBEIG, 1984, p. 223).

Dessa forma, verifica-se que a difusão da pequena propriedade no Estado de São Paulo, em especial no Oeste paulista, decorre das dificuldades da economia cafeeira, conforme verifica Prado Júnior (1987). De acordo com o autor, é nesta nova fase que a grande exploração diminui a pressão por novas áreas e, conseqüentemente, reduz-se a concorrência com a pequena exploração, que, então, encontrou condições favoráveis para prosperar. Portanto, o projeto de acesso à propriedade da terra por parte dos imigrantes que se dirigiram

---

incorporada ao processo de circulação de mercadorias. Em geral, trata-se de áreas que se localizam nas pontas de trilhos das ferrovias.

a lavoura cafeeira, na grande maioria dos casos se concretizou num momento posterior ao seu estabelecimento no país, em geral por seus descendentes de segunda e terceira geração.

Dentre os fatores que impulsionaram o crescimento do número e área ocupada da pequena propriedade no Estado de São Paulo, contribuíram o crescimento das aglomerações urbanas, que fez crescer a demanda por gêneros alimentícios (horti-fruti-granjeiros), que tendo como característica principal a demanda por mão de obra e de pequena margem de lucro, não se tornou passível a produção em grande escala e pouco atrativa para o grande proprietário. Não obstante, a principal força para o crescimento da pequena propriedade foi a economia cafeeira. Prado Júnior (1987) é enfático ao descrever este processo. Segundo o autor:

[...] são as crises sucessivas do café que trarão em São Paulo a maior contribuição para o processo de desintegração do grande domínio agrário e sua substituição pela pequena propriedade. O retalhamento das fazendas e sua venda em lotes de custo acessível aos trabalhadores rurais representará muitas vezes a única solução para as dificuldades financeiras para dos seus proprietários. Nas épocas de crise aguda (como, sobretudo depois de 1930) o progresso da pequena propriedade será particularmente ativo. Doutro lado, o atrativo oferecido pelo negócio que representaria o loteamento e revenda de pequenas propriedades, isto aliado ao declínio da rentabilidade da grande lavoura extensiva do café – o que diminui a concorrência que dantes essa lavoura fazia nas terras por ocupar – favorece e estimula a difusão da pequena propriedade no extremo oeste de São Paulo e seu prolongamento pelas regiões aí limítrofes do Paraná (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 251).

Monbeig (1984) concorda que a crise da cafeicultura “acelerou o acesso a propriedade a pessoas com poucos recursos e provocou a eclosão da policultura” (MONBEIG, 1984, p. 321). Neste período da história econômica do Brasil, mais especificamente do Estado de São Paulo, a agricultura passa a ser

[...] cada vez mais, atividade de gente modesta, e em menor escala de grandes fazendeiros. [...] É mais lucrativo para as grandes empresas transportar, comerciar e financiar, do que plantar. Deixou-se a agricultura com suas incertezas aos fazendeiros obstinados e aos sitiantes (MONBEIG, 1984, p. 240).

O espaço aberto para a pequena propriedade no período posterior a 1929 decorreu das mudanças em curso na economia brasileira com a intensificação da industrialização. A burguesia agrária paulista empreendeu uma estratégia de diversificação de atividades e negócios como forma de ampliar a reprodução do capital. Nesse contexto de transformações da economia brasileira, a figura do fazendeiro de café perdeu importância na economia cafeeira e da agricultura, entretanto, os fazendeiros continuaram a exercer posição de domínio

no conjunto da economia, pois seus negócios ampliaram, diversificaram-se e se tornaram mais rentáveis.

Martins (2010) afirma que estas mudanças se processaram lentamente, tendo um século de duração. Nas palavras do autor, trata-se da progressiva transformação do fazendeiro em capitalista.

Antes de transformá-lo num capitalista da agricultura, o café fez do fazendeiro um capitalista. O avanço técnico do cafezal, a aceleração da colheita e do beneficiamento propiciaram a conversão do produto em capital cada vez mais cedo. Mas não havia como acelerar em todas as fases da produção do café (só o da colheita e do beneficiamento industrial) [...]. Por isso, a mais valia representada por essa economia, pelo encurtamento do tempo de produção, tinha que se materializar em atividades econômicas fora do cafezal, em outros setores econômicos cujo ciclo de reprodução fosse liberto das limitações da natureza. O capital produzido pelo café tinha que se reproduzir fora da fazenda de café, como ocorreu com a transformação do fazendeiro em empresário (MARTINS, 2010, p. 147).

Portanto, foi no decurso das mudanças da economia brasileira e paulista que os ex-colonos da cafeicultura se firmaram como pequenos proprietários no oeste paulista e, dessa forma, assumiram papel preponderante na agricultura paulista a partir da década de 1930.

Os fazendeiros deixaram a produção de café em segundo plano e se organizaram na fundação de bancos, estradas de ferro, e também atuaram nos negócios imobiliários. Aliás, foram as possibilidades favoráveis de lucro neste tipo de negócio um dos principais fatores que aceleraram o avanço sobre as terras virgens do Norte do Paraná e Oeste paulista, conforme salienta Monbeig (1984).

Vender terras tornou-se, assim, fonte de recursos menos incerta e mais rendosa. Para que o negócio seja lucrativo, é preciso organizar o espaço; e as empresas de colonização estão melhor equipadas para o fazer. Trabalhos preparatórios para o povoamento, comércio da terra virgem e presença de grandes grupos capitalistas são traços que conferem à franja pioneira paulista a sua originalidade atual e marcam a ruptura com os tempos dos fazendeiros. (MONBEIG, 1984, p. 241).

A mesma conclusão é compartilhada por Prado Júnior (1987) em relação a alta lucratividade obtida com os empreendimentos imobiliários rurais. Muramatsu (1984) vai além e afirma que:

Tanto nas zonas velhas, onde o retalhamento intensivo das antigas fazendas de café, como nas zonas novas, o negócio com a compra e venda de terras foi uma das mais espetaculares fontes de lucro que conheceu a sociedade brasileira (MURAMATSU, 1984, p. 28).

Este é o cenário no qual se deu o desenvolvimento da frente pioneira no Noroeste paulista, uma das últimas áreas do Estado de São Paulo a ser ocupada, tendo a forte presença da pequena propriedade familiar como uma de suas características mais marcantes.

### **3.2.1 A chegada da frente pioneira no Noroeste paulista**

A chegada da frente pioneira<sup>114</sup> sela a inserção de uma determinada área na economia de mercado, constituiu-se na fronteira econômica, é a área mais recentemente alcançada pela ponta dos trilhos da ferrovia, igualmente novas foram as plantações que aí se desenvolveram em meio aos resíduos da floresta recém-derrubada. A frente pioneira se efetivou em função da mobilidade espacial de pessoas que chegam das zonas mais antigas de ocupação para se tornarem pequenos proprietários. Junto com estes, pessoas com algum capital que tenham condições para abrir um pequeno comércio, escritórios de advocacia, contabilidade etc.. O crescimento demográfico da zona pioneira também propicia a instalação de bancos, profissionais liberais, instituições governamentais etc. (MONBEIG, 1984).

É preciso esclarecer que com o estabelecimento da frente pioneira consolida-se a ocupação e o povoamento, o que não quer dizer que o avanço da frente pioneira ocorre em áreas desabitadas, embora sejam de menor densidade demográfica. Antes de serem incorporadas pela frente pioneira, as áreas mais distantes da ponta dos trilhos da ferrovia (com poucos e escassos meios de comunicação), ainda cobertas por matas, em que a presença da propriedade privada da terra embora possa existir juridicamente, ainda não é visível e se constitui na frente de expansão, que é suprimida pelo avanço da frente pioneira, conforme denomina Martins (1975).

A incorporação da frente de expansão pela frente pioneira envolve tensões e conflitos advindos da instauração da propriedade capitalista da terra. Na frente de expansão se encontram categorias sociais como o posseiro, o ocupante, o caboclo dentre outros tipos sociais, que não possuem título jurídico de propriedade ou têm poucos artificios para provar o título de posse. Dessa forma, a constituição da frente pioneira envolve a destituição do direito

---

<sup>114</sup> O termo frente pioneira foi cunhado pelo sociólogo José de Souza Martins (1975), sob a influência dos geógrafos Pierre Monbeig e Leo Waibel, que utilizaram os termos franja pioneira e zona pioneira. A frente pioneira se distingui da frente de expansão, noção utilizada para caracterizar as áreas que se relacionam com a economia de mercado, mas que não estão totalmente integradas a ela, mantendo traços predominantemente não-capitalistas. A principal diferença da frente de expansão em relação a frente de pioneira é a presença da propriedade capitalista da terra na frente pioneira e sua ausência na frente de expansão.

de posse da terra a estes primeiros ocupantes (MARTINS, 1975). Nesta condição, não são reconhecidos pelo Estado como legítimos proprietários da terra. Vale lembrar que no final do século XIX e início do século XX, o governo paulista implantará comissões para a demarcação de terras devolutas, no sentido de promover a regularização fundiária, ou seja, introduzir a cobrança de imposto sobre a propriedade da terra e evitar problemas de grilagem. As terras consideradas devolutas seriam demarcadas e incorporadas ao patrimônio do Estado (CHAIA, 1980).

No caso do Noroeste paulista, que era conhecido como “Sertão de Rio Preto”, a frente de expansão foi formada por mineiros, que devido à decadência da mineração em seu estado de origem se espalharam por amplas áreas do Brasil, dedicando-se a criação de animais e a agricultura de subsistência (PRADO JÚNIOR, 1987).

No Noroeste paulista, o primeiro a estabelecer posse numa extensa faixa de terras, abrangendo uma área com cerca de 500 mil hectares compreendida ao sul do rio Grande, a leste do rio Paraná, a oeste do rio Marimbondo e ao norte do rio São José dos Dourados (a sua extensão abrange quase toda a área correspondente a MRG de Jales) foi Patrício Lopes de Souza, residente em Paranaíba (então povoado do Estado do Mato Grosso), em 1830, ele tomou “posse de parte das terras da Alta Araraquarense, denominando-as de „Fazenda São José da Ponte Pensa“, onde realizou benfeitorias, pastos e culturas” (CHAIA, 1980, p.36).

A área de abrangência da Fazenda Ponte Pensa, até a década de 1930 era pouco povoada, havendo somente alguns posseiros estabelecidos (NARDOQUE, 2007). A única via de comunicação terrestre existente era a Estrada Boiadeira<sup>115</sup> finalizada no ano de 1906, utilizada para o transporte de gado bovino de Mato Grosso a Barretos.

Na segunda metade do século XIX as terras da Fazenda Ponte Pensa<sup>116</sup>, como era popularmente conhecida torna-se alvo de sucessivas tentativas de grilagens em função da

---

<sup>115</sup> Também denominada de Estrada do Taboado. O seu trajeto ligava Porto Taboado a Barretos, passando por São José do Rio Preto (veja na figura 1). Com a expansão da ferrovia, o seu trajeto reduziu-se apenas até São José do Rio Preto. A estrada foi construída pelo governo estadual, provavelmente para atender a pressão dos comerciantes e políticos desta cidade que defendiam a sua construção, para garantir e ampliar a sua posição de entreposto mercantil, onde o gado proveniente dos Estados de Goiás e Mato Grosso pudesse ser distribuído para as demais cidades paulistas, ao mesmo tempo em que seria responsável pelo fornecimento de insumos básicos (sal, querosene, açúcar etc.) aos tropeiros. Assim, a cidade garantia para si a polarização de enormes áreas voltadas para a pecuária (PERINELLI NETO, 2010).

<sup>116</sup> A Lei de Terras foi promulgada no ano de 1850, e definiu que aqueles que primeiramente tivessem efetuado posse e estivessem desenvolvendo a agricultura e residindo permanente no local teriam direito a propriedade da terra, que seria comprovada por meio de registro paroquial. O prazo para registro das terras se estendeu até 1854. Todas as terras que não fossem registradas seriam consideradas devolutas, constituindo-se assim em propriedade do Estado. No entanto, novas medidas (anulando a resolução anterior da Lei de Terras) foram promulgadas no Estado de São Paulo, e em 1900 um decreto do governo estadual definiu que o ocupante poderia regularizar sua posse, desde que tivesse efetuado-a entre 1878 e 1895 nas mesmas condições da Lei de Terras. A este respeito

promulgação da Lei de Terras no ano de 1850. Mas, é somente em 1912, que o processo de grilagem da Fazenda Ponte Pensa é bem sucedido, após um imbróglio jurídico entre posseiros e grileiros<sup>117</sup>.

Na área externa aos limites da antiga Fazenda Ponte Pensa (mais ou menos na área correspondente a MRG de Fernandópolis), as comissões de terras criadas pelo governo estadual também não reconheceram os posseiros como legítimos proprietários da terra. Terras estas que por meio da grilagem se constituíram em 11 enormes glebas, quais sejam: Santa Rita, Marimbondo, Ranchão, Jagora, São Pedro, São José, Voador, Prata, Carrilho, Marinheiro, Pádua Dinis e Água Vermelha<sup>118</sup> (CHAIA, 1980), (MONBEIG, 1984), (CASARI, 2010).

Em relação à fazenda Ponte Pensa, imediatamente após a sua grilagem, os grileiros trataram de dividir as terras da fazenda entre si. Alguns deles começaram a retalhar e a comercializar grandes glebas de suas terras para pessoas interessadas na aquisição de terras para negócios imobiliários ou como reserva de valor. Entre os primeiros e principais compradores estão o Major inglês John Byng Paget, que em 1920 comprou 81.769 hectares da antiga fazenda Ponte Pensa. Em maio de 1946 a Companhia Agrícola de Colonização e Imigração (CAIC)<sup>119</sup>, adquiri 77.440 hectares de Paget, e iniciando no mesmo ano o retalhamento e loteamento da gleba. Além desses, outros indivíduos que dispunham de algum capital, e companhias de colonização se lançaram na compras de glebas da Ponte Pensa<sup>120</sup> (NARDOQUE, 2007).

A constituição da frente pioneira no Noroeste paulista ocorreu em três etapas, quais sejam: inicialmente a grilagem das terras da Ponte Pensa, neste momento a frente de expansão não foi eliminada, visto que boa parte dos posseiros aí estabelecidos converteu-se em

---

ver Monbeig (1984). O autor afirma que com estas medidas o problema da grilagem se intensificou no Estado de São Paulo.

<sup>117</sup> A respeito do processo de grilagem da fazenda Ponte Pensa, e outras ocorridas no Noroeste paulista, conflitos pela posse da terra, estruturação do espaço agrário, ver Chaia (1980); Muramatsu (1984); Nardoque (2002 e 2007).

<sup>118</sup> As informações referentes ao processo de ocupação e colonização efetiva (a constituição da frente pioneira) da área que hoje corresponde a MRG de Fernandópolis são escassas, comparando-se a MRG de Jales. Nesse sentido, concordamos com Moreira (2009). Segundo o autor, excetuando-se a antiga Fazenda Ponte Pensa, que possui vários estudos que oferecem informações detalhadas a respeito do processo de grilagem e colonização de terras, nas demais fazendas do Noroeste paulista ainda não se tem uma pesquisa com estas características. Dessa forma, pelos objetivos estabelecidos no nosso trabalho, não aprofundaremos neste assunto.

<sup>119</sup> A CAIC foi fundada no ano de 1928, e em 1934 se tornou empresa subsidiária da Companhia Paulista de Estradas de Ferro Araraquense. A CAIC promoveu a venda de terras urbanas e rurais em projetos de colonização, em várias áreas do Estado de São Paulo. Além disso, a serviço do governo estadual a CAIC organizou a imigração de nordestinos para as franjas pioneiras (em substituição ao imigrante estrangeiro) (CHAIA, 1980).

<sup>120</sup> Para maiores detalhes a respeito dos demais empreendimentos individuais de retalhamento de glebas e loteamento rural efetuados em todos os municípios da MRG de Jales, ver Nardoque (2007).

agregados, ao mesmo tempo em que ocorreu a expulsão dos índios<sup>121</sup>(NARDOQUE, 2007), mantendo, assim, a sua economia de excedente, permanecendo as terras praticamente intocadas; posteriormente a venda de grandes glebas das terras griladas a particulares e Companhias de colonização; e por último a divisão das grandes glebas para a comercialização de pequenos lotes junto a colonos procedentes das zonas de ocupação mais antigas. Dessa forma, concluiu-se a constituição da frente pioneira.

A situação do Noroeste paulista antes do fracionamento massivo das glebas pode ser apreendida pela figura 2, extraída da obra de Monbeig (1984).

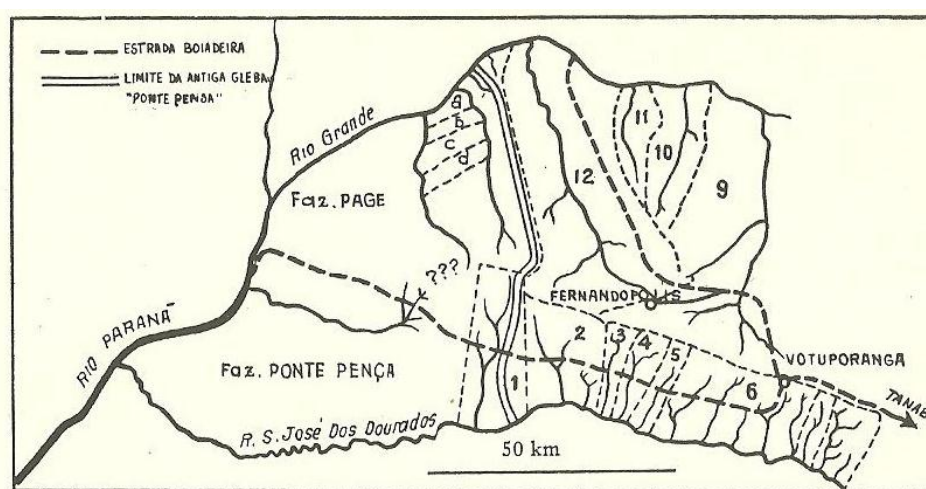


Fig. 21. Limites de glebas e de fazendas da Alta Araraquarense.

- |                       |                     |                        |
|-----------------------|---------------------|------------------------|
| 1. fazenda Marimbondo | 5. fazenda São José | 9. faz. Marinheiro     |
| 2. faz. do Ranchão    | 6. faz. Voador      | 10. faz. Pádua Dinis   |
| 3. faz. Iagora        | 7. faz. Prata       | 11. faz. Água Vermelha |
| 4. faz. São Pedro     | 8. faz. Carilho     | 12. faz. Santa Rita    |

Figura 2. Limites de glebas e de fazendas da Alta Araraquarense.

Fonte: Monbeig (1984), p. 217.

Contudo, é somente após a década de 1930 que se deu a ocupação e colonização efetiva do Noroeste paulista. Este caráter tardio da chegada da frente pioneira se deve a demora na expansão dos trilhos da Estrada de Ferro Araraquarense (EFA) e da divisão de grandes glebas nas regiões mais antigas do Estado de São Paulo (MURAMATSU, 1984; PRADO JÚNIOR, 1987; NARDOQUE, 2007).

Segundo Matos (1974), uma série de dificuldades decorrente da crise da lavoura cafeeira e de restrições impostas pelo governo do Estado de São Paulo impediu o avanço mais

<sup>121</sup> No Noroeste paulista, principalmente nas áreas lindeiras ao Rio Grande havia a presença significativa de índios (PERINELLI et al., 2010).

rápido dos trilhos da EFA. Organizada no ano de 1896, a EFA só atingiu São José do Rio Preto em 1912. Aí os trilhos da ferrovia estacionaram por quase uma década, quando foram estendidos até Mirassol (que permaneceu como ponta dos trilhos durante décadas). A crise econômica de 1929, também retardou a expansão dos trilhos e somente em meados da década de 1930 a EFA reunirá condições de expandir seus trilhos rumo às barrancas do rio Paraná, onde alcançou no ano de 1952.

Em razão de um conjunto de fatores, a exemplo da demora na expansão dos trilhos da EFA, o retalhamento de terras nas zonas velhas (que retardou a expansão dos negócios imobiliários rurais nas zonas novas), e a crise de 1929, dentre outros, o Noroeste paulista tornou-se uma das últimas áreas com terras disponíveis ao avanço da frente pioneira. Monbeig (1984) assinala que “completar-se-ia de maneira quase integral o povoamento ao norte do Tietê, onde em 1929, só permanecia despovoado o sertão de Rio Preto” (MONBEIG, 1984, p. 197). De acordo com o autor, os boatos de prolongamento dos trilhos da EFA até as barrancas do rio Paraná fez crescer a procura de terras neste resto de sertão, que por seu turno fez multiplicar os loteamentos de terras.

Sobre este período, Monbeig (1984) descreve o ímpeto para o povoamento do Noroeste paulista:

Em uma região situada além do terminal ferroviário, a venda das terras está em função da rede ferroviária e dos boatos sobre o eventual prolongamento dos trilhos. Quando estes atingiram Mirassol, em 1920, acreditou-se que os trabalhos seriam rapidamente reencetados para a construção da linha sobre o espigão entre os rios Tietê e São José dos Dourados. Foi nesse momento que os fazendeiros começaram a estender plantações na zona de Monte Aprazível, General Salgado e Magda. Na realidade o governo do Estado só retomou a construção da estrada em 1935 e adotou um traçado diferente, colocando os trilhos entre São José dos Dourados e o rio Turvo, na direção de Porto Getúlio Vargas. Imediatamente multiplicaram-se os loteamentos além de Tanabi, em Cosmorama, em Votuporanga (fundada em 1937) e, em seguida, em Fernandópolis, Estrela do Oeste e Vila Jales. Foi principalmente quando os trens entraram em serviço até Votuporanga (1944) que se intensificou a publicidade e aumentou a venda de terras neste resto de sertão. A iminência da chegada dos trilhos e o conhecimento do seu traçado foram aqui elementos decisivos (MONBEIG, 1984, p. 229).

O autor ressalta que em Fernandópolis e Jales a fundação de vilas precedeu a chegada da ferrovia. Na área que hoje compreende a MRG de Fernandópolis e cercanias, a colonização rural proporcionou a formação de dois tipos de estrutura fundiária: a fazenda e a pequena propriedade. Assim,

[...] na atual zona de Fernandópolis-Monte Aprazível, e em parte, Pereira Barreto, havia meia dúzia de glebas, das quais a menor ocupava 15.000 alqueires e a maior 208.000, sendo a média de aproximadamente 30.000



alqueires. Tratava-se de enormes extensões florestais não cultivadas, apenas tocadas por povoamento de caboclos. A especulação fez-se à base da divisão sucessiva de glebas e conduziu a formação de dois tipos de propriedade: a fazenda e o loteamento, este para a instalação de pequenos proprietários (MONBEIG, 1984, p.212).

Na área que hoje corresponde a MRG de Jales, a situação não diferiu significativamente do modelo de colonização adotado em Fernandópolis, bem como em grande parte do Oeste paulista. A distinção é que na MRG de Jales a divisão de grandes glebas em pequenos lotes foi mais acentuada, o que por sua vez não eliminou por completo a grande propriedade, principalmente nas margens dos rios Grande e Paraná, áreas mais propícias ao desenvolvimento da pecuária bovina, conforme ressalta Nardoque (2007).

De acordo com o referido autor, algumas glebas

[...] se constituíam em novas fazendas, abertas para implementação de atividades econômicas incorporadas à economia de mercado, principalmente pela pecuária de bovinos de corte. Estes empreendimentos se constituíram principalmente ao longo das áreas lindeiras aos rios Grande e Paraná. Mas, na maioria das glebas, o que de fato constituiu foram empreendimentos individuais ou de empresas imobiliárias de vendas de lotes rurais por conta da demanda que se instituiu pelo desejo de concretização daqueles sonhos de acesso à terra por parte de trabalhadores descendentes de imigrantes, dos próprios imigrantes ou de migrantes de outras regiões brasileiras. Em muitas glebas da Ponte Pensa, a pequena propriedade foi o modelo de apropriação capitalista de terra e da extração capitalista da renda da terra através dos ganhos imobiliários resultantes da fecunda especulação imobiliária promovida pelos agentes: fazendeiros, engenheiros, corretores, empresários, empresas (NARDOQUE, 2007, p. 68).

De acordo com o mesmo autor, com o avanço do retalhamento destas glebas, e a instalação de grandes contingentes de pessoas (colonos, trabalhadores rurais, comerciantes, profissionais liberais etc.) oriundas de outras localidades do Estado de São Paulo e do Brasil, desencadeou grande crescimento demográfico das antigas glebas da Ponte Pensa, convertidas em vilas e povoados, e, principalmente, áreas rurais.

Aos poucos as vilas e povoados se tornariam distritos de paz e em seguida conseguiram a sua emancipação política. Tanto as companhias de colonização, quanto os empreendimentos individuais adotaram a estratégia de fundação de vilas, para valorizar e dar suporte a comercialização de lotes das glebas, e apoiar a vida rural que se iniciava, com a oferta de comércio e serviços elementares. Nestas vilas, se localizavam as máquinas de beneficiamento de grãos, escritórios das companhias de colonização, pequeno comércio voltado ao provimento dos sítiantes etc. “O objetivo era estabelecer um referencial para a

localidade que se tornava ponto de estabelecimento de relações comerciais e sociais” (NARDOQUE, 2007, p. 65).

Portanto, foi este o cenário de implantação da frente pioneira no Noroeste paulista, que resultou na configuração do espaço agrário marcado pela presença da pequena propriedade familiar.

### **3.3 Dinâmica rural no Noroeste paulista: auge e crise da cafeicultura e o advento de novos cultivos/atividades a partir da década de 1980**

A forte presença da agricultura familiar no Noroeste paulista foi resultado da implantação da frente pioneira, controlada por capitalistas de origens diversas, cujo objetivo foi obter renda com negócios imobiliários, sobretudo rurais.

Dessa forma, a atividade agropecuária introduzida no Noroeste paulista com a consolidação da frente pioneira, ficou a cargo da produção familiar, constituída por ex-colonos da cafeicultura, migrantes de zonas de ocupação mais antigas do Estado de São Paulo, e de outras regiões do Brasil incitados pelos agentes imobiliários a migrarem para o Noroeste paulista com promessas de tornaram-se pequenos proprietários. Assim, a aquisição de pequenos lotes de terra no Noroeste paulista foi “facilitada” por pagamentos parcelados, tanto nos empreendimentos imobiliários individuais como nos executados pela CAIC (MURAMATSU, 1984; NARDOQUE, 2007; ROSAS, 2002; LOCATEL, 2000 e 2004).

A necessidade de pagamento pela terra adquirida foi decisiva na escolha dos tipos de cultivos implantados nos anos iniciais de ocupação do Noroeste paulista (décadas de 1950 e 1960), ou seja, logo após o estabelecimento dos pequenos proprietários.

Desse modo, os primeiros cultivos introduzidos no Noroeste paulista foram culturas da lavoura temporária (algodão, milho, arroz, feijão, dentre outros – a escolha das lavouras temporárias se deve ao ciclo rápido de plantio e colheita, e conseqüentemente retorno monetário rápido) para o auto-consumo e para quitar as dívidas contraídas na aquisição das terras junto a companhias de colonização e empreendimentos particulares de colonização<sup>122</sup>,

---

<sup>122</sup> Esta é a afirmação de Rosas (2010), Rubelo (2010), Casari (2010), Locatel (2000 e 2004). Sobre a história, conflitos pela posse da terra, pecuária, agricultura familiar, cafeicultura, cadeia leiteira, movimentos sociais, trabalhadores rurais, coronelismo, dentre outras temáticas, tendo como recorte empírico o Noroeste paulista, ver as coletâneas de Perinelli Neto et al. (2010 e 2013).

num segundo momento, já quitadas as dívidas de aquisição da propriedade os colonos voltam-se para a cultura do café, que lhe proporcionava maior estabilidade financeira.

A colonização, de caráter eminentemente rural, com as vilas tendo o papel único de sustentar e apoiar o desenvolvimento das atividades produtivas no campo, fez da agropecuária a principal atividade dinamizadora do comércio local nas décadas de 1940 e 1950 em Fernandópolis, dentre os cultivos, se destacavam o “café, algodão, arroz, milho e feijão, além da pecuária [...]. A presença constante do pequeno produtor nesse período se fez por meio dos arrendatários, parceiros, colonos e pequenos proprietários de terras” (CASARI, 2010, p. 173). De acordo com a autora, o movimento de modernização, apesar de lento, se iniciou na década de 1960 com a introdução de novas raças de bovinos e a instalação de um importante frigorífico no final desta década, contribuindo assim para a expansão da pecuária extensiva, e das áreas de pastagens no transcorrer da década de 1970 (PERINELLI NETO et al., 2010).

Locatel (2004) observa que na década de 1970, e principalmente na década de 1980 embora tenha havido significativo crescimento das áreas de pastagens<sup>123</sup>, que passou a ocupar a maior parte da área agrícola, a pecuária, todavia não se firmou como a principal atividade agropecuária. Em 2006, o valor da produção animal perfaz apenas 10,6% do valor total da produção agropecuária da MRG de Jales e 21,22% da MRG de Fernandópolis, conforme informações disponibilizadas pelo Censo Agropecuário do IBGE<sup>124</sup>.

De uma forma geral, no transcorrer das décadas de 1950 a meados da década de 1980, as lavouras temporárias (algodão, milho, arroz, feijão etc.) e as lavouras permanentes, sobretudo o café constituíam-se nas principais atividades desenvolvidas no espaço rural do Noroeste paulista, embora não ocupassem a maior parte da área agrícola. No período compreendido entre 1970 e 1985, na MRG de Fernandópolis e Jales houve ampliação de 38,5% e 71,24%, respectivamente, na área de lavouras permanentes, conforme verifica Locatel (2004), baseado nos censos agrícolas realizados no período.

O crescimento significativo das áreas ocupadas com lavouras permanentes está relacionado com a consolidação da cafeicultura nas duas MRGs (a figura 3 ajuda a

---

<sup>123</sup> Dentre os fatores que contribuíram para a ampliação das áreas de pastagens, destacam-se: o baixo preço dos produtos agrícolas tradicionais (café, algodão, milho, arroz etc.), a maior demanda por carne decorrente do processo de urbanização/industrialização, e a conseqüente elevação do seu preço (LOCATEL, 2004).

<sup>124</sup> Ainda com base nas informações do Censo Agropecuário de 2006, na MRG de Jales as lavouras permanentes eram responsáveis por 46,98% do valor de produção. Ao passo que, as lavouras temporárias representavam 38,41%, os produtos da horticultura 2,5%, a floricultura 0,08%, a silvicultura 0,31%, a extração vegetal 0,01% e a agroindústria 0,12% do valor de produção, respectivamente. Na MRG de Fernandópolis o maior valor de produção era das lavouras temporárias, perfazendo 50,41%, seguido pelas lavouras permanentes que representava 17,56%, a silvicultura com 4,14%, a horticultura com 3,04% em termos de valor de produção. A floricultura, a extração vegetal e a agroindústria representavam 0,44%, 0,93% e 2,26% do valor de produção, respectivamente.

compreender a relação da cafeicultura e alta densidade demográfica no espaço rural). Esta atividade, conforme demonstram Locatel (2000 e 2004), Rosas (2010) e Casari (2010) se consolidou tardiamente no Noroeste paulista, firmando-se nas décadas de 1970 e, principalmente, de 1980, quando alcançou a maior produção e área ocupada. Ao passo que no conjunto do Estado de São Paulo, ocorria movimento inverso, ou seja, a redução do número de cafeeiros (LOCATEL, 2004).



**Figura 3.** Cafezal de família de descendentes nipônicos em Jales-SP.

O grande número de pessoas na foto revela a importância do trabalho familiar nas pequenas propriedades cafeicultoras do Noroeste paulista.

**Fonte:** Seixas (2006).

Todavia, na década de 1980 a cafeicultura entrou em profunda crise no Noroeste paulista. De acordo com Rosas (2010), uma série de fatores concorreu para a derrocada do café, desde problemas na escala local, como as alterações edafo-climáticas, o baixo nível tecnológico adotado com técnicas de manejo pouco adequadas acarretando em baixa produtividade e qualidade do produto; a disseminação de pragas; e, principalmente, fatores de ordem econômico-político; como a redução dos preços do café no mercado internacional aliado a eliminação de órgãos de proteção do setor (a exemplo do Instituto Brasileiro do Café – IBC) e efeitos negativos advindos da política macroeconômica.

Com a crise da cafeicultura (figura 4), a partir de meados da década de 1980, alterações significativas ganharam corpo no espaço rural do Noroeste paulista, visto que

muitas delas já estavam em curso, quais sejam: redução dos postos de trabalho no campo e por extensão redução da população rural, pauperização/descapitalização dos agricultores, introdução/ou consolidação de novas atividades, modernização agrícola, concentração fundiária, dentre outras (CASARI, 2010; ROSAS, 2010; LOCATEL, 2000 e 2004).



**Figura 4:** Antigo terreiro e tulla de café.

As instalações foram construídas na década de 1950 no município de Aspásia. A deterioração visível revela a decadência da cafeicultura. Há décadas não é utilizado com o produto.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.

A desestruturação das principais atividades agropecuárias, aliada a forte atração populacional, exercida pelos grandes e médios centros urbanos, tiveram repercussões significativas do Noroeste paulista, provocando sensível redução no contingente populacional e estagnação econômica da maior parte dos municípios. Estes efeitos combinados não interferiram apenas no meio rural, impactando na escala urbana e regional.

Locatel (2010) sintetiza este processo:

Pode-se observar na paisagem das cidades das microrregiões de Jales e Fernandópolis sinais de mudanças ocorridas no campo. Com as transformações no sistema produtivo da região, ocorreu o fechamento de um grande número de empresas agroindustriais, cujos edifícios em que estavam instalados encontram-se abandonados ou ganharam novas funções. Isso pode ser encontrado tanto nas cidades mais importantes como Fernandópolis, como também em pequenas aglomerações [...].

A repercussão das mudanças das atividades pode ser ainda mais forte na dinâmica da cidade, podendo causar não só sua estagnação, fato que pode ser

observado na maioria das aglomerações urbanas da região, mas também até a decadência, com perda de função e de população, como é o caso de Palmeira D'Oeste. Na década de 1970, esse município chegou a ter quase 30 mil hab. – hoje possui pouco mais de 10 mil -, e um número muito maior de empresas ligadas à agropecuária, como máquinas de beneficiamento de café e de arroz, empresa do setor lácteo, de venda de insumos agrícolas, além de agências bancárias e de um maior dinamismo no comércio (LOCATEL, 2010, p. 128).

As MRGs de Jales e Fernandópolis apresentam bastante semelhanças no modo de incorporação ao processo de circulação de mercadorias, mas também guardam as suas devidas particularidades históricas. Uma delas, está relacionada a diferenciação regional do processo de modernização agrícola.

As atividades tradicionais, a exemplo da cafeicultura, cotonicultura, dentre outros plantios, cederam espaço para plantios e atividades distintas nas duas MRGs, e ensejando desfechos distintos para as MRGs de Jales e Fernandópolis.

A partir da década de 1980 verifica-se forte modernização agrícola em ambas as MRGs, todavia, ela ocorreu por meios diferentes, e conseqüentemente provocando efeitos distintos, conforme salienta Locatel (2004).

Na MRG de Jales a modernização agrícola ocorreu a partir do desenvolvimento da fruticultura<sup>125</sup>, especialmente a viticultura e a citricultura, introduzidas por iniciativa dos próprios agricultores, impelidos a se tecnificar devido às exigências no manejo destes cultivos (uso obrigatório de irrigação no caso da uva, e, também, de biocidas, fertilizantes químicos em ambos os cultivos).

A estrutura fundiária desconcentrada praticamente não sofreu alterações, a migração campo-cidade não foi tão intenso, e as relações de trabalho não-capitalistas desenvolvidas outrora na cafeicultura, a exemplo da parceria, foram, em parte, mantidas (em número significativo apenas na viticultura, atividade que demanda uso intensivo de mão-de-obra). Em síntese, esta atividade se adequou a estrutura fundiária desconcentrada e ao trabalho familiar (LOCATEL, 2000). Ainda hoje a fruticultura se constitui na principal alternativa para os agricultores familiares, sendo a atividade que mais gera renda no campo na MRG de Jales.

O impacto demográfico que o advento da fruticultura proporcionou para o espaço rural na região de Jales é sintetizado por Locatel (2000). Segundo o autor, nos municípios onde a fruticultura se desenvolveu mais a redução da população rural foi menor.

No período entre 1985 e 1996, no conjunto da região, a redução do pessoal ocupado no campo foi de 26,88%, representando o desaparecimento de 9.834 empregos. Nesse mesmo período, nos municípios de Jales, Palmeira

---

<sup>125</sup> Sobre a trajetória da fruticultura na MRG de Jales, ao longo da década de 1980 e 1990, ver Locatel (2000).

D'Oeste e Urânia, onde a fruticultura é mais expressiva, a redução da mão-de-obra foi de 15,77%, 22,20% e 27,63%, respectivamente, ficando abaixo ou muito próximo do índice geral da região. Já nos municípios de Dolcinópolis, Santa Albertina, Marinópolis, Santa Rita D'Oeste, Aparecida D'Oeste e Santa Fé do Sul, onde o desenvolvimento da fruticultura foi menos expressivo, a redução do pessoal ocupado foi muito mais acentuada, chegando, respectivamente a 60,99%, 45,17%, 43,94%, 41,06%, 39,79% e 38,73%, o que demonstra a importância da fruticultura na manutenção de postos de trabalho no campo (LOCATEL, 2000, p. 219).

Na MRG de Fernandópolis, a modernização agropecuária ocorreu via grande capital agrário, por meio da expansão da citricultura, e, principalmente, do setor sucroalcooleiro, acarretando o aprofundamento da concentração fundiária e ampliação na redução da população rural de forma mais intensa. De acordo com Locatel (2004), a territorialização diferenciada do processo de modernização da agricultura nas MRGs de Jales e Fernandópolis resultou em desfechos distintos desenhados para as duas MRGs após a crise da cafeicultura.

Locatel (2004) salienta que com a crise da cafeicultura e dos cultivos tradicionais ocorreram os seguintes desfechos nas duas MRGs:

[...] o processo evolutivo que caracteriza o espaço agrário da microrregião de Jales é marcado por poucas mudanças estruturais, e as transformações mais significativas ocorreram no nível dos produtos. Também, é possível observar que as transformações ocorridas caracterizam um processo de tecnificação em diferentes graus, ou seja, as novas culturas que foram introduzidas na região, como a uva, a laranja e a manga, apresentam técnicas mais modernas de produção, enquanto que as culturas tradicionais continuaram sendo desenvolvidas com a mesma base técnica, com exceção do milho e da cana-de-açúcar. Outro aspecto que deve ser destacado é que as transformações ocorridas com a evolução do setor agrário da região não foram suficientes para provocarem alterações expressivas nas relações de trabalho nem na estrutura fundiária, ficando restritas, apenas, na forma de produzir e de organizar a produção. Na microrregião de Fernandópolis, observam-se mudanças mais expressivas com a territorialização de capitais no setor agropecuário, com alterações significativas nas relações de trabalho<sup>126</sup>, com uma tendência à concentração fundiária mais intensa, dando à agricultura um caráter mais empresarial que na microrregião de Jales (LOCATEL, 2004, p. 107).

Estas trajetórias agrícola-agrária diferenciadas entre as MRGs de Jales e Fernandópolis refletiram no grau de importância econômica e social da agricultura familiar nas duas MRGs, que, por seu turno, foi mais expressiva na MRG de Jales em comparação a MRG de Fernandópolis.

---

<sup>126</sup> Em Fernandópolis, a crise das lavouras tradicionais (café, algodão, dentre outros cultivos) concorreu para a redução significativa do número de arrendatários e parceiros, e ampliação do êxodo rural. Concomitantemente, a expansão da cana-de-açúcar fez crescer o número de trabalhadores agrícolas temporários, popularmente designados de “boiás-frias”, residentes na cidade. A este respeito, ver Lima (2004).

Entretanto, a territorialização da cana-de-açúcar, considerada por Locatel (2004) como um dos fatores explicativos para a concentração fundiária ocorrida na MRG de Fernandópolis, também se faz presente na região de Jales atualmente. Nos últimos anos verificou-se significativa expansão do cultivo de cana-de-açúcar, inclusive ocupando áreas de pequenos estabelecimentos rurais<sup>127</sup>. Este é um fato novo, que põe em voga a seguinte questão: Quais efeitos a expansão da cana-de-açúcar provocará na distribuição fundiária e na agricultura familiar na região de Jales<sup>128</sup>?

Na verdade, esta questão pode ser estendida para toda a área do Território Rural do Noroeste Paulista, embora na MRG de Fernandópolis a cana-de-açúcar destinada para o processamento industrial esteja presente há mais tempo, nos últimos anos esta cultura tem experimentado um novo ciclo expansivo em todo o Oeste paulista, ampliando significativamente sua área cultivada.

### **3.4 As implicações da expansão da cana-de-açúcar no Noroeste paulista**

A expansão da cana-de-açúcar no Noroeste paulista apresenta algumas implicações importantes, principalmente na região de Jales, onde a agricultura familiar é mais significativa, e se verifica a expansão do cultivo somente a partir de meados dos anos 2000. Portanto, a expansão da cana-de-açúcar é um fenômeno recente nesta região<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Nas décadas de 1980 e 1990 era pouco comum as usinas sucroalcooleiras interessarem na utilização de áreas de pequenas propriedades para o plantio de cana-de-açúcar. Dessa forma, há alguns anos a expansão deste cultivo, ou pelo menos um crescimento significativo era visto como pouco provável na região de Jales, caracterizada pela estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades. Entretanto, os fatos atuais mostram que a estrutura fundiária desconcentrada não constitui-se num obstáculo intransponível para a penetração dos negócios sucroenergéticos, no máximo teve efeito retardador em relação a expansão da cultura da cana-de-açúcar, comparada a outras regiões com estrutura fundiária mais concentrada e grande disponibilidade de terras do Estado de São Paulo e Estados vizinhos em que o cultivo da cana-de-açúcar está presente há mais tempo. O estudo de Melo (2013) corrobora esta afirmação, durante a realização de sua pesquisa a autora verificou que: “Entre 2009 e 2010 pouco se escutava sobre arrendamento de pequenas e médias propriedades. Já entre a metade de 2011 e início de 2012 as histórias de arrendamento das terras dos sítiantes (pequenas e médias) começavam a se multiplicar. Foi, portanto, sobretudo nessa última visita a campo, realizada em fevereiro de 2012, que pude melhor reconhecer e acompanhar as consequências deste processo” (MELO, 2013, p.146). Notamos a mesma situação durante a realização da Pesquisa de Campo no município de Mira Estrela, havia poucas áreas com cana-de-açúcar, entretanto, muitos agricultores com quem conversamos relataram que em propriedades vizinhas ou próximas contratos de arrendamento para o plantio de cana-de-açúcar já tinham sido firmados, embora o plantio ainda não tivesse sido iniciado.

<sup>128</sup> Esta questão será abordada em nossa pesquisa de doutorado a ser iniciada ainda este ano.

<sup>129</sup> Sublinha-se que na região de Jales a agricultura familiar possui uma visibilidade maior junto a imprensa e sociedade local. Há uma forte identidade dessa região com a agricultura familiar, que reflete, por exemplo, na realização de festas temáticas como a festa da uva (realizada desde a década de 1990). Em razão disso a expansão da cana-de-açúcar encontra uma resistência de cunho político e simbólico, motivada por uma “identidade regional” nos termos de Hasbaert (2010a) bastante difundida entre algumas lideranças regionais, que



O crescimento da área cultivada com cana-de-açúcar em todo o Oeste paulista a partir dos anos 2000, resulta da conjunção de vários fatores (GIRARDI e SILVEIRA, 2012). No final do segundo mandato de FHC, o Governo Federal adotou algumas medidas de estímulo tanto ao agronegócio, e, por extensão ao setor sucroenergético (um dos principais segmentos do agronegócio brasileiro).

Dentre as principais medidas, destaca-se os estímulos a produção de álcool (tributação da gasolina, promovendo a desoneração do álcool e aumentando o volume de álcool adicionado a gasolina) após um período de grandes dificuldades do setor vivenciadas na década de 1990, conjugada ao lançamento da tecnologia “Flex Fuel”, da elevação do preço do petróleo e do açúcar no mercado internacional. Além disso, no ano de 2005, a Organização Mundial do Comércio (OMC) determinou que a União Europeia abrisse seu mercado ao açúcar produzido pelo Brasil, Índia e Austrália (BACCARIN, 2011).

Estes elementos conjugados resultaram num crescimento de 4,8 para 8,1 milhões de hectares na área cultivada com cana-de-açúcar entre 2000 e 2011 (PITA e MENDONÇA, 2012) e aumento de 137,2% no volume total do produto processado (106,9% e 145,7% na produção de açúcar e álcool, respectivamente) entre os anos agrícolas de 2000/01 a 2009/10 no Brasil (BACCARIN, 2011), e ajudam a explicar o avanço canavieiro no Oeste paulista, uma das principais áreas onde o setor sucroenergético tem se expandido.

O novo ciclo expansivo do agronegócio canavieiro que ganhou impulso nos anos 2000, apresenta particularidades e diferenças comparando-se a momentos anteriores, como no período de vigência do PRÓ-ALCOOL, especialmente no que diz respeito ao aperfeiçoamento tecnológico verificado no setor, o qual tem provocado sensível redução do trabalho humano no corte da cana-de-açúcar, substituído pela mecanização (THOMAZ JÚNIOR, 2009; PITA e MENDONÇA, 2012).

Outra importante mudança do atual ciclo expansivo do agronegócio canavieiro são as alterações de natureza estrutural no setor, em especial a ampliação da integração ao capital financeiro e transnacional, aprofundando a inserção do setor sucroenergético e, conseqüentemente, de todo o Oeste paulista (incluindo-se o Noroeste paulista) na dinâmica do

---

se materializou em dois projetos de leis no município de Jales que proíbem a queima da palha da cana-de-açúcar e limitam a área plantada do cultivo, quais sejam: a Lei Municipal nº 3.219, de 14 de fevereiro de 2007 e a Lei Municipal nº 3.396, de 26 de março de 2008. Entretanto, estas Leis foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, tanto que recentemente a queima da palha da cana tem causado problemas para a saúde e danos à biodiversidade do Noroeste paulista, e o Ministério Público Federal, por meio Procuradoria da República de Jales (que jurisdiciona em 44 municípios do Noroeste paulista) instaurou petição para suspender a queima da palha da cana. Ver a matéria completa em <[http://www.prsp.mpf.gov.br/sala-de-imprensa/noticias\\_prsp/06-09-12-2013-mpf-requer-suspensao-imediata-da-queima-da-palha-da-cana-na-regiao-de-jales](http://www.prsp.mpf.gov.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/06-09-12-2013-mpf-requer-suspensao-imediata-da-queima-da-palha-da-cana-na-regiao-de-jales)> (Acesso em 18/12/2012). Para maiores detalhes das referidas leis, ver Melo (2013).

capitalismo globalizado, acirrando, assim, as conexões locais-globais no âmbito do espaço produtivo mundial e aos principais centros mundiais de poder econômico e político (SANTOS 1996 e 2005; ELIAS, 2011).

De acordo com Pita e Mendonça (2012), a participação de empresas estrangeiras no processamento de cana-de-açúcar no Brasil cresceu de 1% em 2000 para 30% em 2010. Além disso, fusões e aquisições têm sido recorrentes no setor após a eclosão da crise econômica mundial de 2008, que motivou a realização de “aliança entre setores do agronegócio com empresas petroleiras, automotivas, de biotecnologia, mineração, infra-estrutura e fundos de investimento” (PITA e MENDONÇA, 2012, p.17).

Portanto, a expansão canavieira integra o modelo de desenvolvimento rural com características opostas ao modelo da agricultura familiar no Noroeste paulista. Envolve projetos de grande porte, que contam com centenas e até milhares de trabalhadores<sup>130</sup>. Dessa forma, o setor sucroenergético caracteriza-se por ser um modelo de desenvolvimento concentrador de riquezas, diferindo das forças produtivas do campo no Noroeste paulista. Com isso, a dinâmica urbana e, principalmente, rural encontra-se em mudanças.

No Noroeste paulista, principalmente na região de Jales, as atividades agropecuárias, em especial a fruticultura, a olericultura e a pecuária leiteira constituem-se nas principais atividades na geração de renda e emprego no campo. Estas atividades constituem-se em importantes fontes de renda para centenas de pequenos proprietários rurais e suas famílias. Além disso, fomenta diversos estabelecimentos do setor de comércio e prestação de serviços na cidade<sup>131</sup>.

A atividade agropecuária é desenvolvida em grande parte por capitais locais e regionais, provenientes do próprio meio rural, ou seja, não se constituem em grandes empreendimentos econômicos. Há décadas este modelo econômico e social de desenvolvimento da agropecuária baseado na agricultura familiar, caracteriza-se pela manutenção da baixa concentração da riqueza no campo desde os primórdios da ocupação efetiva do Noroeste paulista, especialmente na região de Jales.

O crescimento dos negócios sucroenergéticos no Noroeste paulista abre possibilidades para a reversão deste quadro e alteração profunda desta realidade, e de construção de nova morfologia no espaço rural, conforme indica a figura 5. Entretanto, o que consideramos de

---

<sup>130</sup> Para corroborar nossa afirmação, destacamos a reportagem de um jornal de circulação na região de Fernandópolis que aponta que a Usina Meridiano Ltda, gerará cerca de 3 mil empregos diretos e outros 6 mil indiretos (Informações obtidas no site: <<http://www.regiaonoroste.com/portal/materias.php?id=1563>>. Acesso em: 10/01/2013).

<sup>131</sup> Sobre a importância das atividades agropecuárias para a cidade de Jales, ver Nardoque (2007).

mais relevante para a discussão nesse trabalho é a fragilização da agricultura familiar provocada pela expansão da cana-de-açúcar.



**Figura 5:** Cultivo da cana-de-açúcar no município de Populina.

A cana-de-açúcar já cobre grandes extensões de terra no Noroeste paulista.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

É comum que a implantação de unidades sucroenergéticas em municípios rurais do interior paulista, seja motivo de comemoração para os seus prefeitos. Estes constituem-se em importantes porta-vozes para a instalação das usinas de processamento de cana-de-açúcar, endossando o estabelecimento destas unidades amparando-se no sedutor discurso em prol do desenvolvimento, e muito frequentemente exagerando nas declarações sobre os “benefícios” gerados pela instalação destas unidades<sup>132</sup>. Para corroborar essa afirmação, selecionamos uma declaração do Prefeito de Santa Albertina, onde foi instalada recentemente uma unidade sucroenergética.

"Deus nos iluminou para que a Usina viesse. As famílias estão muito felizes. Nós não tínhamos perspectivas de desenvolvimento em Santa Albertina e

<sup>132</sup> O estudo de Barreto (2012) mostra as disputas entre os municípios do Pontal do Paranapanema para a instalação de usinas. Outra observação importante no estudo é a média salarial das Usinas sucroalcooleiras, que em um primeiro momento ofereceu salários superiores a média local e regional, mas em seguida operou rebaixamento paulatino da média salarial, dentre todas outras estratégias para a redução das despesas com capital variável (mão-de-obra). Pelo que apuramos no Noroeste paulista, os salários pagos pelas Usinas são bastante atrativos para os trabalhadores nestes primeiros anos de funcionamento das unidades de processamento de cana-de-açúcar.

hoje temos", avalia o prefeito de Santa Albertina, Antonio Pavarini de Matos, ressaltando o foco de seu primeiro mandato em emprego e renda. Segundo ele, a demanda por emprego na cidade era de 10%, o que significa 560 postos de trabalho. A expectativa é a de que até 2.015 a empresa gere mais de 3 mil novos empregos.

Melhorou a auto-estima, muitos estão retornando para a cidade, as pessoas estão comendo melhor, se vestindo melhor, vivendo melhor.

Com o crescimento rápido, aumentou também a especulação imobiliária em Santa Albertina [...].

O comércio ganhou movimentação e colhe os frutos dessa guinada. E a cidade, que hoje conta com apenas uma agência bancária, deve receber e atrair o interesse de outros bancos (Extraído do site da Prefeitura Municipal de Santa Albertina. Disponível em: <<http://www.santaalbertina.sp.gov.br/>>. Acesso em 15/01/2013).

Souza (2007), em estudo feito sobre a expansão canavieira no Estado de São Paulo constata que nas áreas com maior presença da agricultura familiar e da diversidade produtiva, a vulnerabilidade a crises do setor sucroenergético é menor. Pois, a expansão da cultura da cana-de-açúcar tem se mostrado incompatível com a manutenção da diversidade produtiva, comprometendo outras opções de desenvolvimento no campo. Qualquer oscilação negativa no mercado do açúcar, do álcool ou de ambos (ressalta-se que o mercado de produtos agrícolas é bastante volátil) provoca uma onda de desemprego, sem contar que não são gerados muitos empregos estáveis por meio deste setor.

Em meio a este cenário é que tem ocorrido a expansão canavieira no Noroeste paulista. Sobre o padrão espacial apresentado pela territorialização da cana-de-açúcar na referida área, Melo (2013)<sup>133</sup> aponta que a inserção mais significativa do cultivo têm ocorrido nas áreas em que outrora as lavouras temporárias foram mais importantes.

A diferenciação entre as duas áreas da MRG em comparação, por outro lado, nos ajuda a compreender porque as respostas à expansão da cana têm sido diversas em uma e outra. Vimos que, nos municípios de Jales, Urânia e Santa Salete, a persistência da pequena agricultura diversificada e baseada sobretudo na mão de obra familiar é explicada tanto pelos elementos elencados acima como por alguns outros: os rumores que multiplicam as desconfianças em relação às consequências da expansão da monocultura da cana-de-açúcar; o papel da terra como patrimônio material e imaterial (questão sobre a qual levantaremos outras evidências no decorrer do trabalho); a articulação política local que se esforça por limitar a expansão da cana-de-açúcar na região (que, todavia, tem esbarrado no “direito sagrado à propriedade privada” e na força do pensamento neoliberal). Por outro lado, nos municípios mais próximos à Usina, como Mesópolis e Santa Albertina há um contexto que tem impelido os sitiantes ao arrendamento: o ciclo de desenvolvimento das famílias, fragmentado, sobretudo em função da migração dos filhos para zonas e empregos urbanos; a situação de maior sujeição em relação aos agentes do mercado (como as indústrias de alimentos, já que a atividade produtiva predominante aí é a pecuária) e,

---

<sup>133</sup> O Noroeste paulista referido por Melo (2013) corresponde a MRG de Jales, recorte espacial do seu estudo.

assim, à mais intensa extração de excedentes; a maior proximidade em relação à Usina; os danos causados pela expansão dos cultivos de cana-de-açúcar às propriedades e à produção agropecuária dos sítios do entorno. Destacamos, por fim, que mesmo nessa área onde há maior exposição às investidas da Usina, encontramos expressões de resistência: entre sitiantes que negam arrendar suas propriedades; em outros que arrendam apenas uma parte dela, utilizando da renda recebida como uma forma de diversificar os ingressos e, algumas vezes, reinvestir no melhoramento de sua pequena produção agropecuária; até mesmo na negação à possibilidade de vender o sítio para os novos rentistas que têm sido atraídos pela chegada da Usina. Negar-se a vender a propriedade pode ser também expressão da recusa a realizar a efetiva desvinculação da história e da reprodução da família em relação àquele território (MELO, 2013, p. 237).

Por seu turno, a autora identifica que a ampliação do cultivo da cana-de-açúcar nas áreas de expansão mais intensa tem provocado redução na área utilizada por cultivos temporários como o milho (razoavelmente importante até meados dos anos 2000) e das pastagens (a despeito da elevação da produção no volume de leite produzido, o que sugere tecnificação da produção e aumento da produtividade).

Sobre o perfil dos agricultores familiares que arrendaram terras para o plantio de cana-de-açúcar, Melo (2013) identificou tanto nas áreas de expansão canavieira mais intensa como naquelas em que é menos intensa, “trata-se quase sempre de sitiantes de idade mais avançada, cujos filhos não se mantiveram no campo, e que tinham como atividade econômica quase sempre a pecuária leiteira ou pecuária de corte” (MELO, 2013, p. 218).

Apesar de recente, os efeitos da expansão da cana-de-açúcar já estão sendo sentidos no Noroeste paulista, principalmente para a agricultura familiar. De um modo geral, a expansão canavieira está agravando a já frágil situação da maioria dos agricultores familiares, conforme foi observado durante a realização da pesquisa de campo.

A mão de obra de “baixa qualificação” tanto rural quanto urbana, bastante utilizada (e importante) por parte dos agricultores familiares, em determinados períodos do ano ou até mesmo em caráter permanente, apresenta escassez generalizada. O aumento na demanda deste tipo de trabalhador por parte das unidades sucroenergéticas, agrava esse quadro, pois estabelecesse-se a concorrência por estes trabalhadores rurais entre os agricultores familiares e as usinas, elevando o valor pago para os diaristas e a média salarial dos trabalhadores rurais assalariados permanentes<sup>134</sup>. Acrescenta-se, também, a indisposição de muitos trabalhadores, em especial dos jovens para serviços agrícolas<sup>135</sup>. Na pesquisa de campo, em vários

---

<sup>134</sup> As oportunidades de trabalho permanente abertas nas unidades sucroalcooleiras contribuem para a redução do interesse de trabalhadores rurais em sistemas de parcerias na viticultura.

<sup>135</sup> A saída de jovens do campo, ou a sua resistência para o exercício da agricultura como profissão é um fenômeno de abrangência nacional e de múltiplas determinações (econômicas, sociais e culturais). Este processo

municípios verificamos muitos filhos de AFs trabalhando nas usinas. Estes fatores conjugados tem elevado o custo de produção e inviabilizado a contratação de trabalhadores por parte dos agricultores familiares. Além disso, a demanda por terras para o plantio da cana-de-açúcar aumentou, e, por extensão, ampliou a especulação fundiária no Noroeste paulista. Nesse sentido, os AFs são submetidos a dificuldades econômicas provocadas pela ampliação dos negócios sucroenergéticos.

Muitos agricultores arrendam áreas para o plantio de olerícolas (tomate), bastante comum em Paranapuã, banana em Jales, Urânia, Santa Salete e Aspásia, dentre outros cultivos. A elevação do valor para o arrendamento da terra, provocados pela atuação das usinas sucroenergéticas incide na redução da renda da terra auferida pelos AFs. Entretanto, a expansão canavieira afeta os agricultores familiares de outras formas também, em especial no seu cotidiano, visto que provoca alterações no tráfego de veículos nas estradas rurais, afetam os cultivos e os próprios AF ficam expostos a poeira e as pulverizações feitas com aviões.

Um AF de Aspásia expôs na realização da pesquisa de campo as diversas dificuldades vivenciadas com a implantação da cana-de-açúcar nas proximidades de sua propriedade, tanto no que tange as dificuldades econômicas agravadas, como também em relação a condição de vida no meio rural.

No meu pensar a cana tá arrebrandando com a agricultura familiar [...], porque além de tudo, as poeiras, e as coisas, tá acabando com os produtos de cultura [agricultura] familiar, veneno [...].

O cara mesmo trabalhando ele não consegue a renda que ele tem com a cana, e aí encontra dificuldade de quem tem uma propriedadezinha de arrendar terra por fora porque não consegue competir com a renda da cana [...].

Se continuar nesses preços aí, com as dificuldades que tá a área de agricultura familiar na região não vai expandir não, eu acho que vai diminuir. No meu pensar vai, porque o pessoal tá tudo arrendando pra cana [...].

Tem vezes que passam veneno de avião e o que tá prejudicando mais nós ali (área em que se localiza a propriedade do agricultor) é a poeira. É muito caminhão passando e com isso ninguém quer mais morar no Sítio de tanta poeira [...] por causa do veneno e a poeira mais ainda, o veneno eles tão usando ainda meio pouco, mas a poeira é demais [...] a banana mesmo fica vermelhinha o cacho de banana de poeira, a laranja também não deixa de [...] Então compromete, a planta que tá meio perto da estrada é tudo comprometido [...] aí tem que passar na água, e não é fácil pra limpar, precisaria esfregar (O.S, 68, Aspásia).

Entretanto, Melo (2013) identificou formas de resistência e mesmo de afirmação da pequena propriedade familiar amparadas no próprio processo de expansão canavieira. De

---

tem efeitos demográficos sobre as áreas rurais, como o envelhecimento e diminuição da população rural (NAVARRO, 2010) e, também, compromete a sucessão na agricultura familiar.

acordo com a autora, a abertura da unidade de processamento de cana-de-açúcar em Santa Albertina demandou a contratação de trabalhadores, dentre eles sitiantes que realizam investimentos na unidade produtiva por meio dos salários obtidos na Usina, algo que provavelmente não poderia ser feito apenas com os rendimentos provenientes das atividades agropecuárias em função das dificuldades inerentes a pequena agricultura.

O balanço geral relacionado à expansão da cana-de-açúcar, no entanto, é negativo para a agricultura familiar, uma vez que poucos são os agricultores que trabalham nas usinas em funcionamento e nas que serão inauguradas nos próximos anos, conforme apresenta o quadro 12.

**Quadro 12.** Caracterização do Setor sucroenergético no TRNP: Grupos empresariais e municípios-sedes das Usinas de processamento de cana-de-açúcar em funcionamento e em construção<sup>136</sup>.

Grupo	Município-sede	Ano de início das atividades
Usina Colombo S/A - Açúcar e Alcool	Santa Albertina	2009
Grupo Tereos	Pedranópolis	2008
Grupo Bunge, Grupo Moema e Grupo Arakaki	Ouroeste	2008
Grupo Noble	Meridiano	2009
Grupo Moema	Indiaporã	2009
Grupo Alcoeste Destilaria Fernandópolis S/A	Fernandópolis	1982
Usina Colombo S/A - Açúcar e Alcool	Santa Clara D'Oeste	Ainda não iniciado
Destilaria São Jorge Ltda.	Santana da Ponte Pensa	Ainda não iniciado

**Fonte:** Locatel (2004); <<http://www.jornalcana.com.br/>>; União da Indústria de cana-de-açúcar (UNICA) e União dos Produtores de Bioenergia (UDOP).

**Org.** Flávio de Arruda Saron.

No quadro 12 apresentamos a contextualização recente do setor sucroenergético no Noroeste paulista, e fornecemos a dimensão do crescimento deste setor a partir na implantação de novas unidades de processamento de cana-de-açúcar. Podemos observar que a instalação da maior parte das unidades de processamento de cana-de-açúcar é recente, e ainda não atingiram a capacidade máxima de processamento, todavia, já é suficiente para visualizar o crescimento vertiginoso que o cultivo apresenta.

<sup>136</sup> Ressalta-se que a pressão exercida pelo setor sucroenergético sobre a área que compreende o Território Rural do Noroeste Paulista não são apenas emanadas das unidades no interior do referido território. Há unidades próximas, como por exemplo, ao sul do rio São José dos Dourados conforme observou Nardoque (2007), que aponta a constituição de um “cerco” da expansão canavieira sobre as terras da região de Jales.

Entre 2005 e 2010 a área cultivada saltou de 1.900 para 31.125 hectares na MRG de Jales, segundo Melo (2013). No município de Jales, por exemplo, havia 50 hectares plantados com cana-de-açúcar no ano de 2006, em 2008 já se encontravam 3.825 hectares cultivados, de acordo com o Monitoramento da Cana-de-Açúcar por Imagens de Satélite (CANASAT). Atualmente, todos os municípios do TRNP possuem área de cana-de-açúcar voltada para o processamento industrial, em 2003 eram apenas 10 municípios, e com áreas bem inferiores as cultivadas atualmente<sup>137</sup>.

A origem, características e composição dos capitais envolvidos nos negócios sucroenergético no Noroeste paulista são diversificados, conforme denota o quadro 12. Há, por exemplo, a Alcoeste Destilaria Fernandópolis S/A, primeira usina sucroenergética do TRNP construída no ano de 1982. Atualmente é controlada pelo grupo Arakaki, estabelecido em Fernandópolis. Portanto, com origem no Noroeste paulista.

Entretanto, a maior parte dos negócios sucroenergéticos é controlada por grupos econômicas de fora do Noroeste paulista, com destaque para a transnacional norte americana BUNGE, que adquiriu em 2009 junto ao Grupo Moema<sup>138</sup>, sediado em Orindiúva (interior paulista), parte das ações da Usina Ouroeste Açúcar e Álcool Ltda, que iniciou o processamento de cana-de-açúcar no ano de 2008. Entretanto, o Grupo Moema não deixou de atuar no Noroeste paulista, pois construiu a Usina Indiaporã Açúcar e Álcool Ltda, no município homônimo, iniciando as atividades no ano de 2009.

Outra unidade Sucroalcooleira que chama atenção é a Usina Meridiano Ltda, de posse do Grupo Noble, de capital chinês. A Usina começou as atividades de processamento de cana-de-açúcar no ano de 2009. No ano de 2012, o Grupo Noble concluiu a construção de um Terminal de Transbordo Ferroviário de Açúcar no município de Votuporanga no valor de R\$45 milhões, assegurando maior eficiência no escoamento de açúcar.

No ano de 2009 entrou em funcionamento no município de Santa Albertina, uma unidade de processamento de cana-de-açúcar de posse do Grupo Colombo, oriundo de Ariranha, no interior paulista.

Além das unidades existentes, estão encaminhados projetos para a construção de duas usinas sucroenergéticas no município de Santa Clara D'Oeste e Santana da Ponte Pensa,

---

<sup>137</sup> Em outras áreas do oeste paulista, embora a presença da cana-de-açúcar para o processamento industrial seja mais antiga, foi a partir de 2005 que ela se tornou expressiva. Ver Barreto (2012) e Thomaz Júnior (2009) sobre o perfil e implicações da expansão canavieira na região do Pontal do Paranapanema.

<sup>138</sup> O Grupo Moema passou a ter participação de 9% nas ações da BUNGE em Nova York. Foi, portanto uma troca e não propriamente uma aquisição. (Informações obtidas no site: <<http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/noticias/bunge-adquire-5-usinas-grupo-moema-us-1-5-bi-522279>>. Acesso em: 10/01/2013).



previstas para alcançar produtividade planejada na safra de 2017 e 2020/2021, respectivamente<sup>139</sup>.

Portanto, a expansão da cana-de-açúcar é um elemento relativamente novo na dinâmica rural dos municípios componentes do TRNP. Resta saber se as transformações vislumbradas com a expansão canavieira implicarão em transformações estruturais no campo. Pois, conforme lembra Nardoque (2007),

[...] apesar das profundas transformações que ocorreram [...], as características estruturais do campo na MRG de Jales mantiveram-se, como a estrutura fundiária desconcentrada e o predomínio do trabalho familiar. Após a crise na cafeicultura regional, apesar da ampliação da área de pastagens, houve diversificação da agricultura, principalmente baseada na fruticultura, diferentemente de outras regiões no Estado de São Paulo semelhantes na gênese do processo de ocupação (NARDOQUE, 2007, p. 274-275).

A fragilização da agricultura familiar, decorrentes da pauperização e envelhecimento de muitos agricultores, concomitante à redução significativa da população nas áreas rurais, sobretudo dos jovens (que em número reduzido estão desempenhando atividades produtivas nas propriedades rurais familiares), constituem-se num conjunto de fatores, que somados não oferecem resistência significativa à penetração do cultivo da cana-de-açúcar, embora, ela exista conforme demonstrou Melo (2013), em parte amparada em aspectos simbólicos e subjetivos, associados ao desejo de preservação do patrimônio familiar (a pequena propriedade) que se constitui na materialização de demasiados esforços por parte dos ascendentes das gerações atualmente envolvidas em atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas) em sua obtenção, conforme demonstraram Nardoque (2002 e 2007), Locatel (2000 e 2004), Rosas (2000 e 2010) Rubelo (2010) e Melo (2013)<sup>140</sup>.

Diferentemente do que ocorreu no período em que ocorreu a crise da cafeicultura na década de 1980, em que a fruticultura se apresentou como uma alternativa razoável para muitos jovens agricultores permanecerem no campo e na atividade agropecuária, conforme Locatel (2000) apresenta. As perspectivas atuais para as atividades agropecuárias, a exemplo

---

<sup>139</sup> Além disso, a unidade em funcionamento (em Santa Albertina) ainda não atingiu a capacidade máxima de moagem, prevista para a safra 2014/2015 (de acordo com parecer técnico de licenciamento ambiental da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB), o que por sua vez acarretará em mais áreas convertidas ao plantio de cana-de-açúcar.

<sup>140</sup> Conforme demonstrou Melo (2013), o sentimento de ruralidade é bastante variável entre os mais jovens, que condicionam o grau de resistência em desfazer ou a propensão em arrendar o patrimônio familiar rural (propriedade rural) para o plantio da cana-de-açúcar, implicando em mudanças substanciais na propriedade rural (por exemplo: eliminação de benfeitorias, ou mesmo de uma árvore símbolo que remete a lembranças passadas, dentre outros). O apego sentimental a terra é sensivelmente menor entre os mais jovens, o que pode indicar cenários futuros para a expansão canavieira em pequenas propriedades rurais.

da viticultura, da citricultura (atividades tradicionais no Noroeste paulista, sobretudo na região de Jales) heveicultura (atividade mais recente, mas que apresenta crescimento) não são tão promissoras como em períodos anteriores. Além disso, o quadro demográfico (número de jovens) encontra-se mais frágil que outrora.

### **3.5 Caracterização da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista**

A importância da agricultura familiar na área de abrangência do Território Rural do Noroeste Paulista foi um dos principais elementos que pesaram para a inserção desta área no PRONAT.

A sua relevância se revela a partir da comparação dos dados da agricultura familiar no referido território entre municípios, microrregião, estado e o país. De acordo com o censo agropecuário realizado no ano de 2006, no país, os estabelecimentos agropecuários identificados com a agricultura familiar correspondem a 84,4% (4.367.902) do número, mas ocupam apenas 24,32% da área agrícola total (80.250.453 ha.). No Estado de São Paulo, 66,35% (151.015) do número de estabelecimentos agropecuários são da agricultura familiar, que ocupam somente 15,01% (2.506.118 ha.) da área.

O Território Rural do Noroeste Paulista é composto por 36 municípios, dentre os quais 23 pertencem a MRG de Jales, 11 da MRG de Fernandópolis e 2 da MRG de Votuporanga, conforme se verifica no mapa 4 (p. 117).

Trata-se de uma área extensa, que apesar de ter a colonização impulsionada por processos semelhantes, apresenta significativa diversidade interna. Uma das mais importantes é a representatividade da agricultura familiar, que em alguns municípios tem relevância socioeconômica (sem mencionar o papel deste segmento na perspectiva histórica), tanto para o campo como para a cidade. Enquanto que em outros municípios a agricultura familiar é pouco expressiva.

Utilizando um recorte menor que o do Território Rural, a MRG, ilustraremos a heterogeneidade da agricultura familiar. Na MRG de Fernandópolis todos os dados da agricultura familiar expostos estão abaixo da média nacional, no entanto, estão próximos a média estadual. Dos estabelecimentos agropecuários, 65,83% (2.300) se enquadram na categoria agricultura familiar, mas ocupam apenas 22,08% (49.500 ha.).

Na MRG de Jales, a agricultura familiar tem mais representatividade comparando-se com a MRG de Fernandópolis. Na MRG de Jales a agricultura familiar detém 76,56% (6.449)

dos estabelecimentos agropecuários, que ocupam 36,14% da área total dos estabelecimentos (122.537 ha.). Portanto, acima da média estadual em todos os números analisados, e em relação à média nacional a proporção de estabelecimentos é menor, porém a área é mais representativa. Todavia, não há uniformidade entre os municípios de uma mesma MRG quanto à representatividade da agricultura familiar na área ocupada e no número de estabelecimentos agropecuários, conforme se verifica na tabela 6 e no mapa 5.

Estas diferenças, na perspectiva da relevância da agricultura familiar podem ser visualizadas com mais detalhes na tabela 6, na qual apresentamos a distribuição entre os 36 municípios componentes do TRNP, dos 9.021 estabelecimentos agropecuários caracterizados como agricultura familiar levantados no Censo Agropecuário de 2006.

A partir da observação da tabela 6, percebemos a elevada variação no número de estabelecimentos agropecuários identificados como agricultura familiar entre os municípios do TRNP, como por exemplo, os municípios de Jales e Palmeira D'Oeste, que detém 820 e 809 estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, respectivamente, enquanto que no município de Guarani D'Oeste encontra-se apenas 43 destes estabelecimentos.

A diferença no número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar entre os municípios integrantes do Território Rural do Noroeste Paulista se deve a vários fatores. O primeiro deles refere-se a dimensão territorial do município (no mapa 5 fica claro esta diferença de área territorial entre os 36 municípios do Território), o que naturalmente acarreta em número menor de estabelecimentos agropecuários, e por extensão aqueles caracterizados como agricultura familiar.

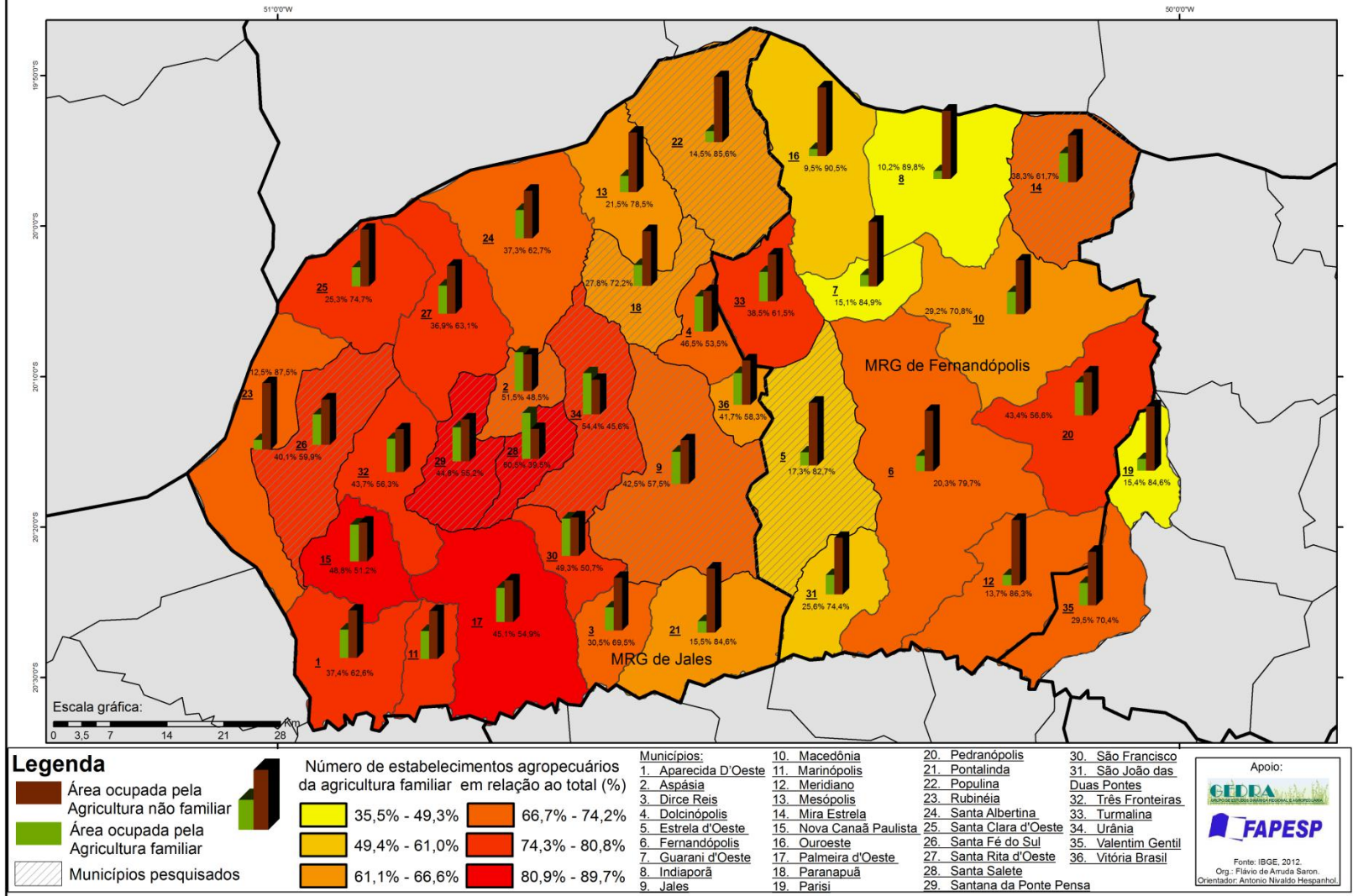
Outro fator, especialmente mais importante e explicativo da diferença no peso da agricultura familiar entre os municípios que compõe o TRNP está relacionado a ação dos agentes que participaram do processo de colonização do Noroeste paulista. A distinção na forma de atuação destes agentes foi pequena, praticamente limitou-se a maior ou menor divisão empreendida nas grandes glebas na área da antiga Fazenda Ponte Pensa, e demais Fazendas, conforme discutiu-se nos itens anteriores. Portanto, está na história da colonização do Noroeste paulista a origem da diferenciação na importância da agricultura familiar (no número de estabelecimentos identificados com a agricultura familiar e área ocupada por eles) entre os municípios que compõe o TRNP.

**Tabela 6.** Distribuição dos estabelecimentos agropecuários caracterizados pela Agricultura Familiar nos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista.

<b>Municípios</b>	<b>Número de Estab. Agr.famil.</b>	<b>(%) do Número de Estab. Agr.famil.</b>
Jales	820	9,09
Palmeira d'Oeste	807	8,95
Fernandópolis	569	6,31
Urânia	461	5,11
Santa Fé do Sul	428	4,74
Nova Canaã Paulista	375	4,16
Santa Rita d'Oeste	351	3,89
Santa Albertina	348	3,86
Três Fronteiras	315	3,49
Aparecida d'Oeste	307	3,4
Santana da Ponte Pensa	258	2,86
São Francisco	257	2,85
Meridiano	255	2,83
Macedônia	241	2,67
Santa Salete	228	2,53
Pedranópolis	218	2,42
Turmalina	216	2,39
Estrela d'Oeste	211	2,34
Mira Estrela	196	2,17
Populina	188	2,08
Valentim Gentil	173	1,92
Aspásia	172	1,91
Pontalinda	169	1,87
Santa Clara d'Oeste	158	1,75
Paranapuã	138	1,53
Mesópolis	134	1,49
Indiaporã	123	1,36
Dirce Reis	121	1,34
Rubinéia	119	1,32
Dolcinópolis	118	1,31
Marinópolis	118	1,31
São João das Duas Pontes	117	1,3
Ouroeste	111	1,23
Parisi	99	1,1
Vitória Brasil	59	0,65
Guarani d'Oeste	43	0,48
<b>Total</b>	<b>9021</b>	<b>100</b>

**Fonte:** IBGE (2012). Censo Agropecuário de 2006.  
**Org.** Flávio de Arruda Saron.

Mapa 5. Número e área ocupada por estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar nos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista



Reconhecendo a limitação de utilizarmos a variável “número absoluto de estabelecimentos agropecuários” para expressarmos a importância que a agricultura familiar detém em cada um dos 36 municípios componentes do Território Rural do Noroeste Paulista, elaboramos o mapa 5, que mostra o percentual de estabelecimentos agropecuários identificados com a agricultura familiar em cada município, e a área ocupada por estes estabelecimentos.

Destacamos dois exemplos extremos, no município de Santa Salete, pertencente à MRG de Jales, 84,76% dos estabelecimentos agropecuários são identificados com a agricultura familiar, os quais ocupam 60,5% da área total dos estabelecimentos rurais do município. Ou seja, os números da agricultura familiar neste município estão acima da média da agricultura familiar na MRG de Jales. Por outro lado, no município de Ouroeste, na MRG de Fernandópolis, 60,9% dos estabelecimentos agropecuários são da agricultura familiar, mas ocupam apenas 9,5% da área. Portanto, números abaixo da média da MRG em relação à dimensão da agricultura familiar.

Em relação aos agricultores familiares pesquisados, realizamos o exercício de caracterização, que dê suporte às análises e auxilie na interpretação dos impactos dos programas estudados, o PRONAF, PAA e PRONAT. Os agricultores familiares pesquisados estão estabelecidos em Aspásia, Santa Salete, Populina, Santa Fé do Sul, Paranapuã, Urânia, Jales e Mira Estrela. Trata-se dos municípios-sede das organizações selecionadas para o estudo, quais sejam: a APRA, a AMPRUSS, a APPRASR, APRAB e APPRSF, APRBT, CAMU, CAMPRJ e COOPERMIRA, respectivamente (ver quadro 1 e mapa 4, nas páginas 26 e 117, respectivamente).

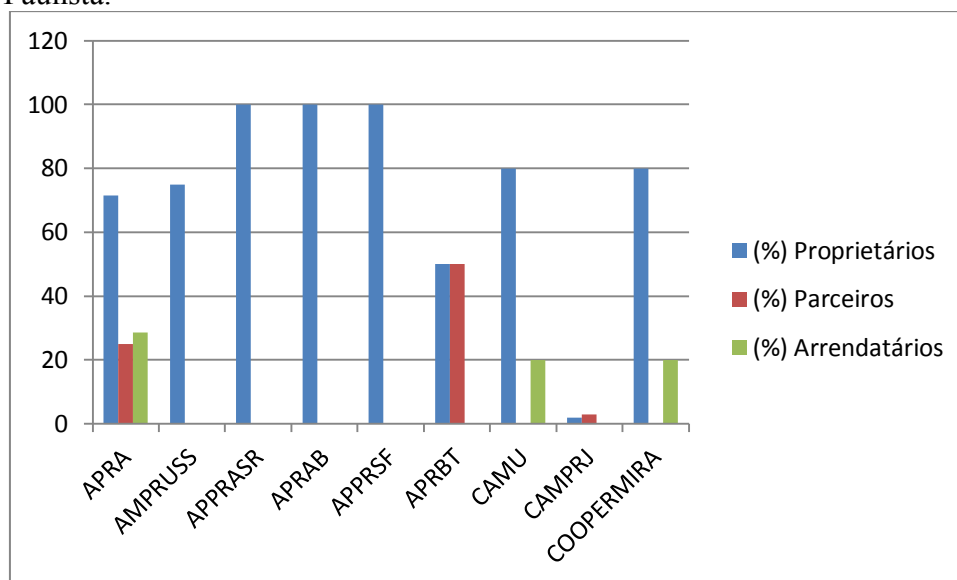
Por meio da pesquisa de campo no Território Rural do Noroeste Paulista, verificou-se forte predominância de proprietários como principal condição de produtor no conjunto dos agricultores familiares pesquisados, conforme apresenta o gráfico 5. Dos agricultores pesquisados 75,61% (31) são proprietários<sup>141</sup>, e os demais encontram-se na condição de parceiro e arrendatário, cada segmento representando 12,20% (5 agricultores),

---

<sup>141</sup> O perfil da maior parte dos agricultores pesquisados é de pequenos proprietários, cujas explorações variam de 3,5 a 91 ha. Os agricultores vinculados a APPRSF que integram o Assentamento dos Pequenos Produtores Rurais de Santa Fé do Sul dispõem de 74,54 hectares divididos em 22 lotes de 3,39 hectares. Ao passo que os agricultores do Assentamento Alto Bacuri, filiados a APRAB totaliza 92,45 ha. distribuídos em 26 lotes de 3,55 hectares cada. O Assentamento Santa Rita é composto por 19 lotes de 16,3 hectares cada um, distribuídos em 309,60 hectares, 14 deles no município de Populina e cinco em Turmalina. Os demais agricultores pesquisados exploram áreas de dimensões entre 10 e 50 ha. (na maior parte dos casos). Além da característica dos municípios pesquisados, marcada pela presença de pequenas propriedades, esta configuração se deve também ao direcionamento dado na pesquisa de campo (aplicação de formulários baseado parcialmente nos critérios oficiais na delimitação da agricultura familiar, no qual um dos critérios é o limite de área em até 4 módulos fiscais por volta de 120 ha., variando de município para município).

respectivamente. Segundo Navarro (2010), a redução de agricultores não-proprietários é uma tendência atual do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro.

**Gráfico 5.** Condição de produtor dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista.



**Fonte:** Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).

**Org.** Flávio de Arruda Saron.

A representatividade dos proprietários como condição de produtor é ainda maior do que indicada pelos agricultores pesquisados, pois se constatou que alguns agricultores que se identificaram como não-proprietários (APRA, AMPRUSS, APRBT, CAMU e CAMPRJ<sup>142</sup>), apenas por questões formais, pois na prática pode se considerar que são proprietários, trabalhando em propriedades, cujo proprietário legal é o pai, o avô e sogro(a), dos quais são herdeiros<sup>143</sup>.

Nos municípios em que a viticultura tem maior relevância, quais sejam: Santa Salete, Aspásia, e, principalmente, Jales e Urânia, é possível observar sensível redução do número de parceiros desde os anos 1990 ao período atual. Pois, muitos dos agricultores viticultores pesquisados dispunham de parceiros anos atrás, mas atualmente não contam com este tipo de

<sup>142</sup> Apenas um agricultor (vinculado a CAMPRJ) identificado na condição de parceiro condiz com o que é realizado na prática.

<sup>143</sup> É recorrente entre os agricultores pesquisados estarem perante aos órgãos oficiais sob a condição de parceiro, ou arrendatário, quando na prática são comodatários, ou seja, a exploração econômica da unidade produtiva sem a obrigação de pagamentos ao proprietário.

mão de obra, constituindo uma conjuntura bastante distinta da estudada por Locatel (2000), no final dos anos 1990<sup>144</sup>.

Além da parceria, nas áreas com presença da fruticultura, em especial a viticultura, observamos a redução do trabalho assalariado, tanto permanente como temporário. Apenas 17,07% (sete, distribuídos no município de Aspásia, Santa Salete, Paranapuã e Jales) dos agricultores pesquisados empregavam trabalhadores, os quais cultivam frutas: uva, laranja e olerícolas.

Sobre o emprego de mão-de-obra externa (não familiar), em Saron (2010) identificamos ex-viticultores que contratavam até dezenas de trabalhadores rurais entre permanentes e temporários e já não contavam com mais nenhum trabalhador. Melo (2013) também identificou a mesma situação. Este fato está relacionado com múltiplas determinações, uma delas é que desde a década de 1990 a remuneração dos trabalhadores rurais (pautada no salário mínimo<sup>145</sup>) elevou-se bem mais que os rendimentos dos agricultores, cada vez mais pressionada pela elevação dos custos de produção, com capital constante (máquinas, insumos, energia elétrica etc.) e capital variável (mão-de-obra). Ao passo que o preço dos produtos agrícolas permaneceram estagnados, ou aumento abaixo dos custos de produção.

Essa conjuntura provocou descapitalização (com perdas patrimoniais) e empobrecimento de muitos agricultores familiares no Noroeste Paulista.

O depoimento do agricultor entrevistado denota esta situação:

Quem conheceu o Jataí<sup>146</sup> há 20 anos atrás, caiu no mínimo 50% (o cultivo de uva). O Nagata tinha não sei quantos mil pés de uva ali hoje têm um pedacinho e ainda tá abandonado. O Nagata, o Nishimoto, o Zulim aqui, o Zulim aqui era outro forte (cultivava grande número de videiras e empregava muitos funcionários) e hoje não tem um pé, o Nunes era forte, os Fação, ele ainda tem um pouco de uva, mas nem comparado (a um período anterior, cerca de 20 anos). Os Fação e o Nagata foi os primeiro que plantou uva aqui. Então, diminuiu e muito (o cultivo de uva no Bairro). Quando mudou o plano real, naquele tempo a gente chegou vender uva a R\$2,20 o quilo para você ter um idéia e já faz quantos anos já? 1994 né? Naquela época você comprava uma tonelada de adubo, pra fazer uma comparação, você pagava aí cento e poucos reais a tonelada. Hoje você

<sup>144</sup> A redução da parceria no Noroeste paulista vem se acentuando desde a década de 1980 com a crise da cafeicultura, atividade em que este tipo de relação de trabalho não capitalista era bastante comum (ROSAS, 2000 e 2010; LOCATEL, 2000 e 2004; NARDOQUE, 2007). Atualmente, as relações de parceria é praticamente exclusividade das áreas de predomínio da fruticultura, conforme verificou Melo (2013).

<sup>145</sup> Registra-se também que em razão da redução do desemprego nas cidades ao logo dos anos 2000, a oferta de mão-de-obra para as atividades agrícolas tem diminuído consideravelmente, uma vez que é uma opção menos prestigiada por parte dos trabalhadores.

<sup>146</sup> Bairro Rural situado entre os municípios de Jales e Urânia, de onde se difundiu a viticultura de mesa na região de Jales na década de 1980 (LOCATEL, 2000). O agricultor faz alusão a algumas das principais famílias rurais que residem no bairro.



pagar R\$800,00, R\$900,00, até R\$1.000,00 na tonelada. E a uva vendeu a R\$1 e pouco, o mais barato, R\$1,50. Agora que melhorou um pouquinho, pra você ter uma ideia de quanto está defasado (A. B, 64 anos).

O cenário descrito pelo agricultor em relação à viticultura, todavia, não difere muito para outras atividades. A laranja, após alguns anos de preços razoáveis teve seu preço bastante reduzido nos últimos anos, em muitos casos não foi nem mesmo possível a comercialização a baixo preço, conforme denota a figura 6. O preço pago pelo leite para os agricultores também não sofre reajustes compatíveis com o aumento dos custos de produção<sup>147</sup>. As olerícolas também não destoam muito do padrão das outras atividades<sup>148</sup>.



**Figura 6.** Pomar de Laranja que não teve a safra colhida, no município de Aspásia-SP.

Nos últimos anos no Noroeste paulista, além de comercializarem há um preço, muitas vezes abaixo do custo de produção, muitos citricultores nem mesmo conseguiram vender sua produção, como é o caso do pomar acima, em que as laranjas já passaram do ponto da colheita e começam a cair do pé.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

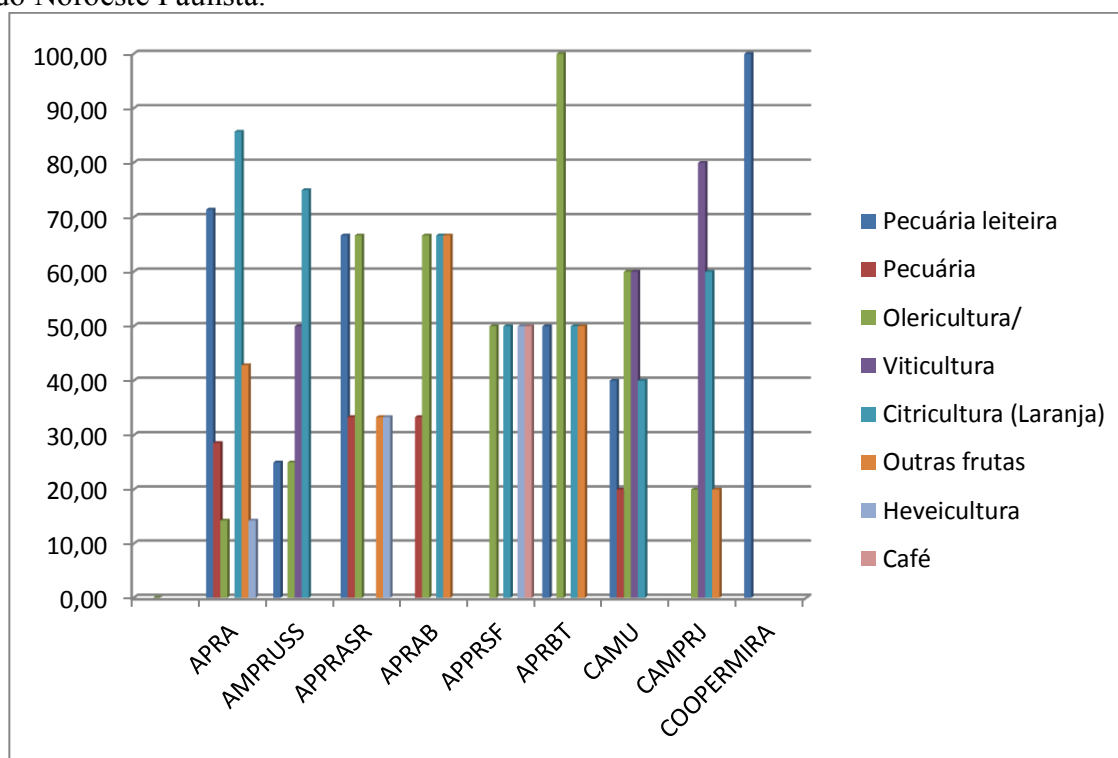
**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.

<sup>147</sup> O setor lácteo é controlado por alguns poucos laticínios (alguns sendo oligopólios ligados a grandes empresas do setor alimentício) que por seu poderio econômico determinam em grande medida o preço pago aos produtores de leite, que em grande número, produzindo pequenas quantidades de leite, dispersos e sem organização política não tem grande poder de barganha junto ao capital industrial à jusante e capital comercial (CLEMENTE, 2006 e 2010). O aumento no preço de algumas commodities, como a soja, o algodão (caroço) e milho utilizado para alimentação do gado leiteiro têm elevado os custos de produção e ampliando as dificuldades na atividade.

<sup>148</sup> O tomate, produto particularmente importante no município de Paranapuã apresentava excelentes preços na época da realização da pesquisa de campo, entretanto, em anos anteriores apresentou preços muito baixos.

Sobre os cultivos e atividades desenvolvidos por parte dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista a atividade mais expressiva é a pecuária leiteira (para fins comerciais<sup>149</sup>), atividade que apresenta maior representatividade junto aos agricultores vinculados a COOPERMIRA, no qual a totalidade dos agricultores dedicava-se exclusivamente a esta atividade, de acordo com o gráfico 6 e figura 7.

**Gráfico 6.** Atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista.



Fonte: Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).  
Org. Flávio de Arruda Saron.

Além da pecuária leiteira, que é desenvolvida por 51,22% (21) dos AFs pesquisados, outras atividades bastante expressivas no Território Rural do Noroeste Paulista é a citricultura (laranja), a olericultura/horticultura (figura 8) e viticultura (figura 9), por 43,90%, 31,71% e 21,95% dos agricultores, respectivamente. Estas atividades são mais representativas entre os agricultores vinculados a CAMPRJ, CAMU, APRBT e AMPRUSS, conforme pode-se verificar no gráfico 6<sup>150</sup>, organizações localizadas nos municípios assinalados por Melo (2013), como áreas de predominância da pequena propriedade policultura.

<sup>149</sup> A pecuária leiteira geralmente é integrada a pecuária (cria e recria), pois os bezerros são comercializados, mantendo-se parte das bezerras para a renovação no plantel das matrizes.

<sup>150</sup> Especificamos o cultivo da laranja no âmbito da citricultura para fins analíticos, pois o cultivo de outras frutas cítricas como o limão, a poncã, a tangerina, a laranja lima, dentre outros não tem a mesma representatividade da



**Figura 7.** Ordenha manual de vacas leiteiras no município de Mira Estrela-SP. A pecuária leiteira é uma atividade bastante importante em todo o Território Rural do Noroeste Paulista, sobretudo no referido município. A ordenha manual denota o baixo nível tecnológico empregado.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 8.** Colheita do tomate no município de Paranapuã-SP.

O município se destaca no cultivo do produto, que é uma fonte de divisas muito importante (Obs. O AF, dono da produção retratada na figura, e junto ao qual aplicamos formulário relatou ter obtido lucro líquido de R\$350 mil com o produto, que está sendo investido no cultivo de grãos).

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

---

laranja, que é a principal cultura permanente no Noroeste paulista. Estes cultivos cítricos foram considerados no gráfico 6 como outras frutas, esta classe abrange ainda os cultivos de pinha, coco e lichia, pouco representativos no conjunto dos agricultores familiares pesquisados.



**Figura 9.** Parreira de uva no município de Jales.

A uva é um dos principais cultivos da agricultura familiar no TRNP.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.

Nos demais municípios visitados, a pecuária leiteira é consorciada com outras atividades como a olericultura/horticultura<sup>151</sup> e fruticultura em Paranapuã (APRBT) e Populina (APPRASR), viticultura em Santa Salete (AMPRUSS), citricultura (laranja) e olericultura em Aspásia (APRA<sup>152</sup>), denotando assim a diversificação produtiva, conforme pode-se notar observando o gráfico 6.

A pecuária (voltada para cria e recria) é outra atividade numericamente representativa, estando presente em 12,12% das unidades produtivas, mas assim como a pecuária leiteira, e o cultivo de outras frutas (além da uva e laranja), como o Limão, Tangerina, Cocô, Pinha, Lichia, dentre outras, adotada por 19,51% dos AFs pesquisados quase sempre está associada outras atividades, como a citricultura, viticultura, olericultura conforme demonstra o gráfico 6.

---

<sup>151</sup> A olericultura consiste no cultivo de uma série de culturas, tais como: berinjela, quiabo, pimentão, tomate, pepino, abóbora, jiló, milho-verde, dentre outros. Ao passo que a horticultura diz respeito ao cultivo de folhas, como alface, rúcula, couve-flor, almeirão etc.

<sup>152</sup> Apenas 9,76% (um) dos agricultores vinculados a APRA dedica-se exclusivamente a pecuária leiteira. Conforme aponta Clemente (2006 e 2010), grande parte dos produtores de leite na região de Jales não são especializados, consorciando atividade com o cultivo de frutas. O autor também constata que o nível tecnológico empregado é baixo, bem como a produtividade e, conseqüentemente, a renda auferida. Entretanto, o fluxo financeiro regular proporcionado torna a atividade atrativa para muitos agricultores.

O café, outrora importante foi identificado em apenas uma unidade produtiva pesquisada, perfazendo 2,44% (um) dos agricultores familiares pesquisados (vinculado a APPRSF). Outra atividade, como a heveicultura (extração do látex a partir da seringueira) ganhou destaque, e está presente em 7,32% das unidades produtivas visitadas.

A ocorrência de atividades exercidas fora da unidade produtiva é significativa junto aos familiares (filhos e cônjuges) dos agricultores pesquisados, embora menos expressivo nos casos em que os próprios agricultores as desenvolvem. Estas atividades estão presentes em 46,34% (19) dos casos, sendo que em apenas 17,07% (sete) é o próprio agricultor(a) que exerce tais atividades, conforme se apresenta na tabela 7.

**Tabela 7.** Núcleo familiar dos agricultores pesquisados em que algum membro da família desenvolve atividade fora da propriedade rural.

AFs segundo a organização vinculada	Num. AF	(%) em relação a organização	O próprio AF	(%) em relação a organização
APRA	4	57,14	1	14,29
AMPRUSS	1	25	1	25
APPRASR	2	66,67	1	33,33
APRAB	0	0	0	0
APPRSF	2	100%	1	50
APRBT	0	0	0	0
CAMU	2	40%	0	0
CAMPRJ	3	60%	0	0
COOPERMIRA	3	30%	3	30
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>46,34(1)</b>	<b>7</b>	<b>17,07 (2)</b>

(1) Média do conjunto de agricultores familiares.

(2) Considerando-se apenas as situações em que há a ocorrência do desenvolvimento de atividades externas a unidade produtiva o percentual é 36,84%.

**Fonte:** Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).

**Org.** Flávio de Arruda Saron.

No conjunto dos AFs pesquisados, aqueles vinculados a APPRSF (município de Santa Fé do Sul) verificou-se a maior ocorrência em termos de atividades externas a unidade produtiva, 100% dos casos, seguido pelos agricultores filiados a APPRASR (nos municípios de Populina/Turmalina), com 66,67%, de acordo com a tabela 7. Tal conjuntura se dá em razão da pequena dimensão do lote, insuficiência ou ausência de infraestrutura produtiva (trator, implementos agrícolas, irrigação)<sup>153</sup> que muitas vezes implica em baixos rendimentos.

Outras razões para o desenvolvimento de atividades externas à unidade produtiva são de caráter econômico, cultural e social. A primeira motivação está associada à baixa renda

<sup>153</sup> Este seria mais propriamente o caso dos agricultores familiares assentados vinculados a APPRASR, uma vez que nos dois Assentamentos do município de Santa Fé do Sul há infraestrutura produtiva no mínimo razoável com tratores, implementos agrícolas e irrigação.

propiciada pelas atividades agropecuárias em grande parte das pequenas propriedades, comparada às profissões urbanas. As outras duas estão relacionadas a um fenômeno generalizado entre os jovens rurais (sobretudo as mulheres) no Brasil, em optarem pelo não exercício de atividades rurais e mesmo residirem no campo, nesses casos a rentabilidade não é um fator decisivo<sup>154</sup>.

Os jovens (filhos dos agricultores familiares pesquisados) representam a maior parcela dos indivíduos que exercem atividades fora da unidade produtiva no Território Rural do Noroeste Paulista. Verifica-se que dos 14 agricultores que têm filhos em idade economicamente ativa (acima de 18 anos), oito deles (57,14%) exercem atividades externas a unidade produtiva. Contudo, durante a realização da pesquisa de campo verificou-se, também, situações em que o homem (marido) exercia atividades fora da propriedade e a mulher (esposa) era a principal responsável pelas atividades agropecuárias desenvolvidas na unidade produtiva<sup>155</sup> e vice-versa, e casos em que mais de um membro (pai e filho) exercia atividades externas.

Ressalta-se que o exercício de atividades fora da propriedade não está associado à pobreza extrema<sup>156</sup>, a exemplo do que ocorre em muitas regiões do Brasil, especialmente da região Nordeste<sup>157</sup>, pois do conjunto de agricultores familiares pesquisados apenas um deles (o qual é filiado a AMPPRUSS) é beneficiário do programa Bolsa Família<sup>158</sup>.

Verifica-se a ocorrência pouco significativa de atividades externas a unidade produtiva desenvolvidas pelos próprios agricultores. Entretanto, este fato não significa geração de renda

---

<sup>154</sup>A questão do gênero é bastante forte no meio rural, em geral as mulheres são estimuladas/forçadas a não exercerem atividades rurais, por exemplo, sendo alijadas da herança, dentre outras formas. Melo (2013) estudou detidamente estes aspectos no Noroeste paulista e verificou a assimetria existente entre os sexos nas decisões e planos relacionados à unidade produtiva e as atividades rurais ainda nos dias de hoje. Outro aspecto que estimula os jovens a saírem do campo diz respeito à difusão e afirmação do modo de vida urbano, calcado muitas vezes na desvalorização/ridicularização do modo de vida rural, sinônimo de anacrônico em vários sentidos, como tecnológico, cultural etc. Acrescenta-se também que a penosidade do trabalho rural exerce papel importante na decisão dos jovens em “escolherem” as profissões; a precariedade/ou maior dificuldade no acesso aos serviços públicos (saúde, educação) e mesmo equipamentos de lazer. Sobre isso, ver Silvestro et al (2001) e Hespanhol, A. (2008) e Navarro (2010).

<sup>155</sup> Sobre o papel das mulheres na condução das atividades agropecuárias nas unidades produtivas no Noroeste paulista, ver Melo (2013). Segundo a autora, as mulheres tem ampliado sua importância na condução da unidade produtiva nas áreas de expansão mais intensa da cana-de-açúcar em função da contratação de homens pela usina sediada no município de Santa Albertina. Constatamos esta mesma situação no Assentamento Santa Rita, localizado entre os municípios de Populina e Turmalina.

<sup>156</sup> Nesse quesito, embora observe-se processos de pauperização, e principalmente queda no nível de vida dos agricultores familiares no Noroeste paulista comparado aos cidadãos conforme aponta Melo (2013). Esta área destoa um pouco da tendência global e nacional, em que é comum nas áreas rurais (BERNSTEIN, 2011; NAVARRO, 2011), respectivamente.

<sup>157</sup> Sobre as atividades exercidas externamente a unidade produtiva no conjunto diverso da agricultura familiar, ver Lamarche (1993).

<sup>158</sup> Sobre os impactos regionais do Programa Bolsa Família e sua importância em municípios do interior do Brasil, ver Araujo (2013).

satisfatória na unidade produtiva. Inferimos que o não desenvolvimento das atividades externas à unidade produtiva está, especialmente, entre os agricultores pesquisados, associada ao recebimento de aposentadoria por 36,59% dos agricultores familiares pesquisados (ou componentes do núcleo familiar). Pois, os rendimentos obtidos com aposentadoria estimulam a permanência dos agricultores na unidade produtiva, a despeito da baixa renda auferida com as atividades agropecuárias<sup>159</sup>. Este raciocínio é corroborado pelas constatações realizadas durante a pesquisa de campo, em que verificamos apenas três casos (nos municípios de Aspásia, Urânia e Mira Estrela) em que algum membro desenvolvia atividades externas a unidade produtiva, no qual algum membro do núcleo familiar dos agricultores pesquisados era aposentado (nenhum sendo o próprio agricultor).

Nesse sentido, concluímos que a aposentadoria rural tem grande importância na composição da renda dos agricultores familiares pesquisados e seu respectivo núcleo familiar no Território Rural do Noroeste Paulista, conforme se verifica na tabela 8.

**Tabela 8.** Incidência da previdência social junto aos agricultores familiares (e núcleo familiar) pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista.

AFs segundo a organização vinculada	Num. AF	(%) em relação à organização	O próprio AF	(%) em relação à organização
APRA	5	71,43	3	42,86
AMPRUSS	1	25	1	25
APPRASR	1	33,33	1	33,33
APRAB	2	66,67	1	33,33
APPRSF	0	0	0	0
APRBT	2	100,00	1	50
CAMU	4	80,00	3	60
CAMPRJ	1	20,00	1	20
COOPERMIRA	5	50,00	4	40
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>51,22<sup>(1)</sup></b>	<b>15</b>	<b>36,59<sup>(2)</sup></b>

(1) Média do conjunto de agricultores familiares.

(2) Considerando-se apenas as situações em que há a ocorrência da previdência social rural, o seu percentual é 71,43%.

**Fonte:** Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).

**Org.** Flávio de Arruda Saron.

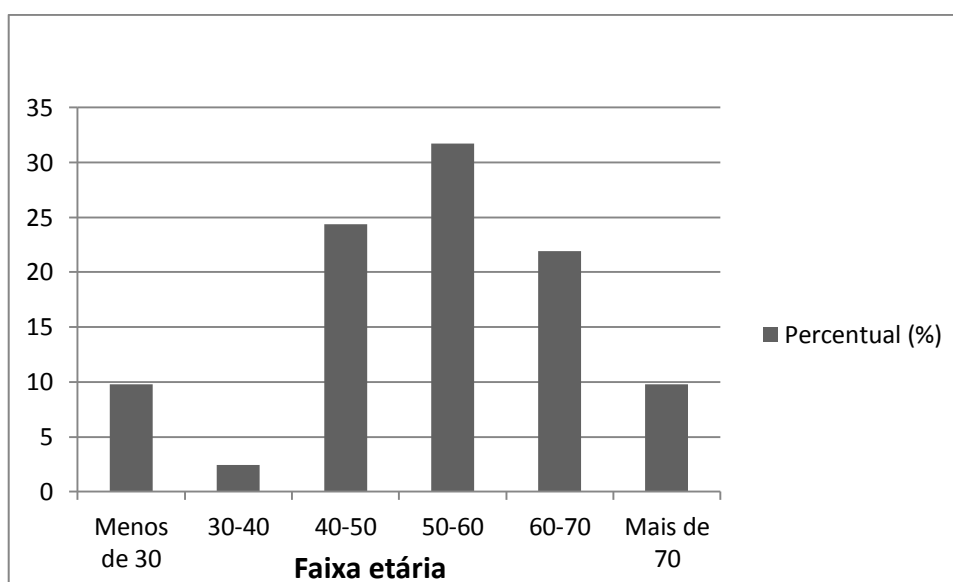
Considerando somente os casos em que há o recebimento de aposentadoria rural, 71,43% (15) são os próprios agriculto(a)re(a)s, os beneficiários diretos. Ao passo que em relação à totalidade dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste

<sup>159</sup> O desenvolvimento de atividades fora da unidade produtiva, muitas vezes é custoso para os agricultores e pode implicar em ampliação da jornada de trabalho, no deslocamento diário e afastamento de sua residência e família, conforme verificamos com um agricultor em Santa Salete que trabalhava como pedreiro em Rubinéia (cerca de 30 km de distância), onde passava a semana, retornando aos finais de semana para sua residência. Além disso, os agricultores beneficiários da previdência social rural já possuem idade elevada para exercerem muitas atividades, seja na unidade produtiva ou fora dela.

Paulista, o percentual de agricultores que contam com a aposentadoria rural é de 36,59% (15 AFs), ainda assim um número expressivo.

A incidência da previdência social rural, por sua vez, está relacionada à idade elevada dos agricultores (apresentada no gráfico 7) e da população rural de uma forma geral. A representatividade do número de agricultores aposentados já é um indicativo da alta média de idade dos agricultores, entretanto, um agravante é o grande número de agricultores com mais de 50 anos, que vivenciam uma fase de redução do volume de trabalho em função do avançar da idade e também da perspectiva em terem um complemento significativo na renda representado pelo acesso ao referido benefício<sup>160</sup>. Além do pequeno número de agricultores com menos de 40 anos.

**Gráfico 7.** Faixa etária dos agricultores familiares pesquisados no Território rural do Noroeste paulista.



Fonte: Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).

Org. Flávio de Arruda Saron.

Os agricultores situados nessa faixa etária (entre 50 e 60 anos, conforme apresenta o gráfico 7) representam o grupo mais expressivo. Dos 41 agricultores pesquisados, 13 deles (31,71%) tinham entre 50 e 60 anos de idade. Em seguida as faixas etárias mais significativas eram a dos agricultores que se encontravam com 40 a 50, 60 a 70, mais de 70, menos de 30 e

<sup>160</sup> Entre os agricultores com faixa etária de 50 a 60 anos verifica-se em vários casos que a cônjuge já é aposentada, pois para as mulheres rurais a idade mínima para aposentadoria é de 55 anos.



de 30 a 40 anos, os quais representavam 24,39%, 21,95%, 9,76% e 2,44%<sup>161</sup>, respectivamente.

Dentre os agricultores pesquisados, aqueles com média de idade mais elevada eram os vinculados a COOPERMIRA e APRAB, que não contavam com nenhum agricultor com menos de 50 anos. Entretanto, a elevada média de idade dos agricultores é uma característica notada em todos os municípios pesquisados.

Sobre as perspectivas para a agricultura familiar, Melo (2013) aponta que:

[...] a geração hoje responsável pela organização da produção é ainda bastante jovem e pode manter-se trabalhando com as atividades agropecuárias na propriedade da família (caso as demais condições não se alterem) por pelo menos mais duas décadas (MELO, 2013, p. 292).

De fato, tal afirmação se sustenta nos exemplos que constatamos durante a realização da pesquisa de campo (agricultores com mais de 70 anos em plena atividade). Entretanto, complementamos o prognóstico da autora apontando que continuará em curso o processo de fragilização da agricultura familiar. Em outras palavras afirmamos que a desmobilização produtiva (parcial e integral) das unidades produtivas aumentará. Nesse ínterim (20 anos), nosso prognóstico é que o envelhecimento e a redução da população rural também será ampliada (a comparação dos censos demográficos de 2000 e 2010 já denota isso) em decorrência da continua saída dos jovens<sup>162</sup>.

Concordamos com a autora que, a despeito da redução do número de agricultores familiares, estes não desaparecerão, como de fato encontramos agricultores jovens, com menos de 30 anos de idade.

Todos os agricultores identificados nessa faixa etária dispunham de boas condições materiais de vida (equivalentes aos jovens urbanos). Três dos quatro agricultores (75%) dedicavam-se a viticultura (nos municípios de municípios de Santa Salete, Urânia e Jales, filiados a AMPRUSS e CAMPRJ, respectivamente) e a citricultura, que também era desenvolvida por um outro jovem agricultor, vinculado a APRBT, no município de Paranapuã, o qual tinha no cultivo do tomate a principal atividade e fonte de renda. Este

---

<sup>161</sup> Os percentuais apresentados das referidas faixas etárias, em números absolutos perfazem 10, nove, quatro, quatro e um agricultores, respectivamente.

<sup>162</sup> Atualmente a presença de crianças, adolescentes e principalmente jovens no espaço rural já se encontra em número reduzido, dentro de alguns anos eles atingirão a maioridade ou estarão aptos a exercerem outras atividades devido a sua formação em cursos técnicos e superiores. Nardoque (2007), com base em informações da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) identificou que dois dos três municípios com maior proporção de pessoas acima dos 60 anos se localizam na MRG de Jales. O perfil mais envelhecido da população é uma característica típica dos municípios com menos de 10.000 habitantes. Barcellos (2010) aponta que em dez anos (intervalo entre os censos demográficos de 2000 e 2010) metade das duas milhões de pessoas que deixaram o meio rural brasileiro era constituído por jovens.

último se mostrou bastante satisfeito com os resultados financeiros obtidos e relatou que os ingressos obtidos com a olericultura estavam sendo investidos na aquisição de tratores para o plantio de lavouras temporárias mecanizadas (milho) em grande escala, e que um irmão (professor em um município próximo) ajudaria ele e o pai neste novo negócio, indicando o que Melo (2013) constatou em relação a situações em que

[...] membros das famílias que, sem encontrar espaço de reprodução sob bases mínimas na cidade, tem retornado à atividade agropecuária. E jovens da quarta geração participam do trabalho produtivo do sítio e planejam ali manter-se, sobretudo em função dos altos rendimentos de algumas culturas (como a uva, a seringueira e a laranja). Filhos de sitiantes que vivem na cidade também expressam descontentamento pelas condições materiais e pela qualidade de vida nas cidades e planejam o retorno à propriedade da família quando do momento da partilha da herança (MELO, 2013, p. 292).

Também identificamos, em nossa pesquisa de iniciação científica (SARON, 2010), alguns poucos agricultores (relativamente jovens) que trabalharam durante alguns anos em cidades maiores e retornaram ao campo. O retorno de pessoas ao campo no Noroeste paulista, pelo menos no que tange ao desenvolvimento de atividades produtivas, todavia, não é um movimento expressivo e capaz de reverter o déficit demográfico (a quantidade de indivíduos que saem e que retornam) no espaço rural.

Durante a realização da pesquisa de campo, constatou-se que 12 (29,27%) dos 41 agricultores familiares pesquisados já não contavam com nenhum filho residindo na unidade produtiva. Além disso, grande parte dos filho(a)s que reside com os pais na propriedade, não há grande envolvimento com as atividades agropecuárias<sup>163</sup>. Por seu turno, o menor apego das gerações atuais com a terra se reflete em menores resistências a futuros cenários de expansão da cana-de-açúcar e sua inserção em pequenas propriedades rurais.

Este conjunto de dados e informações obtidas na pesquisa de campo denota o envelhecimento e descapitalização dos agricultores, além do pequeno número de jovens no espaço rural nos induzem a avaliar que os programas de apoio à agricultura familiar têm contribuído pouco para assegurar a reprodução social dos agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista. Esta questão será tratada no próximo capítulo.

---

<sup>163</sup> O envelhecimento e redução da população rural é um problema que deve ser encarado com seriedade por parte das instituições governamentais no Brasil e ser tratado de forma prioritária em uma estratégia de desenvolvimento rural dada à gravidade do problema, segundo Navarro (2010).

**4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO À  
AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO RURAL DO  
NOROESTE PAULISTA**

Neste capítulo discutiremos os principais resultados e problemáticas que envolvem a implementação dos programas de apoio à agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista, quais sejam: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

Os programas de apoio à agricultura familiar selecionados para o estudo são encarados como estratégias produtivas para a agricultura familiar objetivando a manutenção e reprodução social.

O conceito de estratégias é de uso abrangente na Sociologia e está interligado a outros conceitos como: “a escolha, o poder, a interação social, a reprodução, e suscita a discussão sobre o tipo de ação, racional ou não racional, que é empreendida por aqueles que colocam em prática as estratégias” (SCHNEIDER, 2004, p.108). Em razão de sua abrangência, o que nos interessa é a esfera das

[...] estratégias das famílias e dos grupos domésticos, que também variam de acordo com os interesses individuais e coletivos resultantes de suas convicções. Esse é o nível privilegiado da percepção de como se dão as estratégias de alocação de trabalho e recursos no interior de um pequeno grupo social, que é perpassado por laços de parentesco e consangüinidade e orientado por valores morais e culturais que se materializam de diversas formas e sentidos. Finalmente, o nível das estratégias dos indivíduos, que varia não apenas de acordo com as decisões e desejos pessoais, obviamente decorrentes das relações mais amplas que forem sendo constituídas [...] (SCHNEIDER, 2004, p. 109).

As estratégias constituem-se em tomadas de decisões e opções individuais e coletivas, tomando como referência os condicionantes sociais, econômicos, culturais e espaciais que se materializam nas relações sociais, econômicas e culturais (SCHNEIDER, 2004).

Assim, embora se tratem de estratégias conscientes e racionais, essa consciência é mediatizada por uma racionalidade informada pela realidade que tanto é expressão das relações materiais presentes como daquelas herdadas de seu passado e transmitidas culturalmente. Desse modo, as estratégias não são causais ou teleológicas, mas resultado da ação humana frente às contingências e situações objetivas (SCHNEIDER, 2004, p. 109).

Dentre os programas selecionados para estudo, o PAA tem um forte componente territorial em sua concepção, ao passo que o PRONAT é declaradamente amparado na abordagem territorial, e ambos têm apoiado à agricultura familiar por intermédio das organizações de agricultores familiares (associações e cooperativas), da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e das prefeituras municipais.

Estes programas têm reforçado o modelo de associativismo e cooperativismo induzido no Território Rural do Noroeste Paulista. Dessa forma, buscamos discutir as problemáticas derivadas dos estímulos às organizações coletivas (associações e cooperativas agrícolas) oferecidos pelo PAA e PRONAT.

Nesse sentido, nossos esforços se dirigem a indagar sobre os efeitos que as políticas de apoio à agricultura familiar para a reprodução social dos agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista.

#### **4.1 As associações e cooperativas de agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista: caracterização, projetos e ações para o desenvolvimento rural**

Nesse item, apresentamos algumas características das organizações de agricultores familiares situadas no Território Rural do Noroeste Paulista que são/foram apoiadas por alguma política de apoio à agricultura familiar do Governo Federal.

Antes de iniciarmos a análise destas organizações, é oportuno mencionarmos sucintamente o contexto histórico, econômico e político-institucional da gênese e manutenção das associações e cooperativas de produtores rurais no Brasil<sup>164</sup>.

A formação de associações de produtores rurais generalizou-se na década de 1980, numa conjuntura favorável ao surgimento de organizações de representação da sociedade civil, com o processo de redemocratização do país e intensa mobilização popular. O modelo de Estado altamente intervencionista e centralizador que fomentou o processo de desenvolvimento econômico (no campo, a expressão máxima disto foi a implementação da “modernização conservadora”) brasileiro durante o período do regime militar foi revista.

Criou-se um consenso da necessidade de transferência de responsabilidade e de fortalecimento da sociedade civil por meio da gestão democrática após a promulgação da constituição de 1988, transferindo atribuições e recursos para os municípios (descentralização administrativa) com a justificativa de ser a escala mais apropriada para a oferta de muitos serviços públicos, dentre eles, a prestação de assistência técnica e extensão rural aos produtores rurais<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup>No trabalho de Oliveira (2010) há uma discussão teórica bem elaborada sobre as associações de agricultores familiares e, também, sobre as suas características na região do Pontal do Paranapanema-SP. A breve discussão conceitual aqui realizada foi aproveitada e reescrita do nosso trabalho de iniciação científica, ver Saron (2010).

<sup>165</sup> Em São Paulo o serviço público de assistência técnica e extensão rural é de responsabilidade da CATI, órgão criado no ano de 1967 e sediado em Campinas. Ela se vincula a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. No final dos 1980 e início de 1990 ocorreu o processo de municipalização da agricultura,

Costa e Ribeiro (2001) ressaltam o fortalecimento de organizações representativas:

A tônica participativa, trazida das hostes do Banco Mundial, e incorporada ao discurso técnico e das lideranças populares, é fortemente assimilada no campo, colocando em destaque e valorizando a expressão de interesses de classe por meio de entidades representativas (COSTA; RIBEIRO, 2001, p. 2).

O cenário político e institucional foi favorável a criação de entidades representativas de classe na década de 1980. A desmobilização da política agrícola e a abertura econômica iniciada no país foram altamente prejudiciais aos pequenos produtores rurais, induzindo a sua organização em torno de entidades representativas. Nesse sentido, o associativismo rural emergiu como uma dentre as várias formas de representação dos agricultores familiares.

O movimento em torno de organizações de representação da agricultura familiar tem

[...] em comum a preocupação em relação a temas como a obtenção de crédito agrícola, a melhoria de condições de produção e comercialização, problemas que ganharam espaço à medida que se verificava que a luta pelo acesso ou permanência na terra não resolvia definitivamente a situação precária de grande parte dos lavradores no país (PINHEIRO, 2001, p. 339).

A emergência das organizações dos agricultores familiares ocorreu simultaneamente a valorização do poder local e a reavaliação de suas incumbências, comunidade e participação eram as noções que norteavam a mobilização popular, colocando em pauta a descentralização política. Nesse sentido, o objetivo das associações de produtores rurais era ter maior influência sobre as instâncias de governo mais próximas, em especial as prefeituras, em seu interior as associações baseavam-se num novo modelo de participação (democracia participativa) (PINHEIRO, 2001).

A mobilização dos agricultores familiares em torno das associações teve participação decisiva de outros atores sob a função de *mediadores* deste processo, em especial técnicos de extensão rural, agentes pastorais ligados a Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs), sindicalistas, dentre outros. As orientações técnicas e políticas distintas dos *mediadores* imprimiram perfis heterogêneos para as associações de agricultores familiares, desse modo, estas organizações surgiram em função de problemáticas que envolvem desde as questões atreladas a escala de produção, assistência técnica veiculada (devido à influência dos técnicos extensionistas) até as alterações nas relações capital/trabalho defendidas pelas CEBs e sindicalistas (PINHEIRO, 2001).

---

que consistiu na transferência das atribuições da CATI para os municípios. A partir de então, grande parte dos técnicos passaram a ser contratados pelas prefeituras, que dividem com a CATI estas responsabilidades. Com estas mudanças observou-se significativo sucateamento da assistência técnica e extensão rural. Ver Hespanhol (2005).

As cooperativas agrícolas no Brasil, por sua vez, têm origem diferente das associações. Serra (2013) destaca que estas organizações ganharam projeção a partir do momento em que se estruturou a política agrícola mais efetiva e integrada a outros setores da economia (indústria e comércio), iniciada na década de 1930 e atingiu o seu ápice no período do regime militar. O autor argumenta que estas organizações foram importantes instrumentos da política agrícola e com o advento da política de modernização agrícola elas cumpriram papel fundamental no projeto modernizador, altamente seletivo e concentrador. Assim, a modernização agrícola foi o divisor de águas das cooperativas agrícolas do Brasil<sup>166</sup>, pois

[...] até o surgimento do novo modelo, as cooperativas eram receptoras e repassadoras de matérias-primas produzidas pelos associados, cumprindo seu papel no rompimento da cadeia de intermediação. Nessa fase, colocavam-se bem próximas dos associados e se identificavam mais com as propostas e as teorias que deram origem ao sistema. Na nova fase, ao contrário, ao se consolidarem como grandes empresas acabaram se distanciando de suas bases sociais gerando, como consequência, uma série de ambiguidades que vão caracterizar sua nova forma atuação<sup>167</sup> (SERRA, 2013, p. 32-33).

Para efetuar a análise das organizações de agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista construímos um roteiro de atividades com o intuito de nos auxiliar nessa tarefa. Dessa forma, levantamos a história das organizações de agricultores familiares, identificando as motivações e propósitos para a sua criação e manutenção; os projetos implementados no âmbito da organização, os resultados obtidos e as dificuldades encontradas, dentre outras características. Feito isso, avançaremos na análise dos efeitos das políticas de apoio a agricultura familiar no TRNP.

Além das organizações de agricultores familiares que apresentamos em seguida, há muitas outras destas organizações (sobretudo associações) que não executam projetos vinculados a programas de apoio à agricultura familiar<sup>168</sup>. Em geral, estas organizações têm como atividade principal (e razão para a sua manutenção) a administração e oferta dos

---

<sup>166</sup> A este respeito, ver também Delgado (1985).

<sup>167</sup> Cumpre ressaltar que as Cooperativas agrícolas investigadas no Território Rural do Noroeste paulista não estão inseridas no contexto descrito por Serra (2000 e 2013). Comparando-se a região norte do Paraná (pesquisada pelo autor), cuja economia cafeeira teve um desenvolvimento sem precedentes, e por sua vez as inúmeras Cooperativas agrícolas vinculadas ao segmento surgiram a partir da década de 1940. Nesta região o processo de modernização agrícola foi bem mais intenso que no TRNP, que também não contou com a atuação de Cooperativas agrícolas de expressão. As cooperativas investigadas no trabalho foram fundadas em 1993 e 2002, respectivamente, em contextos políticos, históricos e econômicos distintos da maioria das cooperativas agrícolas do Brasil.

<sup>168</sup> A relação de todas as organizações rurais no Noroeste paulista podem ser encontradas nos Planos Regionais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponíveis no *site* da CATI (<<http://www.cati.sp.gov.br>>).

serviços de patrulha agrícola<sup>169</sup>, que muitas vezes são obtidas por intermédio de emendas parlamentares de deputados federais e estaduais<sup>170</sup>.

Não raramente as organizações que executam projetos vinculados aos programas de apoio à agricultura familiar também estão envolvidas com a prestação dos serviços de patrulha agrícola.

As organizações de agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista que apoiam de alguma forma a agricultura familiar, por intermédio de programas federais de desenvolvimento rural estão indicadas no quadro 13. Entretanto, nem todas as organizações listadas no quadro 13 fazem parte da investigação, tendo por base o projeto de pesquisa elaborado no ano de 2011<sup>171</sup>. Assim, foram selecionadas para o estudo as seguintes organizações: APRA, AMPRUSS, APPRASR, APRAB, APPRSF, APRBT, CAMU, CAMPRJ e COOPERMIRA.

Nem todos os agricultores familiares filiados às organizações participam dos programas de apoio à agricultura familiar que requerem a organização representativa (associações e cooperativas). Em relação ao PAA, por exemplo, que está presente em vários municípios do Território Rural do Noroeste Paulista, os AFs que se dedicam exclusivamente a

---

<sup>169</sup> A patrulha agrícola é o conjunto de máquinas e implementos agrícolas, que geralmente são obtidos pelo repasse da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA), convênios com o MAPA, e principalmente por intermédio de deputados federais e estaduais via emenda parlamentar individual. O repasse de máquinas e implementos é direcionado para as prefeituras (por lei as associações não estão aptas a receber recursos ou qualquer outro item de origem pública). Após o repasse, as prefeituras cedem o uso (não a posse) para as organizações de agricultores familiares organizarem e administrem a patrulha agrícola. Pelo fato das máquinas e implementos agrícolas que compõe a patrulha agrícola terem sido obtidos “sem custos”, e também por disporem geralmente de diverso de amplo e parque de máquinas, dispondo, por exemplo: de tratores com maior potência do que os tratores particulares dos agricultores familiares (há também agricultores familiares que não possuem trator particular), mais apropriados para executar determinados serviços e implementos agrícolas que muitos agricultores familiares não dispõem. A patrulha agrícola se torna atrativa para os agricultores familiares e suas organizações, pois há condições de executar serviços agrícolas mais baratos (custeando basicamente apenas a manutenção das máquinas) comparando-se aqueles contratados por terceiros.

<sup>170</sup> A emenda parlamentar é um instrumento pelo qual os deputados federais, estaduais e senadores tem o direito de destinar recursos sem requisitos quanto a localização, perfil do município a ser contemplado, a ação a ser fomentada, ou seja, não tendo restrições para uso político. O valor das emendas parlamentares individuais é definida anualmente pelas Assembleias Legislativas estaduais, Câmara dos Deputados e Senado Federal que decidem sobre a execução orçamentária anualmente. Os deputados federais e senadores têm direito a R\$15 milhões, e os deputados estaduais no Estado de São Paulo tem direito a R\$2 milhões para gastar em emendas individuais, respectivamente. Não raramente, os recursos de emendas parlamentares individuais são direcionados aos seus redutos eleitorais e aliados políticos (principalmente prefeitos). A emenda parlamentar individual é motivo de muita controvérsia no país, sendo atribuída como um instrumento de perpetuação das práticas de curral eleitoral.

<sup>171</sup> Para a elaboração do nosso projeto de pesquisa nos valemos das informações disponibilizadas pelo EDR de Jales em fevereiro de 2011. A partir dessas informações delimitamos as organizações que iríamos investigar (são as organizações em que constam informações referentes à data de fundação e número de AF). Entretanto, a partir dessa data outras organizações de agricultores familiares no TRNP firmaram projetos do PAA. Estas organizações não integram nossa investigação, todavia, não deixaremos de mencioná-las, pois considerando-as estaremos realizando uma análise menos incompleta da implementação do PAA no Território Rural do Noroeste paulista.



pecuária ficam impedidos de participar do programa, pois não é permitida a venda de carnes, leite e derivados por meio do programa devido ao não atendimento das normas sanitárias. Dessa forma, apenas produtos vegetais e doces têm sido adquiridos por meio do PAA no TRNP.

**Quadro 13.** Organizações de agricultores familiares que implementaram projetos vinculados aos Programas de Apoio a Agricultura Familiar do Governo Federal.

<b>Organizações</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Programas de Apoio a Agricultura Familiar</b>
Associação dos Produtores Rurais de Aspásia (APRA)	Aspásia	PAA-Doação Simultânea
Associação dos Produtores Rurais e Empreendedores FEF Júnior (APREFEJR)	Fernandópolis	PAA-Doação Simultânea
Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales (CAMPRJ)	Jales	PAA-Doação Simultânea, PAA-Municipal e PNAE
Associação dos Produtores Rurais de Mira Estrela (APRME)	Mira Estrela	PAA-Doação Simultânea
Cooperativa Agropecuária de Mira Estrela (COOPERMIRA)	Mira Estrela	PRONAT
Cooperativa dos Agricultores e Psicultores de Ouroeste (COOPEROURO)	Ouroeste	PAA-Doação Simultânea
Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Tanquinho (APRBT)	Paranapuã	PAA-Doação Simultânea
Associação de Produtores Rurais de Pontalinda (APRP)	Pontalinda	PAA-Doação Simultânea
Associação dos Pequenos Agricultores Rurais Assentados Santa Rita (APPRASR)	Populina	PAA-Doação Simultânea e PRONAT
Associação Produtores Rurais do Alto do Bacuri (APRAB)	Santa Fé do Sul	PAA-Doação Simultânea
Associação de Pequenos Produtores Rurais de Santa Fé do Sul (APPRSF)	Santa Fé do Sul	PAA-Doação Simultânea
Associação Municipal dos Produtores Rurais de Santa Salete (AMPRUSS)	Santa Salete	PAA-Doação Simultânea
Central das Associações do Município de Urânia (CAMU)	Urânia	PAA-Doação Simultânea

**Fonte:** EDR-Jales; Transparência pública do PAA (Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>) e Pesquisa de Campo.

**Org.** Flávio de Arruda Saron.

Em relação à atuação destas organizações, ou seja, os projetos implementados, os resultados obtidos e o seu modelo de funcionamento variam, mas é possível delimitar um perfil semelhante entre as organizações de agricultores familiares do TRNP. Uma das principais semelhanças entre estas organizações é a participação decisiva de agentes externos, ou seja, de não agricultores na mobilização, animação e condução destas organizações, em especial os técnicos estabelecidos nas Casas das Agriculturas dos municípios, vinculados a CATI, as prefeituras municipais ou ambos. Nesse contexto, a única organização que escapa a

esta realidade é a Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales (CAMPRJ)<sup>172</sup>.

Algumas destas organizações, como a Associação Municipal dos Produtores Rurais de Santa Salete (AMPRUSS) e a Associação dos Pequenos Agricultores Rurais Assentados Santa Rita (APPRASR) permaneceram inativas durante muitos anos, tendo sido reativadas e regularizadas recentemente para atender as exigências para que se habilite a acessarem as políticas de apoio a agricultura familiar, em especial o PAA<sup>173</sup>.

A Associação dos Produtores Rurais de Aspásia (APRA) é fruto da ampliação da Associação dos Produtores Rurais do Bairro Rural do Córrego dos Patos, sediada no Bairro Rural homônimo, mas desde o início de seu funcionamento congregava agricultores de outros Bairros Rurais do município de Aspásia. A associação foi fundada no ano de 1996 e no ano de 2006 foi transferida para a área urbana, mais precisamente na Casa da Agricultura, passando a ser denominada de APRA. Desde então recebeu por parte da prefeitura do município de máquinas e implementos e passou a executar a prestação de serviço da patrulha agrícola.

A organização estava construindo sua sede física, com barracão para guardar os tratores e implementos agrícolas (figura 10) com recursos obtidos via emenda parlamentar de R\$50 mil do ex-deputado estadual Rodolfo Costa e Silva do DEM<sup>174</sup>.

Em Aspásia e em Santa Salete, foram iniciados entendimentos entre os prefeitos dos dois municípios e as duas organizações, APRA e a AMPRUSS para a doação, por meio da cessão de uso de um caminhão para a associação, que permitiria o escoamento de maior quantidade de produtos agrícolas para o PAA (Aspásia<sup>175</sup>) e para a merenda escolar de cidades mais distantes e populosas e, também, para os presídios do interior paulista (Santa Salete), pois o Governo do Estado de São Paulo lançou no ano de 2012 o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) que por meio de chamadas públicas permite que os agricultores familiares entreguem até R\$12.000,00 anuais em produtos agrícolas. Portanto,

---

<sup>172</sup> Dentre as organizações que visitamos ao longo da Pesquisa de Campo esta é a única organização de AF do TRNP que não teve influência externa. Apesar de ter sido um contador, que é gerente da cooperativa, o indicado como o representante da cooperativa para nos conceder a entrevista, este foi contratado pelos cooperados no ano de 2007. Ele relatou que na organização a participação dos cooperados não ocorre como deseja, entretanto, esta organização destoa do perfil das demais organizações da nossa investigação.

<sup>173</sup> A APPRASR também foi apoiada pelo PRONAT, entretanto, juridicamente o projeto estava atrelado a Prefeitura de Mira Estrela (no item a seguir será explicada, em detalhes, esta situação).

<sup>174</sup> O valor, a ação e os beneficiários dos convênios realizados por indicação de emendas parlamentares individuais de deputados estaduais no Estado de São Paulo podem ser visualizados em:

<<http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/convenios.shtm>>.

<sup>175</sup> Em Aspásia as negociações estavam mais adiantadas, um agricultor (ex-presidente da APRA) afirmou que havia sido discutida a possibilidade de escoamento de laranja lima para o hospital do câncer de Barretos, por meio do PAA, mas avaliou-se que a produção no município seria insuficiente para atender a demanda. Segundo ele, a prefeitura se comprometeu a ceder um caminhão, ou com os custos do óleo diesel.

o veículo seria uma medida que contribuiria para ampliar a comercialização dos produtos agrícolas dos AFs dos dois municípios via programas institucionais de aquisição de alimentos, visto que há crescimento do número de interessados em participar do PAA em vários municípios do TRNP, e a comercialização da produção por meio do PAA e do PNAE está em vias de saturação, face a pequena população dos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista, e, por extensão, consumo limitado dos produtos agrícolas produzidos.



**Figura 10.** Sede física da APRA em construção.

A construção de instalações para a organização é um indicativo de fortalecimento do associativismo induzido.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.

A AMPRSS é uma organização antiga, comparando-se com as demais organizações do Noroeste paulista, fundada no ano de 1990<sup>176</sup>, mas desativada durante muitos anos. Em 2006 a situação da AMPRUSS foi regularizada, mas até 2008 a organização não atuou. A partir deste ano a associação iniciou a prestação de serviços de patrulha agrícola com máquinas e

---

<sup>176</sup> A AMPRUSS foi fundada no mesmo período das Associações de Bairros Rurais no município de Urânia (nas páginas seguintes serão dados mais detalhes), pois Santa Salete ainda era distrito de Urânia. Dessa forma, os profissionais do serviço público de assistência técnica e extensão rural que atuaram para a fundação das associações de Bairro no município de Urânia também apoiaram a fundação da AMPRUSS e de uma outra associação em um Bairro Rural de Santa Salete, e outra Associação no município de Aspásia, que também era distrito de Urânia. Estas organizações automaticamente integraram a CAMU, por ser uma organização que centralizava as demandas das Associações dos Bairros Rurais. Passados alguns anos algumas situadas nos distritos de Santa Salete e Aspásia foram desfeitas, ou praticamente se tornaram inativas como foi o caso da AMPRUSS, antes da emancipação políticas dos distritos, quando deixaram de integrar de vez a CAMU.

equipamentos que foram cedidos pela prefeitura do município por um prazo de 10 anos (cessão de uso apenas)<sup>177</sup>. A associação ganhou visibilidade a partir de 2010, quando iniciou o projeto do PAA, e atualmente a associação planeja construir a sede e ampliar o número de beneficiários nos projetos do PAA<sup>178</sup>.

A APPRASR foi constituída logo após o assentamento das famílias no projeto de Assentamento Rural Santa Rita, por intermédio da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Andradina, que ocorreu no ano de 1988<sup>179</sup>. O Assentamento Santa Rita possui área territorial equivalente a 309,13 hectares divididos em 18 lotes que se situam entre as divisas dos municípios de Populina e Turmalina (a maior parte da área territorial do assentamento pertence ao município de Turmalina, mas a sede física da APPRASR se localiza em Populina).

Após um pequeno período de atividades depois da fundação, a associação ficou desativada durante vários anos e somente com a chegada do atual técnico do ITESP responsável pela prestação de assistência técnica e extensão rural no assentamento é que foram mobilizados esforços para a regularização da associação com o objetivo de torná-la apta a participar do PAA, o que ocorreu no ano de 2010. Atualmente, a APPRASR conta com agricultores familiares convencionais estabelecidos nas proximidades do assentamento entre os seus sócios. Tal fato se deve a incorporação destes AFs nos projetos do PAA, os quais obrigatoriamente (na modalidade CPR-Doação Simultânea) devem integrar alguma associação ou cooperativa.

As duas associações sediadas em Santa Fé do Sul, quais sejam: a APRAB e APPRSF, também são organizações de agricultores familiares assentados de Projetos de Reforma Agrária. A origem das duas organizações se deve a dois projetos de assentamento de famílias rurais, por meio do Programa de Crédito Fundiário (PCF)<sup>180</sup>, conforme consta na figura 11.

---

<sup>177</sup> Parte dos implementos agrícolas que integram a Patrulha Agrícola da AMPRUSS foram obtidas no ano de 2011 por intermédio de emenda parlamentar do Deputado Estadual Itamar Borges (PMDB) no valor de R\$50 mil.

<sup>178</sup> Segundo o Presidente da AMPRUSS também havia sido iniciada conversa com o Prefeito para a construção da sede física e estrutura para armazenar os tratores e implementos agrícolas, nos moldes da APRA.

<sup>179</sup> O Assentamento Santa Rita é fruto de disputas pela terra na região de Andradina, mais precisamente reivindicações de 18 famílias que ao longo da década de 1980 reivindicaram o acesso a terra junto ao INCRA e a Companhia Energética de São Paulo (CESP). Dentre as 18 famílias, nove foram encaminhadas para o Assentamento Santa Rita, os outros 9 lotes foram distribuídos junto a trabalhadores rurais, meeiros, posseiros que residiam em Populina e Turmalina e na própria Fazenda Santa Rita (propriedade desapropriada para o Assentamento das famílias) por intermédio do poder local e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Populina que na época se articularam e pressionaram o INCRA para o assentamento de famílias da localidade. Para maiores detalhes, ver Malacrida (2013).

<sup>180</sup> O Programa de Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural foi criado no final do segundo mandato do Governo FHC, por recomendação do Banco Mundial e com o apoio da CONTAG. Efetivamente, no entanto, este programa foi implementado a partir do Governo Lula, ao qual passou a ser denominado de Programa Nacional



**Figura 11:** Placa de propaganda do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Assentamento Alto Bacuri, município de Santa Fé do Sul.

O TRNP conta com apenas três assentamentos rurais, dois deles sendo viabilizados pelo PNCF.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

A APPRSFS e a APRAB<sup>181</sup> foram constituídas nos anos de 2001 e 2002, respectivamente, em cumprimento a uma norma do INCRA, que na época exigia que os trabalhadores rurais, parceiros, arrendatários, pequenos proprietários interessados na aquisição de pequenos lotes de terra por meio do Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural estivessem devidamente organizados em associações ou cooperativas, as quais teriam as responsabilidades jurídicas sobre o projeto de assentamento das famílias. Assim, a prefeitura do município se encarregou da organização dos interessados no acesso à terra em associações<sup>182</sup>, elaboração e encaminhamento do projeto de assentamento das famílias, que ocorreu no ano de 2003.

---

de Crédito Fundiário (PNCF), gerido no âmbito da Secretaria de Reordenamento Agrário, que integra o MDA. O programa financia a aquisição da terra com prazo de 20 anos para pagamento e três anos de carência, o PNCF é voltado para o combate a pobreza rural e consolidação da agricultura familiar, e entre os anos de 2003 e 2010 realizou 32.308 operações pelo PNCF, beneficiando 76,4 mil famílias, que foram alocadas em 1,26 milhão de hectares com gastos da ordem de R\$ 2 bilhões. Para maiores detalhes, ver BRASIL (2011).

<sup>181</sup> A sede da APRAB é em Santa Fé do Sul, nesse município também foi emitida a maioria das DAPs dos AFs assentados, entretanto, a área do assentamento situa-se na área limítrofe desse município com Rubinéia e Santa Clara D'Oeste.

<sup>182</sup> Inicialmente as pessoas que pleiteavam o Assentamento por meio PNCF estavam reunidas em uma única Associação. Entretanto, não foi encontrada uma propriedade com área suficiente, ou seja, com uma área de aproximadamente 232 hectares no município para assentar as 48 famílias (cada lote deveria ter em torno de 4

No projeto da APRAB foram assentadas 26 famílias em uma área de 92,45 ha., que contou com um montante de R\$737.584,79, enquanto que no projeto da APPRSF foram assentadas 22 famílias numa área de 74,54 ha., no qual o PNCF financiou R\$600.098,47.

Atualmente um dos fatores que explica a manutenção destas organizações é a dívida que os associados possuem junto ao Banco da Terra e o pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) que nestes projetos são pagos pelas associações. O pagamento das parcelas anuais referente à aquisição da terra e do ITR é coletiva. Dessa forma, os AFs, em especial as lideranças destas organizações tem que se organizar e mobilizar para arrecadar individualmente os recursos, para posteriormente efetuarem o pagamento total do montante, constituindo-se em motivo de controvérsias e de resolução problemática.

Dessa forma, enquanto a dívida pela aquisição da terra não for quitada, as associações não podem ser extintas. As duas associações foram contempladas com tratores e implementos agrícolas obtidos junto a um deputado e a prefeitura<sup>183</sup> para serem geridos pelas organizações, sendo que desde 2010 estas organizações participam do PAA Doação-Simultânea.

A APRBT é uma associação do bairro rural homônimo, ela conta com alguns associados de fora do bairro (quatro dos 22), mas a maioria (18) está estabelecida no Bairro Rural do Tanquinho, município de Paranapuã. A organização é constituída somente por agricultores familiares e sua fundação data de 2002, no referido ano a prefeitura do município intermediou junto ao Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) a organização das mulheres do bairro num projeto denominado “Amigas da Terra”. Neste projeto, o SEBRAE capacitou as mulheres para o preparo de produtos processados a partir de alguns legumes, especialmente tomate.

O projeto foi abandonado, entretanto, ele deu impulso inicial para a constituição da associação. O processo de criação da organização se deveu a atuação da prefeitura do município que incentivou os AFs a fundarem uma associação. Para tanto, a prefeitura trouxe

---

hectares), que por sua vez não foi encontrada. Desse modo, a solução encontrada foi dividir as pessoas interessadas no lote em dois projetos, visto que encontrou-se para a aquisição duas propriedades compatíveis com a demanda do projeto. A partir de então a associação dividiu-se em duas, dando origem a APRAB e APPRSF.

<sup>183</sup> A Prefeitura efetuou doação para as duas Associações uma verba de R\$11.000 mil para a APPRSF e R\$13.000 mil para a APRB, o que perfaz a média de R\$500,00 por agricultor associado. Em Assembleia os associados decidiram investir estes recursos em equipamentos de uso coletivo, como implementos agrícolas e outros.

No ano de 2010, as duas Associações foram contempladas com um trator para cada. Estes tratores foram obtidos via emenda parlamentar do Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores (PT-SP) Devanir Ribeiro. O deputado viabilizou o equivalente a R\$555.750,00 mil reais ao governo federal (via MAPA) e **R\$11.650,00 de contrapartida da Prefeitura do município** em máquinas agrícolas para o município de Santa Fé do Sul (Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios>>), parte dos quais foram destinados as duas Associações.

profissionais que ministraram palestras sobre a importância da organização dos agricultores familiares em torno de associações e cooperativas, destacando principalmente a possibilidade de redução dos custos de produção, por meio da aquisição conjunta de insumos e máquinas agrícolas, e obtenção de recursos públicos por meio destas organizações. Os AFs se sensibilizaram com as propostas apresentadas e resolveram fundar a APRBT, desde então a organização tem adquirido implementos agrícolas com recursos próprios para uso coletivo. A associação administra o uso dos implementos pelos associados, e, também, para os agricultores não associados, podendo usar os implementos pagando taxa superior a cobrada dos associados.

Outra organização que teve participação significativa da prefeitura é a Cooperativa Agropecuária de Mira Estrela (COOPERMIRA), no município de Mira Estrela. Segundo informações obtidas na pesquisa de campo, a mobilização para a constituição da cooperativa partiu de técnicos da Casa da Agricultura do município, que também são produtores de leite<sup>184</sup>. No entanto, a participação da prefeitura municipal foi fundamental para a criação e manutenção da organização.

A sede e prédio onde está estabelecida a cooperativa era um antigo matadouro municipal, que após o seu fechamento foi transferido para a organização. Além disso, a prefeitura tem cedido caminhões e alguns equipamentos para o resfriamento de leite<sup>185</sup> a organização, o que favorece a sua operação.

A cooperativa foi fundada no ano de 2002, iniciando a comercialização coletiva de leite dos cooperados do município. O leite era armazenado em latões até a instalação do tanque resfriador na sede da cooperativa (viabilizado pela prefeitura), onde os laticínios buscavam o leite. Ao longo do tempo, foram sendo incorporados à cooperativa AFs e não familiares produtores de leite de municípios vizinhos, como Indaporã, Macedônia e Cardoso.

Nos últimos anos, a COOPERMIRA ampliou significativamente a sua estrutura física e elevou a qualidade do leite, utilizando-se de recursos governamentais para a aquisição de caminhão, tanque rodoviário, tanques resfriadores, ampliando a quantidade de leite resfriado e, conseqüentemente, de sua qualidade, agregando valor ao produto. Isso permitiu maior autonomia e poder de barganha para a cooperativa, pois a organização passou a entregar o leite resfriado, transportando-o por conta própria até o laticínio, e, potencialmente, oferece condições para ampliar a rentabilidade dos agricultores familiares. Além disso, a cooperativa

---

<sup>184</sup> Além disso, os representantes da COOPERMIRA exercem outras funções, inclusive cargos políticos.

<sup>185</sup> O contato e a proximidade dos Prefeitos com deputados é fundamental para a obtenção de convênios via emendas parlamentares. É nesse sentido que a Prefeitura de Mira Estrela apoia a COOPERMIRA, e que também as outras prefeituras dos municípios do TRNP apoiam as organizações de AFs.

planeja processar (pasteurizar e embalar) o leite (em embalagens de 1 litro) com vistas a comercializar via PAA, PNAE e outros mercados, já dispondo, inclusive, de alguns equipamentos para esta atividade.

No ano de 2010 a organização foi contemplada com tanque de resfriamento de leite, no valor de R\$70 mil, obtido por meio de emenda parlamentar do Deputado Estadual Aldo Demarchi (PP-SP)<sup>186</sup>. Os tanques foram direcionados a prefeitura do município e, posteriormente, repassados a cooperativa, em função das normas jurídicas que regulamentam a transferência de verbas da União, ou do Estado para os municípios<sup>187</sup>.

Em 2011 a referida organização foi contemplada com 20 tanques de resfriamento de leite com capacidade para 650 litros e cinco tanques com capacidade para 1.000 litros<sup>188</sup>. Os tanques foram obtidos no ano de 2011 por meio de emenda parlamentar, desta vez do Deputado Federal Devanir Ribeiro do Partido dos Trabalhadores (PT-SP), cujo valor total do convênio foi de R\$571.330,00, com contrapartida por parte da prefeitura de R\$ 15.580,00<sup>189</sup>.

A cooperativa entrega 10 mil litros diários de leite a um laticínio localizado no município de Parisi. Seus representantes<sup>190</sup> argumentam que a atuação da organização permite

---

<sup>186</sup>Disponível

em:

<<http://poder.folha.com.br/2011/emendas/paulistas?scrolly=&q=&search=&city=&indication=Aldo%20Demarchi&party=&year=&sr=41>>.

<sup>187</sup> Este modelo de transferência de verbas oriundas de emendas parlamentares individuais ou por convênios junto ao MDA e MAPA, por exemplo, que requerem o intermédio das Prefeituras é predominante no TRNP, pouquíssimas organizações de AFs estão aptas juridicamente a pleitear equipamentos e verbas sem o apoio das Prefeituras.

<sup>188</sup> Os 25 tanques obtidos por intermédio do referido parlamentar não podem ser utilizados pelos produtores de leite dos municípios vizinhos por questões jurídicas segundo os representantes da Cooperativa. Dessa forma, uma parte dos cooperados, que estão estabelecidos nos municípios vizinhos não foi beneficiada pela obtenção destes equipamentos e estes tanques que poderiam atender a um número maior de pecuaristas acabam sendo subutilizados, ou até mesmo ociosos, como podemos observar na pesquisa de campo, quando constatamos que alguns tanques de resfriamento de leite ainda não tinham sido encaminhados aos produtores de leite, permanecendo no almoxarifado da Prefeitura do município (veja a figura no apêndice).

<sup>189</sup> O montante do Convênio nº747303 no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF), além da aquisição de tanques resfriadores de leite envolveu a Aquisição de Patrulha Agrícola, esta não foi repassada para a Cooperativa, conseqüentemente o valor concernente à aquisição dos tanques é menor. Os convênios que envolvem as prefeituras dos municípios podem ser encontrados em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios>>.

<sup>190</sup> Algo que chama atenção nessa organização é o fato do seu presidente também ser vereador, pois nas outras organizações que visitamos no TRNP não é permitido que os indivíduos que exerçam cargos políticos tenham cargos nas organizações simultaneamente, pois isso concorre para a ingerência político-partidária nas organizações de AF, o que é sempre nocivo para o bom funcionamento desse tipo de organização, pois se instaura um clima conflituoso, de disputas, que contribui para desagregar a já frágil unidade dos AF em organizações coletivas, prejudicando a imagem da organização e comprometendo a sua credibilidade junto aos AF. Esta parece ser também uma problemática no interior da COOPERMIRA, pois é o seu presidente que designa sobre o local onde os tanques resfriadores de leite serão instalados, ou seja, em qual propriedade e quais produtores serão beneficiados pelo tanque de resfriamento de leite. Na Pesquisa de Campo, constatamos que o local onde foram instalados os tanques nem sempre obedecem a critérios de logística, além disso, muitos tanques ainda estão sem uso, guardados no almoxarifado da Prefeitura do município (ver apêndice), enquanto muitos produtores de leite seguem entregando o leite no latão. Na Pesquisa de Campo também, pedimos a um dos representantes da Cooperativa que nos atendeu que nos indicasse a localização dos produtores de leite, o que



que os produtores de leite que ainda armazenam o leite em latões (responsáveis por 30% do volume de leite da organização) possam continuar na atividade, visto que são cada vez maiores as restrições a este perfil de pecuarista. Estes produtores entregam o leite a um preço inferior aos produtores de leite que dispõem de tanque resfriador, estes últimos por sua vez comercializam o leite resfriado junto a cooperativa pelo mesmo preço que é pago pelos laticínios da região<sup>191</sup>. Tal fato tem gerado muitos questionamentos por parte dos cooperados junto aos gestores da cooperativa, que estão sendo pressionados a fornecer informações sobre o balanço da organização.

Um dos cooperados<sup>192</sup> que possui conhecimentos sobre o modo de funcionamento de cooperativas agrícolas, tendo inclusive exercido cargos em cooperativas em seu município de origem relata a falta de transparência da organização:

Aqui tem um grupinho que é fechado, eles não deixam a gente descobrir, aí eu fui chegando mais perto, me aproximando, me aproximando até que eu acabei fazendo amizade com alguns diretores. Só que eu sempre tentei nesses cinco anos descobrir de uns 3 anos pra cá como que estava a situação dela (COOPERMIRA), e tudo, documentação como é que estava, mas sempre ele estava correndo de mim. Como eles sabem que eu vim do Paraná, e no Paraná a agricultura é mais desenvolvida, então tem um grupinho aqui, que não quer que a gente descubra [...].

Pra você ter uma ideia [...] a cooperativa de dois em dois anos tem que ter eleição, nova diretoria né, tem que ter assembleia, tem que ter livro de ata, tem que ter livro de caixa, tem que ter conselho fiscal funcionando pra fiscalizar as coisa, tem que prestar conta pelo menos duas três vez por ano. Desde que eu estou aqui, já fazem cinco anos nunca prestaram conta [...].

---

consideramos estranho é que todos os produtores indicados por ele não fizeram nenhuma crítica a Cooperativa, ao passo que muitos produtores que se encontravam próximos, até mesmo vizinhos aos produtores indicados não foram mencionados pelo referido representantes (inclusive estando mais próximos e acessíveis de onde estávamos), e curiosamente todos eles fizeram duras críticas à falta de transparência e a centralização do comando da Cooperativa. Acrescenta-se também um desagradável e antiético pedido realizado por parte do referido representante para que nós especulássemos sobre os planos de um produtor em relação à cooperativa (o referido produtor encabeça o grupo de produtores que reivindicam maior abertura e transparência da Cooperativa), de modo que não levantássemos suspeitas, ou seja, pediu para que exercêssemos o papel de “bode expiatório”. Por fim, a dificuldade em obter informações da Cooperativa foi uma constante em todo período da Pesquisa de Campo no município de Mira Estrela, todas as informações que expusemos anteriormente não nos foram passadas pelos representantes da organização, obtivemos estas informações por indicações fornecidas pelos agricultores, confrontando-as com os dados dos convênios disponíveis no Portal da Transparência Pública e informações encontradas na internet (como, por exemplo, na página do Deputado Devanir Ribeiro, que noticiou a sua visita e ações no município. Disponível em: <[http://www.devansir.com.br/adm/images/images\\_atuacao/ATUA%3%87%3O\\_MAR%3%87O2012\\_frenteverso\\_revisado.pdf](http://www.devansir.com.br/adm/images/images_atuacao/ATUA%3%87%3O_MAR%3%87O2012_frenteverso_revisado.pdf)>. Assim, deduzimos que os representantes da Cooperativa não sabiam ou não quiseram fornecer informações.

<sup>191</sup> Poderíamos inferir que a igualdade no preço pago pelos laticínios próximos a Mira Estrela pudesse ser uma estratégia de mercado, aplicada por laticínios na área de influência da COOPERMIRA para levar ao esfacelamento da Cooperativa e supostamente ampliar o poder de oligopólio dos laticínios. Entretanto, no município de Santa Salete (85 Km distante de Mira Estrela) e fora da área de influência da Cooperativa o valor pago pelo leite para os produtores por parte dos laticínios é o mesmo. O que elimina esta possibilidade.

<sup>192</sup> As queixas em relação à falta de transparência, explícitas e implícitas foi relatada pela maioria dos AFs em que aplicamos formulários na Pesquisa de Campo.

E eles inventaram de fazer uma diretoria sem avisar ninguém, porque desde 2008 que não tem nada. Se você chegar lá, e se perguntar pra eles pra ver o livro ata, você vai ver que a última eleição que eles fizeram foi em 2008, e tá um livro de ata bagunçado, e livro de ata é uma coisa séria é um documento mais sério que tem numa associação, tá uma bagunça [...].

Essa semana vai ter uma reuniãozinha que eles vão ter que começar a prestar conta, porque eles não têm interesse que isso aí vai pra frente. O interesse é uma meia dúzia tomar conta [...] eles tem lucro com isso aí [...], porque não tem 1 cruzeiro em caixa. [...] Todo ano tem uma quermesse porque no mês de junho e julho fracassa o leite né, fracassava, e eles tinham essa desculpa que não dava pra pagar o funcionário, pra pagar a energia, falavam que gastavam muito então o caixa ficava no vermelho. Aí o dinheiro da quermesse de dois anos atrás, desapareceu, ninguém sabe pra onde foi, e o ano passado a pessoa que organizava não teve coragem de organizar (a quermesse novamente), e esse ano passou o mês e não teve, e o dinheiro não apareceu.

Aquele caminhão que veio pelo programa do Governo que você tá falando aí [...] esse caminhão eu perguntei pro motorista, e ele disse que no primeiro mês tava tudo enrolado e ninguém sabia trabalhar, tava tudo desorganizado deu R\$5 mil de lucro depois de pagar todas as despesas dele, tudo, diz que teve mês aí que deu R\$7 mil. Mas, se você for lá perguntar quantos cruzeiro (reais) tem em caixa, dizem que não tem 1 cruzeiro (real), e pra onde tá indo esse dinheiro? Eles não explicam isso pra gente, e na verdade só tem apenas dois diretor, não existe cooperativa com dois diretor. Eu falava, falava pra eles que aquilo tava errado, tava errado, mas eu não podia provar nada porque eu não sabia (não tinha acesso aos documentos e contabilidade da Cooperativa) (V.S, 68 anos).

A CAMU, estabelecida no município de Urânia, é uma das associações mais antigas, tradicionais e reconhecidas no Território Rural do Noroeste Paulista, foi fundada no ano de 1991 com o intuito de reunir as reivindicações e ampliar a representatividade dos produtores rurais do município de Urânia e seus distritos organizados em Associações de Produtores Rurais, fundadas nos Bairros Rurais<sup>193</sup> (e cuja abrangência se limitava a esta escala) ao final da década de 1980, quais sejam: Associação do Desenvolvimento Comunitário do Bairro

---

<sup>193</sup> Bairro Rural é um tipo de recorte espacial, muito difundida no interior paulista, norte do Paraná e algumas outras áreas. É um elemento típico originado na cultura “caipira” que se expandiu a medida que novas áreas do oeste paulista foi sendo incorporada ao processo de circulação de mercadorias. Os agentes responsáveis pelo loteamento das terras rurais no início do processo de colonização estabeleceram alguns referenciais para a sociabilidade da população rural na área em que efetuaram o loteamento de suas terras, além disso, a própria população alocada na área rural também se encarregou de reforçar ou de construir novos espaços de sociabilidade. O bairro rural tem seus limites definidos por elementos físicos, como estradas (que geralmente se situam nos espigões), córregos etc., geralmente sua abrangência é submunicipal, mas é comum que um bairro rural estenda-se por mais de um município, a exemplo do Bairro Rural do Córrego do Jataí, que abrange área dos municípios de Urânia e Jales. Muitas escolas estiveram ativas, oferecendo ensino primário (fundamental ciclo I) até a década de 1980 e 1990 no TRNP, é comum também que alguns bairros rurais disponham de igreja, campo de futebol, campo de bocha, salão para reuniões e festas (ver no apêndice a figura do Centro comunitário de um bairro rural e uma escola rural desativada). Apesar da redução significativa da população rural e das mudanças culturais provocadas pela urbanização do país, que reduziu a centralidade dos bairros rurais enquanto espaços sociabilidade, muitas atividades tradicionais como quermesses e missas ainda são mantidas nos bairros rurais. Para maiores detalhes sobre os bairros rurais no oeste do Estado de São Paulo, ver Souza e Hespanhol A. (2010).

Rural do Córrego Comprido; Associação do Desenvolvimento Comunitário do Bairro Rural Manoel Baiano; Associação do Desenvolvimento Comunitário do Bairro Rural do Córrego do Jataí e Associação do Desenvolvimento Comunitário do Bairro Rural dos Três Córregos<sup>194</sup>.

Portanto, após a sua criação, a CAMU passou a englobar todas as associações de bairro do município e dos distritos de Santa Salete e Aspásia, onde os produtores dos respectivos distritos (hoje municípios) também constituíram associações circunscritas a um ou dois bairros para o recebimento de máquinas e implementos agrícolas. Depois de alguns anos algumas delas foram desfeitas antes mesmo da emancipação políticas dos distritos, quando deixaram de integrar de vez a CAMU. Desde a sua fundação, a CAMU nunca ficou inativa, os serviços da patrulha agrícola são executados desde o início da década de 1990, e desde o ano de 2010 a organização tem participado do PAA. Entretanto, a associação já executou outros projetos, o que diferencia esta organização das demais.

No ano de 1997 a CAMU encaminhou um projeto ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Turvo/Grande, a organização requisitava a realização de um levantamento da frágil situação hídrica dos Córregos do Jataí e Comprido, decorrente do aumento do plantio de uva irrigada, que elevou à captação de água para irrigação de videiras reduzindo sensivelmente a vazão dos córregos, gerando preocupações entre os agricultores em relação à escassez de água para as videiras e demais plantios. O projeto foi aprovado e levantamento da situação hídrica foi realizado por técnicos do Centro Tecnológico de Hidráulica do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE). Os resultados do levantamento contribuíram para o manejo mais racional da uva e redução dos custos de produção (SARON, 2010).

No ano de 2000 a CAMU viabilizou a construção de tanques para irrigação com recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) por meio de projeto apresentado ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Turvo/Grande, que atendeu a 25 propriedades no bairro do Córrego do Jataí, com o intuito de reduzir a pressão sobre o córrego em função da captação de água para irrigação e regularizar a situação dos agricultores em relação à outorga pelo direito de uso da água (algo muito raro entre os agricultores dos municípios do Noroeste paulista). Além disso, a CAMU pleiteou um projeto para exportação

---

<sup>194</sup> As Associações de Bairros Rurais no município de Urânia foram constituídas por estímulos da SAA do Estado de São Paulo, que ao final dos anos 1980 desenvolveu uma ação de doação de máquinas e implementos agrícolas para as organizações de produtores rurais do Estado. A Associação do Desenvolvimento Comunitária do Bairro dos Três Córregos foi fundada um pouco mais tarde que as demais, no ano de 1993, mas também foi inspirada nos resultados obtidos das Associações mais antigas no que se refere a obtenção de máquinas e implementos agrícolas, e eles foram obtidos por meio de doação da Prefeitura Municipal (SARON, 2010).

de suco de laranja por meio do comércio justo e solidário, tratava-se de um projeto promissor, mas que não foi implementado<sup>195</sup>.

A CAMPRJ é uma organização que veio a substituir a Associação dos Viticultores da Região de Jales (AVIRJAL), fundada em 1988. A CAMPRJ é uma organização que se diferencia do perfil das demais estudadas porque não foi criada com a finalidade exclusiva de captar incentivos ou recursos governamentais como a maioria das organizações de agricultores familiares existentes no Território Rural do Noroeste Paulista e não teve a participação de agentes externos. Além disso, a estrutura da organização faz com que ela se destaque em relação às demais, a CAMPRJ dispõe de nove funcionários registrados, veículos, área construída de 3.088 m<sup>2</sup>, câmaras frias, sala de máquinas, etc.<sup>196</sup> Nas figuras 12 e 13 é apresentada a estrutura da CAMPRJ (no apêndice A, há mais figuras da organização).



**Figura 12.** Fachada da CAMPRJ.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.

Esta organização foi constituída a partir das mobilizações de alguns viticultores de Jales e região. Inicialmente, sua atuação voltava-se para a divulgação das principais novidades

<sup>195</sup> A organização não conseguiu processar a laranja em nenhuma indústria para exportação do suco e assim o projeto não foi adiante (SARON, 2010).

<sup>196</sup> Para maiores detalhes sobre a história e infraestrutura física da Cooperativa. Ver o site: <<http://www.coopagricolajales.com.br>>.

em termos de técnicas e tecnologia no campo da viticultura de mesa. Posteriormente, com os bons resultados da viticultura, entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990, e a grande euforia criada em torno da atividade, aliada a rápida e significativa expansão dessa atividade na região, os viticultores se mobilizaram para implementar um projeto para a exportação de uva da região. Para tanto, a AVIRJAL teve que se converter na CAMPRJ em abril de 1993, para assim tomarem vultosos financiamentos para a construção de uma estrutura com câmaras frias, área para embarque de carga, área para beneficiamento e estocagem do produto etc.



**Figura 13.** *Packing house* sendo utilizado na seleção e beneficiamento da uva.

A figura retrata o auge da produção de uvas finas de mesa na região de Jales. Atualmente devido ao baixo volume do produto esta estrutura é utilizada para outros produtos, como laranja.

**Fonte:** CAMPRJ, <<http://www.coopagricolajales.com.br>>.

Entretanto, a partir do Plano Real em 1994 e início do governo FHC a valorização da moeda nacional frente ao dólar norte-americano inviabilizou o projeto para exportação de uva *in natura*, que, segundo informações dadas pelo representante da cooperativa, a exportação ocorreu apenas uma vez para a Argentina.

Nesta época, a estrutura da CAMPRJ tinha acabado de ser concluída, e foi utilizada para a comercialização de uva no mercado nacional (a figura 13 mostra o *Packing house*

funcionando plenamente no beneficiamento da uva, mas isso ocorreu poucas vezes, atualmente este equipamento é utilizado para outros produtos) o que não era suficiente para quitar o valor financiado para a construção da estrutura da organização<sup>197</sup>.

Além da inviabilidade para a exportação de uva, no final da década de 1990 a viticultura na região de Jales enfrentou forte crise, provocada principalmente pela queda nos preços, elevação do custo de produção<sup>198</sup> e problemas relacionados à comercialização como o calote de atravessadores. Esta crise, por extensão, agravou e acarretou na fragilização da CAMPRJ devido às dificuldades para pagar o financiamento obtido pela organização.

Neste cenário, nos anos 2000, a CAMPRJ ampliou a variedade de produtos agrícolas comercializados (que era exclusivamente a uva), no sentido de explorar a disponibilidade de frutas e olerícolas produzidas na região, com o intuito de conseguir os recursos necessários ao pagamento das parcelas do financiamento (anualmente a Cooperativa paga R\$144 mil anuais em dívidas securitizadas)<sup>199</sup>.

Embora a denominação da Cooperativa sugira que ela congregue agricultores (não apenas viticultores), somente alguns anos após o início das atividades é que a organização passou a comercializar outros produtos. O estudo de Locatel (2000) retrata este fato:

Mesmo tendo o estatuto bastante aberto para a entrada de novos membros, a prática vai no caminho inverso. A seletividade colocada em prática, quanto ao atendimento é facilmente percebida, já que somente viticultores são associados, em detrimento à agricultura de produtos tradicionais destinados à alimentação. Além da seletividade quanto ao produto, existem restrições em relação à qualidade do produto - uva-, que deve atender aos rígidos padrões estabelecidos pelo departamento técnico da Cooperativa, que funciona como instrumento de exclusão da grande maioria dos produtores de uva da região, que conta com cerca de 1.050 viticultores e somente 39 são cooperados, o que representa apenas 3,71% de produtores (LOCATEL, 2000, p. 255).

Desde então, a cooperativa atuou na comercialização de grande número de produtos agrícolas, de AFs cooperados e não cooperados (e também agricultores não familiares, mas

---

<sup>197</sup> “A montagem da infraestrutura e aquisição dos equipamentos da organização foram viabilizadas pela subscrição das quotas partes e financiamento do BNDES, através do BANESPA” (LOCATEL, 2000, p. 224). BANESPA era um banco público do Estado de São Paulo, que foi privatizado no ano 2000.

<sup>198</sup> Para os viticultores a valorização da moeda foi benéfica em alguns aspectos, pois a matéria prima utilizada em fertilizantes químicos, e agrotóxicos de uma forma geral era importada, o que provocou redução nos preços destes produtos, amplamente utilizados na referida atividade. Ao final dos anos 1990, no entanto, a estratégia da paridade cambial não foi mantida e houve significativa desvalorização do real em relação ao dólar. Além disso, o grande aumento na produção verificado ao longo da década de 1990 na região de Jales (LOCATEL, 2000), e também em alguns polos de produção de frutas, sobretudo no Nordeste também concorreram para a crise neste setor.

<sup>199</sup> Segundo Locatel (2000), a capacidade dos equipamentos instalados na CAMPRJ na era de receber, classificar, embalar e resfriar 1 milhão de caixas de oito quilogramas, na safra de 1998 apenas 10% desta capacidade máxima foi utilizada.

segundo relatos obtidos na pesquisa de campo a grande maioria dos agricultores que comercializam a produção por meio da cooperativa constitui-se de AF).

Atualmente a CAMPRJ abastece as unidades de um Supermercado sediado em Jales, o qual conta com lojas em Fernandópolis, Santa Fé do Sul e Ouroeste, em que a Cooperativa faz entrega dos produtos agrícolas. Entretanto, muitos dos clientes da CAMPRJ buscam as mercadorias em Jales, com destaque para a Rede de Supermercados Avenida, cuja matriz é em Assis, e com filiais em várias cidades do interior paulista e em duas cidades do Norte do Paraná.

Além disso, a CAMPRJ vende parte significativa dos produtos agrícolas junto aos programas institucionais de aquisição de alimentos, PAA e PNAE<sup>200</sup>. A cooperativa foi uma das 38 organizações de agricultores familiares do Estado de São Paulo a terem aprovadas propostas de negócios pelo Projeto Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado<sup>201</sup>, por meio desse programa a cooperativa obteve um caminhão e uma moto, ampliando a capacidade de comercialização e controle sobre a produção dos cooperados, em termos de quantidade produzida, qualidade dos produtos e variedade dos cultivos<sup>202</sup>.

Para encaminhar o término da síntese analítica das organizações de AFs do TRNP, identificamos algumas organizações mais atuantes e tradicionais, como a CAMU, a CAMPRJ e a COOPERMIRA. Elas implementaram vários projetos e ações relevantes, a despeito dos resultados inesperados ou negativos obtidos, principalmente as duas últimas organizações, que captaram recursos públicos e direcionaram (vão direcionar) a comercialização da produção, uma das principais demandas e necessidades dos agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista.

---

<sup>200</sup> A importância destes programas para a Cooperativa é significativo. Segundo o seu gerente estima-se que 60% do movimento financeiro da organização provém da entrega de produtos por meio destes programas.

<sup>201</sup> Trata-se de um programa da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo, que vem a dar sequência ao Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH) implementado entre os anos de 2000 a 2008. O Microbacias II, igualmente a sua primeira versão conta com orçamento de US\$130 milhões, dos quais US\$78 milhões provêm do Banco Mundial e US\$52 milhões de contrapartida do Governo paulista. O programa subvenciona até 70% do valor total das propostas, que podem ter valor de até R\$800 mil por organização de AFs e R\$10 mil por AF beneficiário, impreterivelmente os agricultores devem estar vinculados a alguma associação ou cooperativa, as propostas podem contemplar ações individuais, desde que estejam inseridos em negócios coletivos. O Microbacias II está previsto para ser implementado entre os anos de 2011 e 2015, até o momento (fevereiro de 2013) foram repassados R\$15,1 milhões por meio do programa para 38 organizações de AFs do Estado de São Paulo, estabelecidas em 37 municípios.

<sup>202</sup> Com a moto, que é um veículo econômico, a ideia é que a Cooperativa contrate um técnico agrícola para prestar assistência técnica aos AF e mantê-los informados sobre o excesso ou escassez de determinados produtos agrícolas na região, e a partir disso sugerindo um investimento maior ou menor em determinados cultivos. É uma estratégia da Cooperativa em manter o equilíbrio entre oferta e demanda em um mercado competitivo e exigente, como é o mercado de frutas e olerícolas.

Entretanto, se a comercialização dos produtos não for bem direcionada por parte das cooperativas, como parece ser o caso da COOPERMIRA, esta ação não resulta em elevação de renda, bem estar e qualidade de vida dos AFs. Mesmo a CAMPRJ, embora não se constatou muitas críticas dos seus cooperados, a organização apresenta alguns pontos discutíveis em relação a sua forma de atuação.

O modelo de funcionamento da CAMPRJ é similar a uma empresa, sendo que o lucro é fundamental, principalmente para honrar os compromissos financeiros da organização (dívidas, funcionários, manutenção de veículos, impostos etc.). Os agricultores familiares entregam sua produção para a cooperativa não apenas por meio dos programas institucionais (PAA e PNAE), mas também pelas regras do mercado. No que tange as transações comerciais vinculadas aos programas institucionais, a cooperativa extrai parte do valor dos produtos entregues pelos AFs a estes programas, referente à margem de lucro estabelecida pela cooperativa e o seu custo operacional.

Alguns agricultores familiares que entregam seus produtos para a cooperativa ingressaram recentemente na organização na condição de sócios colaborativos, não possuem direito a voto nas decisões da cooperativa. A gestão e as decisões da cooperativa recaem sobre os seus sócio-fundadores, que assumiram a dívida da organização<sup>203</sup>, os quais contrataram um gerente comercial com formação em administração de empresas e contabilidade para qualificar a gestão da cooperativa.

Neste arranjo, não há muitas diferenças no modelo de funcionamento da organização na época em que era especializada na uva, estudada por Locatel (2000). Embora a CAMPRJ possa estar mais aberta para a entrada de novos cooperados, estes, no entanto, pouco influem nos rumos da cooperativa. Dessa forma, apesar da cooperativa ser uma organização destacada, não há muitos avanços em relação ao fortalecimento da organização política e social rural no Território Rural do Noroeste Paulista, pois acaba reforçando o perfil predominante do associativismo e cooperativismo, qual seja: a organização induzida pelos incentivos das políticas públicas<sup>204</sup>.

Assim, o fortalecimento econômico e político da organização envolve também alguns ajustes no modelo atual de operação da CAMPRJ. Não é plausível propor a socialização das

---

<sup>203</sup> Alguns dos sócio-fundadores da CAMPRJ não desenvolvem mais a agricultura, entretanto, enquanto a dívida em nome da organização não for quitada eles (e em caso de óbito seus descendentes) estão impossibilitados de abandonar a organização, visto que os imóveis dos sócio-fundadores na época da contratação do financiamento para a construção de sua estrutura, foram colocados em penhora.

<sup>204</sup> Por sinal este também é o mesmo perfil em outras regiões, como o Pontal do Paranapanema, estudado por Oliveira (2010).



dívidas, pois nenhum AF se interessará em integrar a cooperativa, mas é preciso que haja maior abertura e transparência para AFs que recentemente se tornaram cooperados (e os que poderão ingressar na organização), pois os sócio-colaborativos são importantes para a cooperativa, e constituem-se numa via para a expansão e crescimento da organização e dos AF, reciprocamente. A maior abertura se justifica também pelo fato da organização ser apoiada por programas públicos, como o PAA, o PNAE e Programa Microbacias II (Acesso ao Mercado)<sup>205</sup>.

Estes ajustes são importantes para tornar a organização mais atrativa, uma vez que ela já é importante, garantindo preços melhores e maior segurança na comercialização aos produtores comparando-se aos atravessadores que atuam na região<sup>206</sup>.

Considerando as dificuldades enfrentadas pela CAMPRJ (especialmente a sua dívida), não se pode desprezar o potencial desta organização para o fortalecimento da agricultura familiar. Trata-se da organização, na qual há muitos AFs cooperados, e é a que se encontra mais preparada para operar a comercialização agrícola, dispondo de condições para comercializar um volume bem maior de produtos agrícolas da agricultura familiar, apoiando assim maior número de a AFs na região de Jales.

Um ponto importante no estudo das organizações de agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista é a identificação da relação destas com o poder local. Nesse sentido, constatamos que a CAMPRJ é uma organização consolidada e que sempre operou a partir de suas próprias forças, sendo nula ou pelo menos pouco vulnerável as investidas do poder local. A COOPERMIRA, por outro lado é uma organização, que igualmente a maioria das associações é amplamente dependente do poder local.

A CAMU, organização que tivemos a oportunidade de estudar na iniciação científica<sup>207</sup> se mostrou bastante resistente à influência do poder local, expresso principalmente pela figura do prefeito, operando normalmente durante a vigência de um Governo Municipal (entre os anos de 2001-2004 e 2005-2008) que não a via com bons olhos, pelo fato de seu líder ser opositor declarado do prefeito. No ano de 2010 a CAMU obteve o

---

<sup>205</sup> A CAMPRJ foi peça chave de um projeto no âmbito do PRONAT no TRNP, mesmo o projeto não ter sido implementado (isto será discutido no item seguinte), esta condição denota a importância da organização na implementação dos programas de apoio a agricultura familiar.

<sup>206</sup> Na Pesquisa de Campo um dos AFs que aplicamos formulários relatou que comercializou a sua produção de laranja a um preço significativamente superior aos demais produtores rurais, num cenário em que muitos citricultores nem mesmo conseguiram vender sua produção. Em grande parte isso foi propiciado pelos programas institucionais de aquisição de alimentos, PAA e PNAE.

<sup>207</sup> Para maiores detalhes, ver Saron (2010).

título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP<sup>208</sup>), nível estadual. Com este status a organização se tornou apta a estabelecer convênios diretamente com secretarias e órgãos vinculados ao Governo do Estado de São Paulo sem a intermediação da prefeitura municipal. Esta conquista pode ser interpretada como uma busca por maior autonomia e menor dependência do poder local por parte da organização.

A autonomia em relação ao poder local, entretanto, não pode ser atribuída as outras organizações no TRNP. Não nos referimos apenas a tutela exercida pelo poder local nas organizações, mas também a capacidade de iniciativa dos próprios agricultores. Na pesquisa de campo foi perceptível que algumas organizações sem o apoio das prefeituras não conseguiriam implementar projetos e ações. Os projetos do PAA na modalidade Doação Simultânea, por exemplo, são elaborados por técnicos e funcionários vinculados as prefeituras<sup>209</sup>, geralmente estabelecidos nas Casas da Agricultura. A elaboração dos projetos do programa demanda razoável qualificação, disponibilidade de tempo, dentre outros requisitos.

Nesse sentido, a dependência das prefeituras é uma constante para estas organizações, pois os AFs raramente têm condições de elaborar os projetos do PAA, seja por conta do baixo nível de instrução e falta de familiaridade com *softwares* (como o Microsoft Excel) e de computadores, bem como pela falta da documentação exigida, ou por “falta de tempo livre” para se capacitar e ter condições para elaborar os projetos. Dessa forma, a solução seria a contratação de algum profissional por parte das organizações, entretanto, esta via esbarra em outras dificuldades, quais sejam: a primeira delas é o baixo giro de capital da maioria das organizações de AFs<sup>210</sup>, a outra dificuldade é a indisposição dos AF em ter custos e trabalho pela organização<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> Há dois tipos de OSCIP, a estadual e a federal. Assim, a CAMU por ser uma OSCIP estadual não está habilitada a realizar convênios junto aos Ministérios e órgãos vinculados ao Governo Federal.

<sup>209</sup> Das organizações que visitamos durante a realização da Pesquisa de Campo com projetos do PAA-Doação Simultânea no TRNP apenas os projetos da CAMPRJ e da APPRASR não eram elaborados por profissionais associados a Prefeituras. Os projetos destas organizações são elaborados pelo contador da Cooperativa e pelo técnico do ITESP que presta assistência técnica no Assentamento, respectivamente.

<sup>210</sup> Algumas organizações como a APRA, a APPRASR estabeleceram um recolhimento de um pequeno percentual das cotas individuais dos AF que participam do PAA para o pagamento de profissionais (no caso da APRA, secretária), ou pessoas que auxiliam na elaboração ou condução dos projetos do PAA, visto que os produtos do PAA são entregues semanalmente para as entidades que recebem os alimentos. Assim, semanalmente é necessário emitir nota fiscal e realizar um balanço dos produtos entregues, individualmente. Dessa forma, é muito importante que haja alguma pessoa que auxilie na organização da entrega dos produtos agrícolas, que geralmente é centralizado na casa da agricultura dos municípios, local onde as entidades e Prefeituras buscam os produtos agrícolas.

<sup>211</sup> O sociólogo José de Souza Martins (2011) discute em sua obra a difícil separação do público e privado no Brasil. O uso particular do Estado é visto com naturalidade não apenas pela classe dirigente do país, integrando também a cultura, o imaginário e o comportamento da população que muitas vezes condena a corrupção, mas

Hespanhol, A. e Hespanhol, R. (2004), em estudo sobre a situação dos CMDRs na região de Presidente Prudente, que é um órgão com origens similares a muitas associações de produtores rurais, ou seja, que foram constituídos para atender aos requisitos exigidos para o acesso a recursos ou incentivos das políticas de desenvolvimento rural, constataram que:

Há uma tendência muito forte de parte dos prefeitos considerar o conselho como um poder paralelo, pois embora este não tenha poder de deliberação, os recursos que chegam por seu intermédio precisam da 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 (HESPANHOL, A. e HESPANHOL, R., 2004, p. 12-13).

[...] a grande maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural da Região de Presidente Prudente não desempenham as funções a eles atribuídas em razão de problemas derivados da falta de articulação dos agentes locais, da deficiente participação dos membros dos conselhos, da ingerência de interesses políticos partidários, da falta de projetos efetivos e de recursos para implementá-los, entre muitos outros (HESPANHOL, A. e HESPANHOL, R., 2004, p. 14).

O depoimento de um presidente de organização de AF no TRNP ajuda-nos a entender estes fatos:

Você acha que a associação têm condição de tá fazendo projeto? Quem faz é tudo funcionário da CATI, funcionário da prefeitura. Então, a associação mesmo se ela for bancar tudo, não tem como você trabalhar! (se refere também ao apoio da prefeitura a patrulha agrícola).

[...] Nossa senhora, é uma papelada que [...] (muitos documentos). Se não tiver ele ou outra pessoa (algum funcionário da prefeitura) que faça esse serviço ali (montar os projetos) não tem como você montar o programa do PAA.

O mesmo entrevistado, relata fatos ocorridos durante o período eleitoral municipal:

Eu sou presidente da associação [...] (e) [um dos candidatos a prefeitos, opositor do governo vigente na época] chegou e falou: tem uma verba aí do [deputado federal estabelecido na região e ligado ao candidato opositor] de R\$50 mil pra isso, pra aquilo. Aí eu cheguei no [prefeito em exercício e candidato da situação] “Ah, mas não é o [candidato a prefeito opositor] que tá arrumando isso aí não, isso o [deputado federal ligado ao candidato

---

legítima o clientelismo, que não é visto de forma pejorativa. Segundo o autor, isto é particularmente mais forte, mas não exclusividade das áreas rurais e tradicionais do país. Estas são questões que devem ser levadas em conta no estudo das organizações da sociedade civil, como é o caso das organizações de AF. Ciente disso, podemos entender com mais clareza as dificuldades que as organizações de AF do TRNP encontram para avançar e a sua fragilidade política, dependência e vulnerabilidade ao poder local. Em organizações de AF, é muito comum a confusão do coletivo com público, e este último é entendido como o direito ao usufruto desprovido de deveres, e passível de uso particular, neste ponto gera-se uma primeira tensão para a harmonia interna das organizações. É pouco clara, ou ausente a concepção de que o êxito das organizações depende da soma de esforços conjuntos, dos próprios agricultores. Portanto, por razões políticas e culturais é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento das organizações esbarra na baixa participação de seus membros, que também se manifesta na dificuldade na sucessão presidencial da organização verificadas na maioria das organizações investigadas.

opositor] tá arrumando para todas as Prefeituras” (argumentou o prefeito em exercício). Aí eu falei, não sei o [candidato a prefeito opositor e o deputado federal ligado a ele] é do mesmo partido. Mas, aí eu falei para o [prefeito em exercício]: eu não gosto de política, você sabe que eu não gosto de política. Se vier verba de partido que não é do teu, nós vamos pegar porque nós não estamos aqui por causa de política, nós estamos aqui pra servir os produtores. Inclusive saiu, o dia em que o [deputado federal] veio aí, me chamaram dentro do gabinete, tava eu, o [deputado federal, o candidato a prefeito opositor e o prefeito em exercício], o [deputado federal] falou: “ó, o dinheiro tá liberado pra vocês, vocês podem comprar os implementos”. Inclusive depois disso ainda passou uns 60 dias pra Prefeitura liberar o dinheiro.

Aí, ah é que esse dinheiro vem, o [deputado federal] arrumou pra Prefeitura (argumenta o prefeito em exercício), mas, não é, eu sei que é política, eu sei que se não dar umas cutucadas dali, daqui não vira né, mas eles sempre puxam pro lado deles[...].

Uma vez teve (uma reunião) na casa do [candidato a vice-prefeito, opositor] [...] um deputado que veio lá, aí me chamaram e o cara perguntou o que eu queria, eu falei: Nós estamos brigando pra ver se consegue um barracão pra cobrir os tratores aí faz tempo. “Não, eu vou arrumar uma verba para vocês” (afirmou o deputado). Eu falei, se arrumar é bem vinda né. Eu falei pro [Prefeito em exercício], não se conseguir pode deixar que [...] (o Prefeito em exercício afirma que não imporá restrições para o recebimento de verbas de políticos vinculado a seus opositores).

Porque eu não sei se você sabe, teve problema com um tanque de resfriador de leite lá, que a associação do leite conseguiu, só que não foi através da política do [Prefeito em exercício] foi de outro (obtido por intermédio de opositores do Prefeito em exercício) e no fim por causa de política esse tanque não chegou [...] era um negócio que a prefeitura teria que ter feito a papelada, assinado a papelada até tal dia, se não assinasse até aquele dia perdia o recurso pra conseguir o tanque, e a prefeitura diz que enrolou, enrolou até passar o prazo, aí perderam o tanque por causa de política. E não deveria de ser assim né, uai se é pra ajudar os produtor de leite, uai, que caramba o que que têm se veio do Zé, se veio do Pedro?

Portanto, ficam nítidas a influência política sobre as organizações coletivas de agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista. A vulnerabilidade as ingerências político-partidárias no interior das organizações decorrem da falta de iniciativa e incapacidade de implementar projetos com recursos próprios da maioria destas organizações. Esta combinação de tutela por parte do poder local e inoperância das organizações de agricultores familiares são obstáculos ao seu fortalecimento e crescimento.

Apesar de todos os constrangimentos decorrentes das inter-relações entre o poder local e as associações e cooperativas de agricultores familiares, aliado ao baixo nível de organização social, pouca tradição das organizações coletivas e ausência de uma cultura cooperativista<sup>212</sup> no Território Rural do Noroeste Paulista, verificamos o fortalecimento das

---

<sup>212</sup> Acrescenta-se, também, os exemplos mal sucedidos das cooperativas em todo Noroeste paulista, como a Cooperativa de Cafeicultores da Alta Araraquarense (CAFEALTA), esta organização era sediada em São José do

organizações de agricultores familiares, como pode ser exemplificado pela APRA e AMPRUSS, que planejam se estruturar para ampliar o escoamento da produção pelos programas institucionais de aquisição de alimentos (PAA, PNAE e PPAIS).

Os referidos programas e o PRONAT têm reforçado o modelo de associativismo e cooperativismo no TRNP, e consideradas as suas limitações, tem apoiado os agricultores familiares, embora pouco contribua para a sucessão na agricultura familiar. Nos itens subsequentes discutimos os resultados da implementação das políticas de apoio à agricultura familiar que têm fortalecido a organização dos agricultores. Mas, antes vejamos a implementação do PRONAF no Território Rural do Noroeste Paulista, programa de corte setorial, que difere dos outros programas supracitados.

#### **4.2 Resultados do PRONAF no Território Rural do Noroeste Paulista**

Neste item apresentamos a distribuição de contratos e recursos financeiros alocados pelo PRONAF nos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista, para em seguida proceder a análise dos efeitos deste programa junto aos AF estabelecidos nos municípios-sede das organizações selecionadas para o estudo (quadro 1 e 13, p. 26 e 172, respectivamente).

Dos programas selecionados para o estudo, o PRONAF é o que atinge maior número de municípios no TRNP (a totalidade), e é também o que envolve o maior número de beneficiários e aporte de recursos financeiros.

Na tabela 9 estão expostos o número de contratos firmados (nas modalidades custeio e investimento) e o montante de recursos alocados no âmbito do PRONAF entre os anos agrícolas de 1999/2000 e 2008/2009. De acordo com a tabela 9 percebe-se que há grandes diferenças entre os municípios que compõe o Território Rural do Noroeste Paulista, no que se refere ao número de contratos firmados e ao montante de recursos alocados pelo PRONAF. Esta diferenciação deriva, em primeiro lugar, do número de agricultores familiares em cada município (na tabela 6, p. 152, consta esta informação). Entretanto, outros fatores contribuem para esta configuração, como a posse de propriedade rural, o tipo de atividade desenvolvida e os níveis de capitalização dos AFs (máquinas, irrigação etc.).

---

Rio Preto e contava com filiais em sete municípios do Noroeste paulista (dentre eles Jales e Fernandópolis) atualmente sua dívida é de R\$40 milhões. A Cooperativa Agropecuária Mista e Eletrificação da Região de Jales, que atuou na comercialização de leite, causou prejuízos financeiros aos cooperados, a própria CAMPRJ, dentre outras organizações.

**Tabela 9.** Distribuição do número de contratos e montante de recursos nas modalidades custeio e investimento dos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista entre os anos agrícolas de 1999/2000 a 2008/2009.

<b>Municípios</b>	<b>Nº de contratos</b>	<b>(%) contratos</b>	<b>Montante alocado em R\$</b>	<b>(%) Montante alocado</b>
Palmeira D'Oeste	3863	13,16	43.001.471,67	15,6
Jales	2399	8,17	21.326.334,87	7,73
Urânia	1837	6,26	18.148.122,55	6,58
Aparecida D'Oeste	1298	4,42	17.477.603,70	6,34
Indiaporã	1220	4,15	10.793.584,59	3,91
Três Fronteiras	1606	5,47	10.790.986,76	3,91
São Francisco	925	3,15	10.229.885,71	3,71
Santa Salete	998	3,4	8.507.292,57	3,09
Fernandópolis	827	2,82	8.214.916,81	2,98
Aspásia	868	2,96	7.702.033,23	2,79
Paranapuã	609	2,07	7.380.153,46	2,68
Nova Canaã Paulista	841	2,86	7.335.367,38	2,66
Santa Fé do Sul	1049	3,57	7.252.731,53	2,63
Turmalina	691	2,35	7.110.372,94	2,58
Estrela D'Oeste	733	2,5	6.652.014,80	2,41
Santana da Ponte Pensa	856	2,92	6.598.091,78	2,39
Ouroeste	714	2,43	6.281.716,48	2,28
Marinópolis	369	1,26	5.973.500,73	2,17
Macedônia	504	1,72	5.698.247,79	2,07
Pontalinda	649	2,21	5.171.399,27	1,88
Santa Albertina	482	1,64	5.045.550,61	1,83
Pedranópolis	471	1,6	4.850.052,54	1,76
Santa Rita D'Oeste	711	2,42	4.801.046,64	1,74
Populina	550	1,87	4.654.968,04	1,69
Mira Estrela	606	2,06	4.647.484,99	1,69
Mesópolis	472	1,61	4.450.989,41	1,61
Valentim Gentil	433	1,47	4.061.975,92	1,47
Vitória Brasil	388	1,32	3.381.931,51	1,23
Guarani D'Oeste	346	1,18	3.270.606,79	1,19
Meridiano	408	1,39	2.916.537,81	1,06
Dirce Reis	357	1,22	2.478.570,80	0,9
Parisi	323	1,1	2.409.458,32	0,87
Santa Clara D'Oeste	337	1,15	2.380.229,93	0,86
Rubinéia	253	0,86	1.602.926,48	0,58
São João das Duas Pontes	217	0,74	1.586.611,13	0,58
Dolcinópolis	154	0,52	1.540.218,71	0,56
<b>Total</b>	<b>29.364</b>	<b>100</b>	<b>R\$ 275.724.988,25</b>	<b>100</b>

Fonte: MDA-2010.

Org. Flávio de Arruda Saron, 2012.

A partir destas variáveis podemos explicar os casos de alguns municípios que possuem grande número de estabelecimentos agropecuários identificados com a agricultura familiar, mas que não apresentam bom desempenho no PRONAF (número de contratos e montante de recursos).

Nesse sentido, a comparação da tabela 6, mapa 5 (capítulo 3, p.152 e 153, respectivamente) e a tabela 9 nos permite visualizar que os municípios com maior número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, nem sempre tiveram melhor performance no âmbito do PRONAF.

No município de Fernandópolis, por exemplo, que é o terceiro município com maior número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar é apenas o nono em termos de montante de recursos do PRONAF. Esta situação vale para muitos municípios, basta confrontarmos as tabelas 6 e 9.

Em geral, os municípios que apresentam melhor performance (número de contratos firmados e recursos alocados) no âmbito do PRONAF se localizam na MRG de Jales, onde a estrutura fundiária é menos concentrada, conforme destaca Locatel (2004)<sup>213</sup>. Outra característica destes municípios é a maior presença das lavouras permanentes, em especial da fruticultura.

No período compreendido entre os anos agrícolas de 1998-1999 e 2008-2009 foram alocados R\$275.724.988,25 pelo PRONAF nos municípios que compõe o TRNP. Destacam-se alguns municípios como Palmeira D'Oeste, Jales, Urânia e Aparecida D'Oeste. Estes quatro municípios, em conjunto, concentraram 32,01% do número de contratos e 36,25% do montante de recursos do PRONAF no TRNP no período considerado (1998-1999 a 2008-2009)<sup>214</sup>.

Por outro lado, municípios como Dolcinópolis, São João das Duas Pontes, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste e Parisi receberam menos de 1% do montante de recursos alocados pelo

---

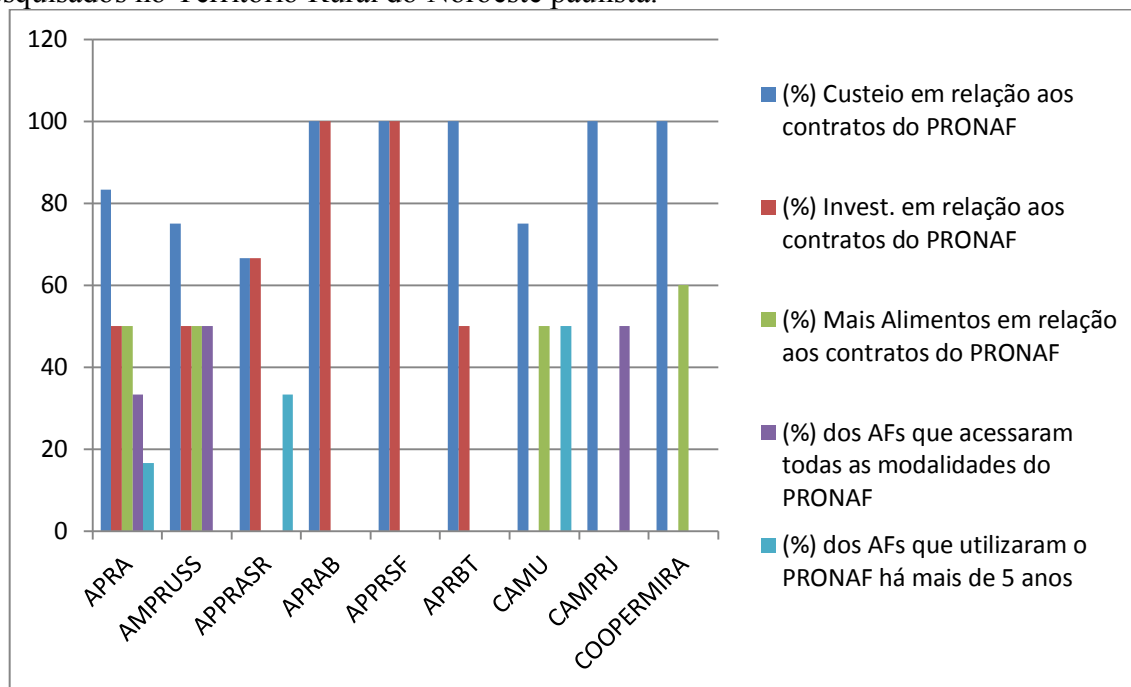
<sup>213</sup> Em seu trabalho, Locatel (2004) também analisa a performance do PRONAF (crédito rural) no Noroeste paulista (nas MRGs de Jales e Fernandópolis). O autor analisou apenas o ano de 2002, e na ocasião constatou que o programa perfazia apenas 10,9% e 5,69% do crédito rural total em média (visto que em alguns municípios o PRONAF era mais representativo e em outros menos). Sendo, portanto, uma política de apoio a agricultura familiar pouco expressiva. Entretanto, a partir do Governo Lula o PRONAF foi ampliado significativamente, tanto em número de AF apoiados, e principalmente em relação ao montante de recursos no Brasil e também no Noroeste paulista. Pois, com o passar do tempo AF mais capitalizados puderam acessar o programa, e dessa forma dispensar ou reduzir a utilização de outros financiamentos. Assim, a participação do PRONAF seguramente é mais representativa comparado ha anos anteriores.

<sup>214</sup> Os valores do PRONAF apresentados se referem às modalidades custeio e investimento. Todavia, o valor alocado pelo programa é maior, pois não estão sendo computados os contratos e o montante de recursos da modalidade Mais Alimentos em razão da ausência de dados dessa modalidade.

PRONAF no TRNP. Ou seja, há grande discrepância na distribuição dos recursos do PRONAF entre os municípios do TRNP.

Em relação à utilização do financiamento do PRONAF por parte dos agricultores familiares pesquisados, verificamos por meio do gráfico 8, que 75,61% acessaram em pelo menos uma oportunidade o PRONAF, sendo que a totalidade dos agricultores vinculados a AMPRUSS, APPRASR, APRAB, APPRSF, APRBT. Ao passo que os agricultores filiados a APRA, CAMU, COOPERMIRA e CAMPRJ apresentaram índices de acesso ao programa menores, com 85,71%, 80%, 60 e 40%, respectivamente.

**Gráfico 8.** Utilização do PRONAF (por modalidade) pelos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista.



**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Org.:** Flávio de Arruda Saron.

Todos os agricultores vinculados a APRAB e APPRSF e uma agricultora vinculada a APPRASR (33,33% dos AFs pesquisados vinculados a organização) acessaram o PRONAF A<sup>215</sup> (gráfico 8), no valor de R\$15.000,00 logo que se estabeleceram no lote (ano de 2003) a serem pagos no período de 10 anos, com carência de três anos<sup>216</sup>.

<sup>215</sup> Modalidade específica para agricultores assentados por meio do PNRA ou PNCF e contemplam as modalidades de custeio e investimento. A agricultora vinculada a APPRASR não soube informar quando acessou a modalidade.

<sup>216</sup> Uma agricultora do assentamento Santa Rita em Populina/Turmalina também acessou o PRONAF A. Estes são os únicos casos de acesso ao programa nesta modalidade entre os agricultores familiares pesquisados.



As razões para o índice menor de acesso ao PRONAF, principalmente a CAMPRJ e da COOPERMIRA são diversas. Verificamos que boa parte dos agricultores vinculados a COOPERMIRA não dispõe de volume de produção (leite) que “habilitem” a contrair o financiamento do programa. Além de alguns terem grande parte da renda proveniente de atividades não agrícolas (que os impedem de acessarem por normas do programa<sup>217</sup>).

No caso dos agricultores vinculados a CAMPRJ, apesar de disporem de considerável volume de produção (os 3 agricultores, 60% vinculados a organização que não acessaram o PRONAF, dedicavam-se a horticultura, viticultura e citricultura atividades que demandam maior quantidade de recursos para custeio e investimento), o não acesso ao programa esteve associado às dificuldades de ordem burocráticas, sendo que dois deles (40%) apontaram empecilhos relacionados à sua condição de produtor (não-proprietários), ou seja, na condição de parceiro, comodatário, arrendatário, dentre outros<sup>218</sup>.

Há também os agricultores que reúnem as condições exigidas para o acesso ao programa, mas que optam em não utilizá-lo, custeando as atividades produtivas com recursos próprios. Muitas vezes avaliam que a contração do financiamento do PRONAF compromete o sua renda, além de terem certo temor em perder o patrimônio, motivada por experiências mal sucedidas de contração de outros financiamentos (esta situação é válida para todos os municípios visitados na pesquisa de campo)<sup>219</sup>.

A modalidade mais acessada entre os agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista, a exemplo do que ocorre no Brasil, é o custeio, seguida da modalidade investimento e Mais Alimentos, conforme verificamos no gráfico 8, que apresenta o acesso ao programa por organização.

Dentre os agricultores familiares pesquisados (31 dos 41) que acessaram o PRONAF, 87,10% (27) deles fizeram uso do custeio, 41,94% (13) utilizaram a modalidade investimento, 32,26% (10) foram contemplados com a modalidade Mais Alimentos, conforme se verifica no gráfico 8.

---

<sup>217</sup>Esta mesma situação foi identificada junto a outros agricultores familiares pesquisados no município de Aspásia e Urânia.

<sup>218</sup>Em um dos casos o agricultor necessitava da concordância de seu avô (o proprietário do estabelecimento em que trabalhava) em colocar a propriedade como garantia financeira (hipoteca) para contrair o financiamento do PRONAF. Em outro caso, o agricultor trabalhava na condição de parceiro e o proprietário garantia as condições de trabalho, não necessitando em sua avaliação do financiamento do programa.

<sup>219</sup>No Noroeste paulista, nas décadas de 1980 e 1990 houve muitos agricultores que não conseguiram quitar os vencimentos dos financiamentos contraídos e perderam parte ou todo o patrimônio (propriedade rural). Esta situação foi mais comum com os agricultores que investiram na cotonicultura e mais recentemente na viticultura. Estes exemplos disseminaram uma relativa aversão em parte dos agricultores em relação ao acesso ao financiamento de qualquer tipo, conforme demonstrou Melo (2013). Sobre este assunto, ver também Locatel (2004).

Um pequeno grupo, 16,13% (5) dos agricultores pesquisados acessou todas as modalidades disponibilizadas pelo PRONAF. Estes agricultores têm em comum as atividades desenvolvidas, todos eles cultivam laranja, sendo que 80% (4 dos 5) também se dedicam a viticultura, denotando o destaque econômico que estas culturas apresentam no Noroeste paulista, em especial nos municípios em que os referidos agricultores residem, quais sejam: Jales, Santa Salete e Aspásia.

Sobre o perfil dos agricultores que acessaram a todas as modalidades do PRONAF, observamos que são relativamente capitalizados, corroborando a tendência geral do programa de concentrar recursos junto aos agricultores familiares mais capitalizados<sup>220</sup>. No entanto, também, visitamos agricultores que possuem o mesmo (ou até maior) nível de capitalização, desenvolvem as mesmas atividades e não acessaram a todas as modalidades do PRONAF. Isso se explica pela utilização de outros tipos de financiamento voltados para a atividade agropecuária, como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER<sup>221</sup>) e do SICOOBCEDECITRUS<sup>222</sup>.

Um outro dado apresentado no gráfico 8, que merece ser explorado, é o fato de (4) 12,90% (nos municípios de Aspásia, Urânia e Populina) dos agricultores que acessaram o PRONAF, terem feito isso há mais de cinco anos denotando os reflexos das dificuldades verificadas nos principais cultivos nos últimos anos.

As ações realizadas pelos agricultores familiares com os recursos do PRONAF estão associadas com as atividades que se dedicam. A totalidade dos agricultores vinculados a COOPERMIRA utiliza os recursos do programa para custear e ampliar a produção de leite (este último quesito, no caso dos agricultores que acessaram a modalidade Mais Alimentos). Foram adquiridos equipamentos para processar ração para o gado leiteiro.

Nos demais municípios visitados, onde os agricultores acessaram a modalidade Mais Alimentos (Santa Salete, Aspásia, Urânia e Jales), na maior parte dos casos os recursos foram utilizados na aquisição de trator, ou implementos para o manejo da uva ou da laranja. Ainda em relação a esta modalidade, notamos que nos três assentamentos rurais visitados, nos municípios de Santa Fé do Sul e Populina/Turmalina não houve nenhum acesso à modalidade

---

<sup>220</sup>Ver Mattei (2005), Guanzirolli (2007) e Aquino (2009).

<sup>221</sup> Igualmente ao PRONAF, o PROGER também é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e apresenta financiamento a juros mais baixos que os vigentes no mercado financeiro. Com a ampliação dos valores financiados e ações apoiadas pelo PRONAF (como por exemplo, foi o caso da criação da modalidade Mais Alimentos que desde o ano de 2010 tem permitido a aquisição máquinas e implementos) o PROGER tende a perder importância no Noroeste paulista em razão dos juros mais baixos por parte do PRONAF.

<sup>222</sup> Trata-se de financiamento de cooperativa de crédito privada, um dos agricultores que não conseguiu acessar o PRONAF acessou este financiamento, que é utilizado também por agricultores que acessaram o PRONAF.

Mais Alimentos, e está associada ao perfil menos capitalizados dos agricultores vinculados a APRAB, APPRSF e a APPRASR.

O PRONAF, apesar de contribuir para a ampliação das atividades agropecuárias e na adoção de máquinas e implementos, propiciando melhores condições produtivas não ameniza significativamente o quadro de dificuldades para a agricultura familiar no TRNP, que estão associadas aos baixos preços dos produtos agrícolas, oscilações e instabilidades típicas do mercado agrícola. Consequentemente, é pequeno o impacto deste programa nos processos sucessórios na agricultura familiar. Na sequência vejamos os resultados e impactos dos outros programas estudados (PRONAT e PAA), respectivamente.

### **4.3 Resultados do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista**

O Território Rural do Noroeste Paulista, composto por 36 municípios foi homologado no dia 31 de outubro de 2007 e, desde então, está habilitado a participar do PRONAT, executado pelo MDA<sup>223</sup>. O recorte estabelecido para o TRNP coincide com os recortes adotados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e pelo MDS.

O TRNP, conforme já foi explicitado é uma área extensa e heterogênea. A constituição do território partiu da iniciativa de uma liderança política de Jales, vinculado ao PT, tendo sido pensada prioritariamente para a realidade de alguns municípios da região de Jales, onde a agricultura familiar é mais representativa.

Conforme destaca o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), do Território Rural do Noroeste Paulista, decidiu-se delimitar o território rural levando-se em consideração os recortes elaborados por outros ministérios do Governo Federal. Assim,

[...] a questão colocada para os agentes locais que discutem o desenvolvimento na região é que diferentes recortes territoriais podem levar a uma fragmentação das políticas públicas, o que não é desejável. A solução encontrada foi constituir um colegiado territorial com uma plenária representativa dos três recortes territoriais relacionados com os três ministérios aqui citados, sendo que na estrutura desse colegiado subdividem-

---

<sup>223</sup>O Território Rural do Noroeste Paulista é um dos três territórios rurais de São Paulo e um dos 151 territórios rurais do Brasil, antes de sua homologação o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), ação executada em 23 municípios da MRG de Jales, constituindo-se na primeira experiência de abordagem territorial no Noroeste paulista. O CONSAD é uma ação do MDS para discutir e implementar ações para o desenvolvimento de municípios deprimidos, por meio da integração de políticas públicas e tomada de decisões em conjunto com a sociedade civil organizada nos moldes do território rural.

se em câmaras temáticas, com autonomia para discutir e deliberar a respeito dos temas pertinentes a sua área (BRASIL, 2010b, p.10)<sup>224</sup>.

As câmaras temáticas aludidas são: 1) Agricultura Familiar, Segurança Alimentar, Turismo e Meio Ambiente; 2) Pesca e Aquicultura e 3) Desenvolvimento Social, Saúde e Educação. As câmaras temáticas têm autonomia para discutir e deliberar sobre os projetos temáticos pertinentes a sua área. Em seu interior “podem ser criados Grupos de Trabalho, Comissões, entre outras instâncias de caráter provisório, com o objetivo de executar uma tarefa específica” (OLIVEIRA et al., 2012).

Analisaremos os resultados gerados a partir da implementação do PRONAT para a agricultura familiar no referido território rural, em virtude dos nossos propósitos. Os projetos listados na tabela 10 envolveram a câmara temática da agricultura familiar, que por sinal é a de atuação mais destacada no TRNP. Basta observar a disposição da comissão executiva, este destaque da câmara temática da agricultura familiar ocorre em consonância com as características do Território Rural do Noroeste Paulista.

A análise do PTDRS mostra que o teor do documento é qualificado, ou seja, consegue visualizar o quadro econômico, social e político da agricultura familiar no TRNP. O plano aponta as “fortalezas”: tradição em agricultura, diversificação produtiva; “fraquezas”: envelhecimento dos agricultores e êxodo dos jovens, a baixa organização política e social no meio rural; “oportunidades”: presença de instituições de ensino e pesquisa, acesso ao crédito rural e “ameaças”: expansão da cana-de-açúcar, instabilidade de preços dos produtos agrícolas e riscos na comercialização da agricultura familiar no TRNP, para citar alguns pontos aludidos no PTDRS.

Posteriormente ao diagnóstico da situação da agricultura familiar, o PTDRS estabelece alguns eixos estratégicos como: Organização social dos produtores (agricultores, pescadores e aqüicultores); Articulação de políticas públicas; Fortalecimento do Colegiado Territorial e Comercialização, dentre outros.

---

<sup>224</sup> Definido o recorte, as primeiras atividades no âmbito do TRNP se circunscreveram a mobilização dos atores, discussão e eleição para a composição da plenária e posteriormente da Comissão Executiva, que são integradas “paritariamente” por representantes governamentais e da sociedade civil (BRASIL, 2010b e OLIVEIRA et al., 2012).

**Tabela 10.** Projetos do PRONAT no Território Rural do Noroeste paulista voltados para a agricultura familiar.

Ano	Natureza	Proponente	Valor do Projeto (R\$)		Ação	Situação
			MDA	Valor total		
2006	Invest.	P.M de Mira Estrela	10.100,00	13.032,70	Aquisição e implantação de Tanque de Resfriamento	Implementado
2007	Invest.	P.M de Jales	108.380,00	157.533,43	Edificação do CIAESRJ	Implementado
2010	Invest.	P.M de Estrela D'Oeste	108.604,00	114.320,00	Instalação do Entrepasto de Mel, através da adequação da estrutura física já existente e aquisição de equipamentos.	Não Implementado
2010	Invest.	P.M de Mira Estrela	208.642,00	212.900,00	Projeto de Apoio ao desenvolvimento da Qualidade do Leite e Nutrição Animal	Implementado
2010	Invest.	P.M de Santana da Ponte Pensa	281.778,30	289.038,30	Implantação e ampliação da Heveicultura nas propriedades que estão inclusas no Território Noroeste Paulista	Não Implementado
2011	Invest.	P.M de Mira Estrela	Não disponível	105.165,00	Aquisição de dois aparelhos de Ultra-Sonografia, um Crioscópio, uma Desnatadeira, uma Balança Eletrônica e dois Tanques de Expansão.	Não Implementado
2012	Invest.	P.M de Mira Estrela	Não disponível	218.959,33	Aquisição de equipamentos e construção de laboratório para apoio a cadeia produtiva leiteira do município de Mira Estrela	Não Implementado
2012	Invest.	P.M de Jales	Não disponível	1.522.770,00	Construção da agroindústria, aquisição de caminhão refrigerado e equipamentos para funcionamento de agroindústria de suco de laranja, uva e vinho no CODETER Noroeste Paulista	Não Implementado
2012	Invest.	P.M de Ouroeste	Não disponível	485,600.00	Construção de um barracão para comercialização, armazenamento e beneficiamento de hortaliças e frutas.	Não Implementado
2012	Invest.	P.M de Populina	Não disponível	390.765,96	I- Caminhão 0 km, ano de fabricação 2012, modelo 2013, diesel turbo, 4 cilindros, potência máxima de 186cv, a 2300rpm, com capacidade máxima de tração de 23000kg, distância entre eixos de 4,8 metros. II- Tanque para coleta de leite a granel, com capacidade de 9000 litros, formato cilíndrico horizontal, com três compartimentos, revestimento interno e externo em inox, com sistema de acionamento elétrico e hidráulico, novo. III- Barracão de 307,03m <sup>2</sup> de alvenaria, com cobertura em aço galvanizado, com piso em alvenaria, com dois banheiros, um banheiro acessível e escritório.	Não Implementado
2013	Invest.	Consórcio Público de Desenvol. do Noroeste Paulista		375,000.00	Garantir maior segurança de produção e comercialização dos produtos; Ampliação de comercialização e mercados consumidores; Garantir a idoneidade dos insumos e dos serviços e da identidade, qualidade e segurança higiênica sanitária e tecnológica dos produtos finais destinados ao consumo; Facilitar o escoamento da produção dos agricultores familiares, a comercialização; Contribuir na geração de renda e melhoria na qualidade de vida do agricultor familiar; Aumentar a geração de empregos diretos e indiretos.	Não Implementado
2013		Consórcio Público de Desenvol. do Noroeste Paulista		375,000.00	Apoiar a estruturação da inspeção sanitária de unidades de produção agropecuária, estabelecimentos agroindustriais entre os municípios pertencentes ao Território Noroeste Paulista. Facilitar a inserção dos agricultores familiares no mercado formal de produtos de origem animal, vegetal e insumos agrícolas, para que possam alcançar consumidores além de seus municípios, alcançando consumidores regionais, estaduais e nacionais, dimensionando os custos da inspeção sanitária ao volume por eles produzido, fazendo com que tenham viabilidade econômica para comercializar seus produtos processados, a partir de matérias primas disponíveis em suas pequenas propriedades rurais familiares.	Em implementação

**Fonte:** Sistema de Gestão Estratégica –SGE – Banco de Dados da Caixa Econômica Federal – Relatório 26/12/2013.

**Org.:** Flávio de Arruda Saron, 2013.

As ações planejadas no âmbito do TRNP não se circunscrevem apenas a implementação de projetos financiados pelo MDA. Algumas das metas estabelecidas no PTDRS não envolvem o dispêndio de recursos financeiros, dentre elas destacamos, por exemplo, o incentivo ao associativismo e cooperativismo para a comercialização; a divulgação dos programas institucionais (PAA e PNAE). Ou seja, preconizam a capacitação dos agricultores para o desenvolvimento.

Um dos maiores avanços obtidos no TRNP foi a ampliação da participação dos programas institucionais, em especial o PAA, demonstrada nos itens subsequentes. No entanto, a maioria das metas estabelecidas não foi alcançada.

Outras ações empreendidas pela Câmara Temática da Agricultura Familiar no TRNP dizem respeito às reivindicações para o cancelamento do pagamento pelo uso da água para irrigação (outorga do uso da água)<sup>225</sup> e para o retorno dos serviços de inspeção sanitária e defesa dos pomares cítricos do Fundo de Defesa da Citricultura (FUNDECITRUS)<sup>226</sup>. Apesar das reuniões e discussões realizadas e dos ofícios elaborados e encaminhados aos órgãos estaduais e federais competentes aos assuntos envolvidos, não foram obtidos avanços nestas demandas (OLIVEIRA et al., 2012).

Em geral, as ações desenvolvidas no âmbito do TRNP contam com pouco ou nenhum apoio da maioria das prefeituras municipais, conseqüentemente as reuniões são esvaziadas, e os AFs, os maiores beneficiários destas ações pouco ou nada sabem a respeito e, sequer estão representados no TRNP (na pesquisa de campo, mesmo no Município de Mira Estrela nenhum agricultor sabia da existência do PRONAT), sofrendo com as mudanças de comando a Delegacia Federal do MDA em São Paulo (DFDA-SP) e as interrupções do PRONAT<sup>227</sup>, conforme apontam Oliveira et al. (2012)<sup>228</sup>. Os autores observam que:

A situação de alteração na equipe da DFDA-SP e a suspensão das atividades do Projeto foram muito prejudiciais no desenvolvimento geral do Território, pois muitas atividades planejadas e em curso foram paralisadas, o que ocasionou a desmobilização dos atores já envolvidos (OLIVEIRA et al., 2012, p. 13).

Além disso,

[...] a organização da Câmara não se fortaleceu e as dificuldades na mobilização dos atores sociais ainda deve ser o foco principal na realização das atividades no

---

<sup>225</sup> Inspirada na legislação do Estado do Paraná, por meio da qual os AFs que utilizam pequenas quantidades de água para irrigação estão isentos de pagamento. Atualmente, a concessão de financiamentos realizados para o cultivo de uva, por exemplo, requer a regularização da outorga do uso da água, ou seja, o seu pagamento.

<sup>226</sup> Os cultivos cítricos, em especial a laranja são suscetíveis a pragas como o Cancro cítrico e o Grenning, transmitidas com muita facilidade, principalmente por parte dos trabalhadores rurais, que realizam a colheita em pomares infectados e posteriormente se dirigem a pomares sadios, contaminando estes. Com a extinção da FUNDECITRUS, a inspeção dos pomares cítricos passou a ser responsabilidade do citricultor, e a despeito das inúmeras críticas as práticas de controle fitossanitário efetuadas por este órgão a sua ausência culminou na maior proliferação de pragas.

<sup>227</sup> No dia 13/12/2012, participamos de uma reunião do Território Rural do Noroeste paulista com a presença da Assessora Técnica Territorial, de um moderador contratado (terceirizado) pela Plural Consultoria para prestar orientações técnicas na condução das ações nos territórios rurais e território da cidadania no Estado de São Paulo, do Coordenador do Território, da Prefeita eleita de Jales, de representantes da Comissão executiva (dos quais AF era apenas 1), alguns acampados etc.. Dentre as queixas do coordenador do referido Território ao moderador estavam aquelas relacionadas as discontinuidades das ações empreendidas no âmbito do Território Rural do Noroeste paulista, em função da vigência do Decreto Presidencial nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, foi suspensa o repasse de verbas por parte da CEF para todos os convênios em execução, inclusive para as atividades do Projeto de Apoio a Gestão Social (SDT/Plural Consultoria). Em consequência o TRNP ficou mais de um ano sem o apoio da assessora territorial, que tem papel destacado nas mobilizações e elaboração de projetos no âmbito do Território.

<sup>228</sup> A primeira autora deste trabalho é Assessora Técnica Territorial do referido Território, com a qual também conversamos durante a realização da pesquisa de campo.

Território, já que durante a organização e a realização das atividades predominou a presença de um pequeno número de pessoas e muitas reuniões esvaziadas. Para que esse fortalecimento aconteça é necessário que a DFDA-SP e a SDT apoiem financeiramente as atividades no Território (OLIVEIRA et al., 2012, p. 13).

Os resultados do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista são compatíveis com algumas conclusões formuladas por Gómez (2006), sobre a política de desenvolvimento territorial brasileira voltada ao meio rural. O autor aponta a falta de instrumentos e recursos para implementar estes programas e a tendência de desmobilização social após sucessivas frustrações (ações planejadas, esforços empreendidos e projetos não implementados).

A avaliação do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jales em relação às ações do PRONAT e do TRNP corrobora esta argumentação. Segundo ele:

Está deixando muito a desejar. Eu até já não tolero mais, porque eu acho que as coisas teriam que correr um pouco mais rápidas. As decisões saírem mais rápidas, entendeu? Então, é muito lento, demais da conta. Nós ficamos três anos aí reunindo, discutindo e tal. E a gente quase não viu nada aí [...] porque hoje você faz um projeto que custa 1 x. Se o recurso não sair com um determinado tempo, aquele recurso não significa mais, vai ele perde muito o valor do projeto, porque as coisas vão encarecendo. Então, aconteceu tragédias aí, que sinceramente deixa a gente muito pessimista, porque a gente gostaria de ver as coisas mais acelerado entendeu. Então teve associação que fez projeto e acabou desistindo [...] não aguentou esperar mais né. Ah eu vou falar, recurso que fala que é de governo federal é muito lento demais da conta, a burocracia é muito grande demais da conta [...] Você monta um projeto, monta certinho, manda. Aí eles arrumam coisa que lá que tá faltando, aí você manda de novo e eles (Governo Federal) mandam de novo (pedem ajustes nos projetos). É um transtorno.

[...] As coisas tinham que caminhar mais rápido pra deixar o povo mais entusiasmado, entendeu? Então, dessa maneira você tira o entusiasmo das pessoas. A coisa parece que é tão bom, mas depois você cai na realidade que a coisa não é bom (W. D, 70 anos).

O descontentamento descrito na declaração do entrevistado contribui para enfraquecer ainda mais o já frágil colegiado territorial do Noroeste paulista. O PRONAT assenta-se em bases incompatíveis com as metas estabelecidas, não apenas em relação ao pequeno volume de recursos financeiros disponibilizados. Uma das principais carências do programa é a falta de recursos humanos, elemento primordial para a execução de qualquer política pública, ainda mais quando se trata de um programa com formato complexo e burocrático. A despeito disso, apenas uma pessoa “em caráter permanente” remunerada para este fim dá apoio às ações no TRNP. As demais pessoas, que participam do referido território têm outras atribuições e juntamente com a Assessora Técnica Territorial (ATT) ficam sobrecarregados de trabalho.

Contraponto os resultados e características das ações implementadas no Território Rural do Noroeste Paulista com o Território Rural do Pontal do Paranapanema (atualmente Território da Cidadania) estudados por Barone et al. (2011) é possível extrair muitas similaridades.

Barone et al. (2011) constataram o desinteresse de grande parte das prefeituras municipais<sup>229</sup> e a baixa participação dos beneficiários (os agricultores familiares) nos projetos. Os

---

<sup>229</sup> Na reunião do TRNP que participamos um dos pontos de discussão, considerados como limitador das ações no Território foi a baixa adesão das Prefeituras municipais. A solução encontrada foi programar reuniões fora de Jales, no qual todos os integrantes da comissão executiva do TRNP dirigir-se-á até um determinado município. A idéia erapara que as reuniões sejam divulgadas por uma liderança local previamente e que ocorram nas câmaras

projetos, a exemplo do TRNP, estão concentrados em poucos municípios e são pontuais, como por exemplo, a aquisição de tanques de resfriamento de leite (a principal ação empreendida). Os autores constataram

[...] grande falta de planejamento nesses investimentos (a grande maioria, tanques resfriadores de leite para os assentamentos) que são, na prática, resposta a uma demanda já consolidada, dada a extensão da pecuária leiteira nas áreas reformadas e as exigências de qualidade impostas há anos pelo Ministério da Agricultura para essa produção. Entretanto, não tem garantido a diversificação produtiva e a ampliação de oportunidades de geração de renda (BARONE et al., 2011, p. 109-110).

Os projetos do PRONAT executados no Território Rural do Noroeste Paulista (figura 14) apresentam características semelhantes em alguns quesitos aos apresentados por Barone et al. (2011). Uma das similaridades diz respeito à concentração de projetos vinculados a pecuária leiteira. Verifica-se na tabela 10 que quase todos os projetos executados ou em vias de execução estão vinculados à referida atividade<sup>230</sup>, quais sejam: “Aquisição e implantação de Tanque de Resfriamento” (figura 15) e “Apoio ao desenvolvimento da Qualidade do Leite e Nutrição Animal”, implementados nos anos de 2006 e 2010, respectivamente<sup>231</sup>. Todos os projetos vinculados à pecuária leiteira aprovados no âmbito do PRONAT no TRNP o proponente é a Prefeitura de Mira Estrela e envolvem a COOPERMIRA. O último projeto, no entanto, também abrangeu a APPRASR, conforme constata-se na figura 16.



**Figura 14.** Placa de propaganda (afixada em frente a sede física da COOPERMIRA) dos investimentos realizados por meio do PRONAT no TRNP .

Nota-se o exagero da propaganda oficial sobre o número de famílias beneficiadas (2.827), entretanto, no portal do Sistema de Gestão Estratégia (SGE), constava o apoio a 125 agricultores familiares.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.  
de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

municipais. Na ocasião decidiu-se que a primeira destas reuniões seria em Santana da Ponte Pensa, inclusive onde foi aprovado projeto no âmbito do TRNP, conforme nos apresenta a tabela 6.

<sup>230</sup> O projeto “Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista” (tabela 10) abrange a produção animal de um modo geral, incluindo a pecuária leiteira.

<sup>231</sup> Estas datas referem-se a aprovação do projeto CEF, mas em função dos trâmites burocráticos os projetos demoram meses até os recursos serem disponibilizados. Por exemplo, o “Projeto de Apoio ao desenvolvimento da Qualidade do Leite e Nutrição Animal” foi assinado em 02/12/2010, publicado em 23/15/2010, mas os recursos só foram liberados em 13/09/2011 (Informação de convênio obtida no Portal da Transparência Pública).



O “Projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Qualidade do Leite e Nutrição Animal” contempla a construção de mini fábricas de ração, que potencialmente contribuem para a redução do custo de produção e eleva a produtividade das matrizes (a ração sendo mais barata os produtores tendem a utilizar ração com mais regularidade), aumentando, assim, a margem de lucro, essencial para esta atividade que apresenta baixa rentabilidade.



**Figura 15.** Tanque rodoviário utilizado pela COOPERMIRA, obtido com recursos do PRONAT. O veículo utilizado para o transporte de leite resfriado fica guardado no almoxarifado da Prefeitura de Mira Estrela, denotando os estreitos vínculos entre as organizações coletivas de agricultores familiares e as Prefeituras.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

Neste quesito há ressalvas, pois conforme já explicitado, a COOPERMIRA não está proporcionando ampliação de renda aos agricultores familiares no que tange a comercialização do leite, em função dos vários problemas internos apresentados pela organização. Estes fatos deixam dúvidas em relação ao apoio aos AFs por meio das ações implementadas pelo PRONAT.

A APPRASR, por sua vez, é liderada (informalmente) por um técnico do ITESP, bastante dedicado no apoio ao assentamento e não apresenta problemas decorrentes da ingerência político-partidária, dentre outros. O maior obstáculo, no entanto, é a falta de iniciativa dos associados<sup>232</sup>.

<sup>232</sup> Na reunião do TRNP realizada no dia 13/12/2012, o referido técnico relatou decepção em relação aos AFs assentados, pois embora eles sejam os beneficiários diretos do respectivo projeto, nenhum AF assentado foi a reunião, a despeito da sua insistência para que fossem. Alguns entrevistados ressaltaram as qualidades do técnico, em especial a sua dedicação e também “por não fazer política no interior do TRNP”.



**Figura 16.** Equipamentos obtidos por meio do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista.

Na figura, os equipamentos encontram-se em um dos prédios da APPASR, os equipamentos ainda não estão sendo usados, pois aguardam o término da construção do prédio onde serão utilizados. Na COOPERMIRA também estavam sendo construído o prédio para abrigar os equipamentos que iriam processar ração para o gado leiteiro.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

Outro projeto implementado no Território Rural do Noroeste Paulista foi a Edificação do “Centro Integrado de Atividade de Economia Solidária da Região de Jales” (CIAESRJ)<sup>233</sup>, conforme apresenta a figura 17. A justificativa do projeto consistiu em criar um espaço para que associações e cooperativas de agricultores familiares colocassem no prédio seus produtos agrícolas para comercialização. O projeto foi elaborado em 2007, época em que o SEBRAE atuava junto a algumas organizações de AF no TRNP, oferecendo palestras e cursos de pequena produção sobre os benefícios das organizações coletivas para os agricultores familiares. Entretanto, quando o prédio foi construído o SEBRAE já tinha deixado de atuar junto às organizações de AFs (informação obtida na reunião do TRNP no dia 12/12/2012). Dessa forma, a

<sup>233</sup>Ao visitarmos o CIAESR encontramos algumas pessoas que estavam no prédio, dentre elas um apicultor, ao qual concederam as chaves do prédio, ele expôs seus produtos a venda (mel em frascos de tamanhos diversos, com algumas informações de origem do produto). Começamos então a especular junto a aquelas pessoas o que ocorria no prédio e a função que o apicultor exercia. Elas então relataram a falta de conhecimento sobre aquela construção, desconhecendo de quem era a responsabilidade sobre a manutenção do prédio, para qual finalidade foi construído, quem financiou a construção, a ausência de cerimônia de inauguração do prédio (com a presença do Prefeito municipal) e de divulgação nas Rádios da Cidade sobre o CIAESRJ, queixaram-se da estrutura do prédio (salas trancadas para a qual não foram disponibilizadas as chaves, problemas com o encanamento de esgoto). Perguntamos se alguma organização de agricultores familiares da região tinha se interessado em colocar produtos para comercialização, e nos informaram que ninguém havia ido ao prédio procurar informações a respeito, e que os únicos produtos ali colocados à comercialização eram suco de uva, vinho processado por dois agricultores familiares de Jales (filhos do Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jales que é membro da Comissão Executiva do TRNP) e peças artesanais de madeira (que não foram elaborados por AF) que o Apicultor “permitiu” que fossem expostos e comercializados.

O referido apicultor integrava a CAE (ver na tabela 10), envolvida no projeto para instalação do entreposto de mel. Para a sua surpresa revelamos que o projeto não seria implementado e explicamos os motivos, apresentando um documento do SGE constando a cláusula suspensiva do projeto. Esta notícia deixou o apicultor em uma situação de evidente desânimo e frustração. Ele mesmo conferindo os documentos que apresentei confessou-nos que este fato tinha sido uma grande decepção e uma péssima notícia do dia, uma vez que havia despendido em torno de R\$2.000,00 em viagens para fins de cobrir as exigências de documentação do projeto, diárias de profissionais do SEBRAE que orientaram e deram palestras aos apicultores para a elaboração do projeto, enfim, todo o esforço para cumprir todos os requisitos exigidos no projeto.

construção ficou sem utilidade e função, reforçado pelo fato de se localizar ao lado e funcionar no mesmo dia que a Feira do Produtor (ver as figuras 33 no apêndice A).



**Figura 17.** Fachada do Centro Integrado de Atividades de Economia Solidária da Região de Jales, projeto do PRONAT no TRNP.

Ao observar a figura note que as árvores dificultam a visão da fachada do CIAESRJ, é preciso aproximar-se e estar a pé para conseguir ler o letreiro do prédio. Este é mais um indicativo de que não houve planejamento para divulgação do CIAESRJ, pois quem transita de automóvel pela avenida movimentada ao lado não tem a possibilidade de ler o letreiro e de buscar conhecer o CIAESRJ e adquirir os produtos ali expostos. As pessoas que estavam no prédio relataram que muitos já afirmaram pensar que o CIAESRJ fosse algum tipo de depósito.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

Apesar da concentração dos investimentos no âmbito do PRONAT no TRNP estarem concentrados em torno da pecuária leiteira é inegável que houve esforços, sobretudo nos anos de 2012 e 2013 para a diversificação das atividades apoiadas e para promover a distribuição territorial dos projetos do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista, que apresenta menor cobertura territorial dentre os programas estudados, atingindo apenas seis municípios, quais sejam: aqueles na área de atuação da APPRASR (Populina e Turmalina) e da COOPERMIRA (Mira Estrela, Macedônia, Indiaporã e Cardoso), e menor aporte de recursos financeiros efetivamente alocados, apenas R\$327.122,00 pelo MDA e R\$56.344,13 pelas prefeituras, totalizando R\$383.466,13.

Houve projetos para o apoio a cadeias produtivas diversificadas voltadas, por exemplo, a heveicultura, a apicultura, a fruticultura, a olericultura. Mesmo no âmbito da pecuária leiteira, nota-se que o projeto para aquisição de dois aparelhos de ultra-sonografia, um crioscópio, uma desnatadeira, uma balança eletrônica e dois tanques de expansão” e “Aquisição de equipamentos e construção de laboratório para apoio a cadeia produtiva leiteira do município de Mira Estrela” são mais ousados, pois contemplam a aquisição de equipamentos voltados para a melhoria da qualidade do leite<sup>234</sup>, por meio da melhoria genética do rebanho, geralmente pouco acessíveis a maioria dos AFs produtores de leite no Noroeste paulista<sup>235</sup>.

<sup>234</sup> A exemplo do crioscópio que detecta fraudes no leite como a adição de água, e a ultra-sonografia que auxilia no manejo reprodutivo do rebanho.

<sup>235</sup> Sobre a pecuária leiteira no Noroeste Paulista, ver Clemente (2010). O autor aponta o baixo nível tecnológico empregado pela maioria dos produtores de leite.

Estes “esforços” constituem certa evolução em relação aos anos anteriores, especialmente porque ampliou-se também o número de projetos e as propostas apresentadas, também são mais ousadas.

A importância dos projetos para a “Implantação e ampliação da Heveicultura nas propriedades que estão inclusas no Território Noroeste Paulista” e “Instalação do Entrepasto de Mel, pela adequação da estrutura física já existente e aquisição de equipamentos” se justifica pelo fato da primeira cadeia aludida estar em expansão no TRNP e tem se mostrado como uma importante fonte de renda para os agricultores familiares, ao passo que a segunda atividade é pouco expressiva, no entanto, não elimina o mérito do projeto, quando justificado pelo estímulo a diversificação produtiva do território.

Notamos que apesar destes projetos não terem sido implementados, muito pouco faltou para a sua consecução. O presidente da Associação dos Produtores de Borracha Natural (APROBON) descreve os motivos para a não implementação do projeto para “Implantação e ampliação da Heveicultura nas propriedades que estão inclusas no Território Noroeste Paulista”:

A prefeitura atrapalhou um pouco e quem mais atrapalhou foi o engenheiro (que é funcionário da prefeitura), e outra coisa que atrapalha muito, por isso que eu falo, produtor, ele tem que largar mão de ser bobinho e ele tem que participar. A Caixa (Caixa Econômica Federal) não dá informações para o produtor, você fica óh (aguardando). Se o engenheiro estiver te enrolando ele te enrola e aí o negócio a hora que você vai ver já venceu o prazo e não dá mais tempo. Então eu acho duas coisas que falhou não sei se eu to indo no eixo do negócio aí. Essa menina que é articuladora do território, a Luciana (ATT) [...], ela teve falha nisso aí, teve falha do MDA em cima disso aí. Quando ela tava, ela foi contratada, é por contrato, e de um contrato pro outro fica 1 ano pra poder contratar de novo e é aí que mora o perigo, quando ela tava (contratada), ela entrava e buscava informação da Caixa, conversava com o engenheiro, com o MDA enfim. Agora, quando ela saiu a coisa para, o engenheiro, ah eu to dialogando com o engenheiro da Caixa (afirma o engenheiro), e você não consegue dialogar com o engenheiro da Caixa, se o cara tiver te enrolando ele vai te enrolar, o engenheiro, porque é o seguinte [...]: uma casa de R\$300 mil a 5% dá quanto? R\$15 mil [...] O cara trabalha pra prefeitura ganha R\$2 mil, então é uma porcaria esse serviço que a prefeitura paga pra eles [...] Então, eles tem um monte de projeto pra fazer eles não dão bola pra isso aí. Cê vai lá, cê têm que ficar em cima deles pra poder fazer, se não deixa pra hoje, deixa pra amanhã. Aí o que acontece, tem que fazer os poços, teria que apresentar (licença ambiental para perfuração de poços). O que ele apresentou, depois a gente procurou um geólogo, o que ele apresentou que ficava em R\$40 mil ficava em R\$1,5 mil. Então, eu vejo que faltou experiência do engenheiro em cima disso aí, um pouco mais da prefeitura tá em cima. Agora, se a Luciana tivesse aqui [...], se ela não tivesse o tempo paralisado aí, ela tinha acertado isso aí. O Nilton (Coordenador do TRNP) coitado, com um monte de coisa, não dá pra ele mexer em tudo. Então que eu te falo, porque faz mais de um ano que ela tá fora do setor. Quando ela tava, ela pegava na Caixa toda hora (informações sobre o andamento dos projetos) porque o pessoal do MDA tem força, cê entende? E isso, o pessoal do MDA também é culpado porque não pode deixar fora um pessoa que te ajuda, que te apoia um ano pra renovar o contrato [...]. Então necessita da articuladora, eu acho que a articuladora é interessante, e teve falha na articuladora, não ela coitada, o trabalho dela é muito importante, não isso, a ausência dela fez com que o projeto também se desbarrancasse (L. P.).

Mais adiante o entrevistado apresenta o potencial do projeto e lamenta o desfecho ocorrido:

É uma pena, é uma judiação, o território perde, a agricultura perde porque cê ia produzir muda (de seringueira) a custo muito baixo para o produtor [...]. A maior dificuldade para entrar na seringueira é o valor aquisitivo das muda. O custo é muito alto e ele não consegue entrar na cultura da seringueira. Então eu te falo,

foi uma perda, foi uma perda grande para a agricultura familiar. Esse projeto tinha que sido aprovado, a necessidade dele é muito grande (L. P.).

No caso do projeto “Instalação do Entrepasto de Mel, através da adequação da estrutura física já existente e aquisição de equipamentos” que envolvia a Cooperativa de Apicultores de Estrela D’Oeste (CAE), as dificuldades na implementação do projeto esbarrou na resistência da Prefeitura Municipal de Estrela D’Oeste em conceder o uso da antiga Estação Ferroviária (desativada há muitos anos), justificando o fato em razão de uma possível restauração da estação para fins de preservação do patrimônio histórico do município.

Estes dois últimos projetos mencionados diferem dos projetos voltados para a fruticultura, olericultura, pois apesar de não terem sido implementados, foram aprovados. Os demais projetos, quais sejam: “Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista”, “Construção da agroindústria, aquisição de caminhão refrigerado e equipamentos para funcionamento de agroindústria de suco de laranja, uva e vinho no CODETER Noroeste Paulista”, “Construção de um barracão para comercialização, armazenamento e beneficiamento de hortaliças e frutas” cujos proponentes são as Prefeituras de Jales e Ouroeste, respectivamente, e o projeto “proposto” pela Prefeitura de Populina, não foram aprovados.

Tais projetos, especialmente os três últimos, são estratégicos para a agricultura familiar no TRNP, uma vez que tocam em pontos fundamentais da agricultura familiar, que é a segurança na comercialização, agregação de valor aos produtos agrícolas e ampliação da rentabilidade da agricultura familiar<sup>236</sup>.

No caso do projeto para o processamento de suco de laranja, de uva e vinho a demora nos trâmites do projeto pode comprometer seu sucesso, visto que muitos pés de laranja têm sido arrancados em razão da crise que provocou a queda dos preços, o que tem inviabilizado a manutenção dos pomares. O preço da uva também se encontra estagnado há muitos anos, a despeito do aumento no custo de produção que reduz a renda dos agricultores familiares.

Em situações de crise econômica como a que está sendo vivenciada por boa parte dos AFs do TRNP, as oportunidades surgidas geram grandes expectativas. Mas, a não consecução deles geram grandes decepções, como ficou claro nas declarações dos representantes da sociedade civil na comissão executiva do Território.

No ano de 2013 foi aprovado o projeto “Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista”. Este projeto prevê a implantação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), uma das demandas iniciais eleitas como prioritária no TRNP (OLIVEIRA, 2012). A sua relevância se justifica pelo fato de permitir que produtos de origem animal (leite, carne) possam ser comercializados legalmente no mercado formal e junto aos programas institucionais em todo território nacional. A implantação do SUASA requer primeiramente a criação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), para tanto deveria ser constituído um consórcio intermunicipal e encontravam-se dificuldades para tanto<sup>237</sup>, pois apenas

---

<sup>236</sup> Verifica-se que a despeito de todos os problemas apresentados, as ações apoiadas pelo PRONAT é compatível com o quadro socioeconômico da agricultura familiar no TRNP. Ao passo que outro programa implementado no Noroeste Paulista, o Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo apoiou a aquisição de implementos agrícolas que não são utilizados pelos agricultores familiares (plantadeira para lavouras de grande escala, em descompasso com a pequena dimensão das propriedades rurais), conforme apresentou Clemente (2011).

<sup>237</sup> De acordo com Oliveira et al. (2012) foi solicitada a ajuda da CATI, que pouco se esforçou para viabilizar a implantação do SUASA.

seis municípios manifestaram interesse, ao passo que necessitava-se de no mínimo nove municípios.

As prefeituras de pequenos municípios rurais, como é o caso da maioria dos municípios do TRNP, geralmente não dispõem de corpo técnico específico, com profissionais responsáveis por ações voltadas ao meio rural. Elas podem até contar com funcionários para apoiar os agricultores familiares, mas não raramente estes não possuem qualificação para desempenhar estas atribuições. Em outras situações pode nem mesmo haver ninguém para pensar ou apoiar qualquer ação do poder público municipal para o meio rural. Acrescentamos também, a baixa vontade política e a ausência de consciência dos prefeitos do papel exercido pela agricultura familiar para a economia destes municípios. Estes fatores conjugados instituem um quadro de muitas dificuldade para a implementação das políticas de apoio a agricultura familiar amparados na abordagem territorial, como o PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista e ajudam a explicar a baixa adesão das prefeituras.

Assim, não por coincidência, os municípios que foram contemplados com projetos do PRONAT no TRNP são aqueles que contam com profissionais capacitados para a elaboração das propostas e que apoiaram os projetos, como Mira Estrela<sup>238</sup> e Jales, onde as prefeituras que eram governadas pelo PT, mantinham boas e próximas relações com o coordenador do referido território.

A falta de articulação entre órgãos públicos (estaduais e federais) no TRNP também é problema constante que barra as ações do PRONAT, conforme foi relatada na pesquisa de campo, por muitas pessoas com distintas vinculações. Estas questões são de simples entendimento, ao considerarmos que existem rivalidades e disputas político-partidárias no interior e exterior do TRNP (presente em todas as escalas) e que elas se colocam acima dos reais interesses do desenvolvimento.

Pelo fato do PRONAT e as ações e projetos no âmbito TRNP serem de iniciativa do Governo Federal, comandados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e a CATI, a Associação Paulista de Tecnologia em Agronegócio (APTA), a Coordenadoria de Desenvolvimento do Agronegócio (CODEAGRO), serem órgãos vinculados e controlados pela SAA do Estado de São Paulo, governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), principal opositor do PT e vice-versa, deduzimos os motivos das incongruências existentes, a ausência de interlocução com o MDA, e, por extensão, a baixa adesão dos órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural nos projetos e ações implementadas no TRNP<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Uma breve consulta no Portal da Transparência Pública mostra o diferencial das prefeituras municipais que contam com profissionais qualificados para elaboração de projetos financiados em sua maior parte pelo governo federal têm em relação a outras prefeituras. O município de Mira Estrela que conta com apenas 2.596 habitantes, por exemplo, uma profissional (que é requisitada por outras prefeituras) é responsável pela maior parte dos projetos elaborados, inclusive os do PRONAT. O município só obteve menos recursos via convênios com ministérios do governo federal em relação aos dois municípios mais populosos do TRNP, Fernandópolis e Jales que dispõem de condições matérias bem superiores a este município.

<sup>239</sup> As indagações sobre a existência de questões político-partidárias como um entrave no funcionamento interno e engajamento entre órgãos federais e estaduais no âmbito do Território Rural do Noroeste paulista não tiveram espaço em nosso roteiro de entrevista (ver anexos). Entretanto, durante as conversas com representantes governamentais e da sociedade civil no TRNP, diálogos que não raramente foram longos e com perguntas que não estavam previstas no roteiro, e também no bate-papo informal com os técnicos chefes das Casas da Agricultura dos municípios onde foram firmados projetos do PAA pudemos notar este tipo de problema. Foi relatada na pesquisa de campo por parte do coordenador do TRNP o boicote organizado por autoridades do alto escalão de órgãos subordinados a SAA e do Diretório do PSDB que advertiu os prefeitos de alguns municípios do noroeste paulista (filiais do PSDB) sobre a participação em eventos promovidos no âmbito de programas do governo federal. Esta afirmação encontra respaldo,

As ingerências político-partidárias no TRNP são expressas no depoimento de um dos entrevistados:

Você me fez uma pergunta rapaiz, que eu vou responder ela! Escuta, isso aí, vaza essa informação? (com receio perguntou o entrevistado) [...] A CATI boicotava as reuniões, então precisava de fazer reunião (e a CATI não ia as reuniões). A CATI não foi um grande parceiro [...]. O (representante da CATI no TRNP) é muito político, é uma pessoa muito pouco ligada a certos interesses da agricultura familiar, mas que que eu te falo uma coisa, existe cara (problemas político-partidários no âmbito do TRNP), isso é lamentável. [...] Só que é o seguinte, o pessoal não comenta isso [...], mas a CATI não é um grande parceiro cara e era pra ser. Te falo uma coisa, atrapalha e muito, cê entende? O (coordenador do TRNP) e o (representante da CATI no TRNP) parece que não se bicam muito, eles têm alguns problemas políticos ali, dos tempo que o (coordenador do TRNP) era Secretário da Agricultura junto com o Dr. Rice (ex-coordenador da CATI) [...] e houve umas polêmica entre a CATI e o MDA em São Paulo, então existe isso sim, e isso não é muito bom cara, isso é pior que a cana (expansão da cana-de-açúcar) rapaiz, essa política aí (as rivalidades político-partidárias e seus reflexos).[...] O território era para crescer, nós era para ter grandes projetos, e te falo uma coisa pra você: as relações não são boas, cê entende? Não era pra ser assim.

Os maiores prejudicados com todos estes imbróglios que envolvem ações no âmbito do PRONAT no TRNP são os agricultores familiares, tanto os beneficiários dos projetos do PRONAT, como os produtores de leite vinculados a COOPERMIRA que não tiveram incremento na renda, os usuários do CIAESRJ, que praticamente nada comercializam por meio do prédio construído, e mais ainda os agricultores familiares não atendidos pelos projetos reprovados, ou mesmo aqueles aprovados, mas que também não foram implementados que continuam a enfrentar dificuldades, que os programas de desenvolvimento rural poderiam/deveriam minimizar.

A revisão, reorientação e discussão são componentes pertinentes no que diz respeito à implementação do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista. Todavia, a realização de reformas não compete apenas à escala do TRNP e também das Prefeituras dos municípios componentes do referido território, requerendo modificações nas instâncias centrais de decisão política que definem a estratégia para a agricultura e o mundo rural e o projeto nacional de desenvolvimento, às quais são responsáveis pela elaboração e formatação dos programas de desenvolvimento rural, órgãos localizados em Brasília (MDA e outros ministérios) e em São Paulo (SAA e outras secretarias).

---

quando a CATI, por exemplo, promove reuniões nos mesmos dias daquelas do TRNP. Por outro lado, foi relatado também que a Secretaria de Agricultura de Jales, sob o então governo do PT e comandada na época pelo coordenador do TRNP, restringiu o convênio da CATI com a Prefeitura do município, enfraquecendo assim a influência da CATI nos serviços de assistência técnica e extensão rural, prejudicando a oferta de assistência técnica e extensão rural no município. Clemente (2011) avalia que: “Este rompimento do convênio da prefeitura de Jales com o Governo do Estado contribuiu para intensificar o isolamento e a falta de integração das ações e das políticas públicas para o campo” (CLEMENTE, 2011, p. 290). O autor verificou a total falta de integração do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, da SAA do governo do Estado de São Paulo com o PRONAT, denotando a falta de integração entre órgãos federais e estaduais.

#### 4.4 A implementação dos programas institucionais de aquisição de alimentos no Território Rural do Noroeste paulista: o PAA

A partir da realização da pesquisa de campo percebemos o interesse muito maior por parte de alguns técnicos no PAA<sup>240</sup>, comparado ao PRONAT. O programa não sofre das interrupções e descontinuidades apresentadas pelo PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista e seus resultados são bem mais rápidos comparando-se ao referido programa. Além disso, o seu funcionamento é mais simples e dispensa o grande esforço de mobilização requerida nas ações empreendidas no TRNP (no qual é necessário reunir e mobilizar representantes do poder público e da sociedade civil, elaborar projetos que envolva mais de um município etc.).

Por conta da menor complexidade e maior agilidade (os projetos são aprovados com certa rapidez gerando resultados imediatos) comparando-se ao PRONAT<sup>241</sup>, houve maior expansão e distribuição geográfica dos projetos do PAA nos anos de 2012 e 2013. O PAA contemplou agricultores (pelo menos um beneficiário) de 19 municípios do TRNP, alocando no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013 R\$1.862.814,61, como pode ser observado na tabela 11.

A tabela 11 contém os dados do PAA obtidos no Portal da Transparência Pública do PAA sobre a implementação do programa nos municípios componentes do Território Rural do Noroeste Paulista.

A partir da análise da tabela 11, podemos verificar que os projetos do PAA são recentes, comparando-se ao início de vigência do programa no ano de 2003. No Território Rural do Noroeste Paulista os primeiros projetos do PAA (a maior parte deles na modalidade CPR-Doação Simultânea, operacionalizada pela CONAB) são do ano de 2010. Portanto, couberam as associações e cooperativas de agricultores familiares a elaboração das propostas para a entrega de alimentos ao PAA, incumbindo-se do cadastramento de entidades beneficiadas com os alimentos e a relação dos AFs fornecedores de alimentos ao programa e os produtos a serem entregues.

---

<sup>240</sup> Não foram efetuadas entrevistas com os técnicos chefes das Casas da Agricultura dos municípios do Noroeste paulista pesquisados, a não ser quando estes eram representantes /presidentes das organizações de AF. No entanto, grande parte das informações coletadas a respeito das organizações nos foram passadas pelos técnicos. Isso decorre pelo fato de que não raramente, os técnicos estão mais a par das organizações que os próprios AF. Os projetos do PAA inclusive, na maior parte das vezes foram elaborados pelos técnicos. No contato próximo que tivemos junto aos técnicos não foram feitas perguntas contidas num roteiro de entrevistas, e sim um bate-papo perguntando se conheciam o PRONAT, como era o seu funcionamento e atuação no Território Rural do Noroeste paulista, qual avaliação tinham das ações do PRONAT no Território Rural do Noroeste paulista etc. As mesmas perguntas também foram feitas em relação ao PAA e ao PNAE.

<sup>241</sup> A realização da Pesquisa de Campo coincidiu com o período das eleições municipais de 2012. Durante a pesquisa de campo ficamos hospedados em Santa Salete, nosso município de origem e onde reside nossa família. Durante o pleito eleitoral, podemos notar o apelo de um dos candidatos a Prefeitura do município para a continuidade e ampliação do PAA no município como uma ação bem sucedida do atual governo e promessa de campanha de sua gestão, destacando em sua argumentação que o sucesso dos projetos do PAA, muito se deveu a atuação da Prefeitura por meio da contratação de um técnico capacitado, responsável pela elaboração dos projetos do programa. Este fato denota o grande interesse por parte de alguns prefeitos de municípios com grande número de agricultores familiares na implementação de projetos do PAA.



**Tabela 11.** Projetos do PAA na modalidade CPR-Doação Simultânea no Território Rural do Noroeste paulista.

Organizações	Nº de Projetos	Período de execução	AFs. apoiados	Nº de AFs por Municípios		Valor dos projetos em R\$
				AFs	Munic.	
AMPRUSS	1º Projeto	Out/2010- Out/11	18	18	Santa Salete	76.139,70
	2º Projeto	Dez/2011-Dez/12	33	33		139.590,00
APPRASR	1º Projeto	Out/2010- Out/11	14	8	Populina	59.219,48
				6	Turmalina	
	2º Projeto	Out/2011-Out/12	24	15	Populina	101.520,00
				9	Turmalina	
	3º Projeto	Ago/2012-Ago/13	33	22	Populina	139.587,32
				11	Turmalina	
APRAB	1º Projeto	Out/2011-Out/12	15	15	Santa Fé do Sul	63.450,00
	2º Projeto	Jul/2012-Jul/13	14	1	Santa Fé do Sul	59.220,00
				13	Rubinéia	
APPRSF	1º Projeto	Abr/2011-Abr/12	17	17	Santa Fé do Sul	71.910,00
	2º Projeto	Ago/2012-Ago/13	21	20	Santa Fé do Sul	88.830,00
				1	Três Fronteiras	
APRA	1º Projeto	Jun/2011-Jun/12	21	21	Aspásia	88.830,00
	2º Projeto	Jul/2012-Jul/13	26	23	Aspásia	109.980,00
				2	Santa Salete	
				1	Urânia	
APRBT	1º Projeto	Mai/2011-Mai/12	16	16	Paranapuã	67.676,15
	2º Projeto	Jun/2012-Jun/13	17	17		71.904,44
APRFEFJR	1º Projeto	Nov/2011-Nov/12	36	20	Fernandópolis	148.039,77
				5	Meridiano	
				5	São João das Duas Pontes	
				4	Macedônia	
				1	Estrela D'Oeste	
				1		
CAMPRJ	1º Projeto	Fev/2011-Fev/12	29	9	Jales	122.670,00
				11	Urânia	
				2	São Francisco	
				2	Paranapuã	
				1	Marinópolis	
				1	Palmeira D'Oeste	
				1	Vitória Brasil	
				1	Aspásia	
				1	Turmalina	
	2º Projeto	Jun/2012-Jun/13	35	13	Jales	149.688,00
				11	Urânia	
				2	Marinópolis	
				2	São Francisco	
				2	Vitória Brasil	
				1	Aspásia	
1	Palmeira D'Oeste					
1	Paranapuã					
1	Santa Salete					
1	Turmalina					
CAMU	1º Projeto	Ago/2010-Ago/11	13	13	Urânia	54.989,75
	2º Projeto	Dez/2011-Dez/12	24	24		101.520,00
APRP	1º Projeto	Jul/2012-Jul/13	13	13	Pontalinda	54.990,00
COOPEROURO	1º Projeto	Jul/2012-Jul/13	7	7	Ouroeste	29.610,00
APRME	1º Projeto	Ago/2012-Ago/13	15	14	Mira Estrela	63.450,00
				1	Macedônia	
Total			441			1.862.814,61

Fonte: Transparência pública do PAA. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Org. Flávio de Arruda Saron.

O início dos projetos neste ano coincidiu com a chegada ao EDR de Jales de uma profissional da CODEAGRO<sup>242</sup> no ano de 2009 (em 2012 ela se transferiu para CATI), instituição ligada a SAA. A partir de então, ela começou a assessorar, oferecer treinamento, palestras e oficinas para os técnicos das Casas da Agricultura dos municípios integrantes do referido EDR, que são conveniados a CATI<sup>243</sup> para a elaboração de projetos do PAA na modalidade CPR-Doação Simultânea.

Verificamos na tabela 11 que algumas organizações possuem mais de um projeto do PAA implementado ou em fase de execução, quais sejam: a AMPRUSS, a APPRASR, a APRAB, APPRSF, APRBT, a CAMPRJ e a CAMU. Enquanto que a APRP, a COOPEROURO e a APRME ainda não concluíram a implementação do primeiro projeto, enquanto que a APRFEFJR concluiu o seu primeiro projeto recentemente<sup>244</sup>. Outra constatação a partir da observação da tabela 11 é que em alguns projetos há agricultores de vários municípios, a exemplo da CAMPRJ e da APRFEFJR. Em outros como a AMPRUSS, a CAMU, a APRBT, a APRP e a COOPEROURO os projetos beneficiam apenas agricultores familiares do município sede da organização.

A AMPRUSS é uma das organizações que implementaram mais de um projeto do PAA na modalidade CPR-Doação Simultânea. Verificamos, a partir da tabela 11, que o primeiro projeto do PAA contemplou 18 AFs envolvendo valor total de R\$76.139,70. No segundo projeto o volume de recursos aplicados pelo PAA e o número de AFs apoiados ampliaram-se na mesma proporção, ou seja, em 83,33%, em comparação ao primeiro projeto, apoiando 33 agricultores familiares, contando com R\$139.590,00 para tanto. Para o próximo projeto está previsto o apoio a 51 agricultores familiares.

Os projetos do PAA implementados pela APPRASR, envolvem agricultores dos municípios de Populina e Turmalina. Os projetos contemplam agricultores familiares

---

<sup>242</sup> Antes do ano de 2010 apenas nos municípios de Aspásia e Paranapuã foram implementados projetos do PAA. Em Aspásia houve projeto do programa no ano de 2006, no entanto, em decorrência da saída da técnica da Casa da Agricultura do município, responsável pela elaboração do projeto e a ausência de profissionais que pudessem orientar e apoiar a implementação do projeto, ele não foi conduzido corretamente, e por consequência não havia sido encerrado até o ano de 2010, ano que foi reativado e regularizado e finalizado. Em Paranapuã, há projetos do PAA desde o ano de 2007, de acordo com a técnica que também integra o corpo técnico da Casa da Agricultura do município, ela foi enviada a reuniões sobre o PAA a pedido do prefeito.

<sup>243</sup> Dos municípios componentes do EDR de Jales, apenas em Paranapuã e Jales os projetos do PAA não foram assessorados pela representante da CODEAGRO. Em Jales, a CAMPRJ dispõe de vários profissionais (diferindo bastante da realidade das outras organizações, que na maioria das vezes nem de sede própria dispõe, e muito menos de corpo de funcionários próprio) dentre eles, um contador que é gerente da Cooperativa, que elabora os projetos.

<sup>244</sup> Estas afirmações são feitas com base nos dados disponibilizados pelo Portal da Transparência pública do PAA, que fornece os referidos dados do programa a partir do ano de 2010. O que não compromete a análise da série histórica do programa no TRNP, uma vez que a maioria dos projetos do PAA foram implementados a partir dessa data.

assentados em sua maioria. Entretanto, AFs convencionais do entorno do assentamento tem sido incorporados aos projetos do programa.

No primeiro projeto (pioneiro e experimental) os agricultores contemplados com o programa eram somente assentados, contabilizando 14 AFs e valor total do projeto de R\$59.219,48. No segundo projeto, verifica-se grande expansão do número de beneficiários envolvidos nos projetos do PAA, totalizando 24 agricultores familiares fornecedores do programa, dos quais 10 eram convencionais, e 14 continuaram sendo assentados, sendo 13 deles, os mesmos que integravam o grupo de 14 AFs que integraram o primeiro projeto.

Portanto, houve ampliação de 71,43% tanto no número de agricultores familiares contemplados quanto no volume de recursos empregados pelo programa, totalizando um montante de R\$101.520,00. No terceiro projeto, o número de AFs apoiados pelos projetos do PAA também ampliou-se em relação ao projeto anterior, beneficiando 33 a AFs (aumento de 72,7% no número agricultores apoiados), contando com um montante de R\$ 139.587,32. A expansão do número de participantes nos projetos baseou-se na incorporação de mais agricultores familiares convencionais, que no referido projeto totalizam 19, enquanto que os AF assentados permanecem com a mesma cifra, 14<sup>245</sup>.

As associações do município de Santa Fé do SUL, a APRAB e a APPRSF implementaram dois projetos do PAA cada uma. Entre as organizações de AF que implantaram mais de um projeto a APRAB é a única em que o segundo projeto tem números menores em relação ao primeiro. No primeiro projeto de participação no PAA foram apoiados 15 e no segundo 14 agricultores familiares, contando com R\$63.450,00 e R\$59.220,00, respectivamente, conforme demonstra a tabela 11.

Nos projetos da APPRSF, houve pequeno acréscimo no número de beneficiários do programa e no valor total do projeto. O primeiro projeto apoiou 17 AFs com um montante de R\$71.910,00 (todos AF assentados da Reforma Agrária e de Santa Fé do Sul). O segundo projeto (ainda em implementação) beneficia a 21 AFs, 20 do referido município e 1 do município vizinho de Três Fronteiras. Dos 21 AF apoiados com R\$88.830,00 (valor do projeto) 16 são assentados e cinco convencionais. Ocorre aqui a mesma situação dos projetos da APPRSR (de incorporação de agricultores convencionais aos projetos).

---

<sup>245</sup> A incorporação de agricultores familiares convencionais nos projetos ocorre em função do número reduzido de AFs no assentamento Santa Rita (em função da elevada idade, do exercício de atividades fora da propriedade alguns agricultores não produzem alimentos) face a demanda de produtos agrícolas. Dessa forma, a possibilidade de cadastramento de novas entidades para receberem alimentos por meio do PAA, permite a incorporação de novos beneficiários nos projetos, e frente ao número limitado de agricultores familiares assentados e existência de AFs convencionais no entorno do assentamento, estes últimos passaram a se constituir na maioria dos agricultores apoiados nos projetos do PAA.

A APRA, que participou do primeiro projeto do PAA na modalidade CPR-Doação Simultânea no Território Rural do Noroeste paulista, também ampliou o número de agricultores familiares contemplados e o montante do projeto entre o primeiro e o segundo projeto. No primeiro projeto apoiou 21 agricultores (todos de Aspásia), com um montante de R\$88.830,00. No segundo projeto este montante foi elevado para R\$109.980,00, e o número de AFs contemplados com o programa passou para 26, 2 deles sendo do município de Santa Salete, 1 de Urânia e os demais do município-sede da organização.

A APRBT, diferentemente das demais organizações executoras de mais um projeto do PAA, apresenta uma variação pouco significativa (quase nula) em relação ao número de agricultores familiares contemplados pelo programa e ao montante de recursos alocados, que praticamente se manteve entre o primeiro e o segundo projeto. No primeiro projeto foram apoiados 16 agricultores, com R\$67.676,15. No projeto seguinte estão sendo apoiados 17 AFs, com recursos da ordem de R\$71.904,44. Houve crescimento de 5,88% no número de beneficiários do programa e de 6,25% no montante de recursos obtidos no segundo projeto, comparando-se ao primeiro.

A APRFEFJR<sup>246</sup> é uma das organizações que mais possui agricultores associados fora do município-sede (neste caso Fernandópolis). Até o momento foi implementado apenas um projeto de participação no PAA, apoiando 36 AFs (todos convencionais) distribuídos entre cinco municípios, a maior parte sendo do município de Fernandópolis (20 AFs) conforme indica a tabela 11.

Os projetos da CAMPRJ têm como característica o significativo montante em relação aos demais (atualmente em vigência é o projeto de maior valor no Território Rural do Noroeste Paulista). Por se tratar de uma organização de abrangência regional, os agricultores familiares participantes dos projetos são oriundos de vários municípios, como pode ser visto na tabela 11. No primeiro projeto na modalidade CPR-Doação Simultânea foram apoiados 29 AFs com um montante de R\$122.670,00. No segundo, o número de beneficiados pelo programa passou para 35, com um montante de R\$149.688,00.

A CAMU (figura 18) também executou mais de um projeto do PAA, todos apoiando agricultores familiares convencionais e residentes no município-sede da associação. No primeiro projeto foram apoiados 13 AFs, com um montante de R\$54.989,75. No segundo projeto, confirmando a tendência geral de expansão que se verifica após o primeiro projeto no Território Rural do Noroeste Paulista, o número de AFs e o montante de recursos cresceu em

---

<sup>246</sup> A julgar pelo nome, esta organização tem apoio da Fundação Educacional de Fernandópolis (FEF), que dentre os vários cursos oferecidos, estão Agronomia e Veterinária.

69,23% e 84,62%, respectivamente, passando a beneficiar 24 agricultores, com um montante de R\$101.520,00, conforme consta na tabela 11.

Por fim, entre as organizações que estão executando o primeiro projeto do PAA, verifica-se pequeno número de agricultores familiares apoiados e valor modesto diante de outros projetos do PAA em vigor no TRNP, o que até o momento foi comum em relação aos primeiros projetos implementados por cada organização.



**Figura 18.** Entrega de alimentos para o PAA no município de Urânia.

Os agricultores familiares levam os produtos até o pátio da CAMU, lá funcionários do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e da Prefeitura municipal organizam os produtos, e posteriormente distribuem os alimentos junto a entidades do município e famílias carentes.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, setembro de 2012.

O projeto da APRP apoiou 13 AFs de Pontalinda com um montante de R\$54.990,00. A COOPEROURO executa o menor projeto do PAA no Território Rural do Noroeste paulista, com projeto no valor de R\$29.610,00 e apoiou apenas sete AFs do município-sede da organização. Por fim, a APRME implementou projeto de R\$63.450,00, apoiando 15 AF (14 deles do município-sede da organização e um AF do município vizinho de Macedônia).

Outra modalidade do PAA, também presente no Território Rural do Noroeste Paulista, é a PAA municipal (quadro 6, p. 61). Nesta modalidade apenas a CAMPRJ tem convênios, por meio da participação no PAA-Municipal de Araçatuba e Birigui.

Os projetos do PAA-Municipal são um pouco diferentes da modalidade CPR-Doação (ver o quadro 6). Uma das principais diferenças é a dispensa de organização dos agricultores familiares em Associações ou Cooperativas como requisito para a implementação dos projetos. Entretanto, a participação dos AFs do Território Rural do Noroeste Paulista ocorre por intermédio da CAMPRJ<sup>247</sup>.

Por meio da referida modalidade foram apoiados no Território Rural do Noroeste paulista 36 agricultores familiares no ano de 2011 e 32 no ano de 2012, distribuídos por vários municípios, principalmente Jales e Urânia (esta distribuição é similar aos projetos executados na modalidade CPR-Doação Simultânea operacionalizada pela CONAB). O montante de recursos alocados foi significativo (superior aos projetos operacionalizados pela CONAB no ano de 2011), perfazendo R\$157.296,67 e R\$144.340,05 nos anos de 2011 e 2012, respectivamente, segundo a tabela 12.

**Tabela 12.** Participação da CAMPRJ nos projetos do PAA - Municipal (Doação Simultânea) de Araçatuba e Birigui-SP nos anos de 2011 e 2012<sup>(1)</sup>.

	Ano				Municípios
	2011		2012		
	AFs apoiados	Valor total dos produtos em R\$	AFs apoiados	Valor total dos produtos em R\$	
	19		20		Jales
	10		5		Urânia
	3		3		Vitória Brasil
	2		2		Santa Salete
	1		1		Aspásia
	1		1		Paranapuã
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>157.296,67</b>	<b>32</b>	<b>144.340,05</b>	

(1) Para o ano de 2012 as informações disponíveis referem-se a execução orçamentária até o mês de Setembro apenas. **Fonte:** Sistema de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/>>.

**Org.** Flávio de Arruda Saron.

<sup>247</sup>Embora a entrega de alimentos para a merenda escolar, e o PAA-Municipal (Doação Simultânea) não exigem que os agricultores familiares integrem alguma organização coletiva, é interessante que os AFs estejam organizados em algumas dessas organizações, pois, no caso da CAMPRJ, por exemplo, muitas facilidades logísticas para a entrega da produção agrícola foi permitida. Acrescenta-se também no caso da CAMPRJ que o interesse das Prefeituras de Araçatuba e Birigui em adquirir produtos agrícolas de Jales e região (há mais de 100 km de distância) se deve a oferta de olerícolas e, sobretudo, frutas (em quantidade e diversidade). Dificilmente estas prefeituras adquiririam a produção agrícola de agricultores dispersos, distantes uns dos outros e com pequenas quantidades. Além disso, com o corpo de funcionários e veículos que a CAMPRJ dispõe os AFs só precisam se preocupar com a produção agrícola, ficando todas as demais atividades a cargo da Cooperativa.

Além disso, a CAMPRJ firmou parcerias para a entrega de alimentos para a merenda escolar dos municípios de Jales e Santa Fé do Sul. Para o segundo semestre de 2012 a cooperativa entregou (por meio de chamadas públicas) R\$297.082,50 e R\$102.037,12, para o primeiro e segundo município, respectivamente<sup>248</sup>.

A despeito de suas limitações, o PAA tem promovido inquestionável fortalecimento do associativismo e cooperativismo, e diante do cenário de crise da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista tem sua importância ampliada, que é corroborada pelo interesse crescente dos agricultores familiares em aderir ao programa.

Em relação aos agricultores familiares pesquisados, 53,66% (22) acessaram o PAA. Comparando-se ao índice de acesso do PRONAF, verifica-se a mesma tendência nacional, também no TRNP, de maior acesso ao PRONAF e menor ao PAA.

As razões para o não acesso ao PAA são variadas, há agricultores que não conseguiram obter a DAP (por terem renda significativa proveniente de atividades não-agropecuárias), outros que não produzem produtos passíveis de aquisição pelo programa (agricultores que se dedicam exclusivamente a pecuária<sup>249</sup>) e agricultores que não se interessaram em escoar parte da produção via PAA, por considerarem, dentre outros motivos, pequeno o volume de mercadorias adquirido pelo programa.

Verifica-se na tabela 13 que nenhum agricultor vinculado a COOPERMIRA foi contemplado pelo PAA. Tal fato se deve a não existência de projetos do programa no município até o período da realização da pesquisa de campo (Setembro e Outubro de 2012), tendo sido posteriormente implementado no município um projeto do programa pela APRME, inclusive apoiando agricultores por nós visitados durante a pesquisa de campo<sup>250</sup>.

Os impactos do PAA junto aos agricultores pesquisados são bastante variáveis, o programa tende a ser mais expressivo junto aos agricultores menos capitalizados e que possuem renda menor, como por exemplo, os assentados vinculados a APRAB, a APPRSF<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> As informações do PNAE apresentadas foram encontradas no Diário Oficial da União (DOU), a partir de indicações na pesquisa de campo.

<sup>249</sup> Há restrições de ordem sanitária que impedem a comercialização de produtos de origem animal no programa.

<sup>250</sup> Constatamos isso por meio da consulta no Portal da Transparência Pública do PAA, que disponibiliza os beneficiários do programa. A aprovação do projeto do PRONAF para a implantação do SUASA beneficiará estes agricultores, permitindo que eles comercializem sua produção por meio dos programas de aquisição de alimentos (PAA, PNAE, PPAIS). Este consiste num exemplo de integração e complementação nos programas pautados na abordagem territorial tão difundido no discurso oficial, mas poucas são as ações que se materializam.

<sup>251</sup> Os agricultores vinculados a APRAB e a APPRSF utilizam os recursos obtidos com a comercialização da produção agrícola no PAA para o pagamento da parcela anual do lote, aliviando parcialmente seus compromissos financeiros.

e APPRASR, mas também outros agricultores convencionais vinculados às demais organizações.

**Tabela 13.** Acesso do PAA por parte dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste paulista.

AFs segundo a organização vinculada	Num. AF	(%) em relação a organização
APRA	4	57,14
AMPRUSS	3	75,00
APPRASR	3	100,00
APRAB	2	66,67
APPRSF	2	100,00
APRBT	1	50,00
CAMU	2	40,00
CAMPRJ	5	100,00
COOPERMIRA	0	0,00
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>53,66</b>

**Fonte:** Pesquisa de Campo (Setembro e Outubro de 2012).  
**Org.** Flávio de Arruda Saron.

Os agricultores vinculados a CAMPRJ além de entregarem no PAA, também entregam alimentos para a merenda escolar e conseguem assim comercializar parcela maior da produção por meio dos programas institucionais de aquisição de alimentos comparado-se aos demais agricultores pesquisados (com o advento do PPAIS, a cooperativa tem potencial para ampliar a comercialização dos produtos agrícolas, visto que é mais estrutura para atender as demandas do referido programa). Portanto, os agricultores vinculados à referida organização têm sido mais apoiado pelos programas de aquisição de alimentos, em relação aos demais.

O PAA, bem como os demais programas institucionais de aquisição de alimentos, sem dúvida têm proporcionado benefícios para os agricultores familiares não apenas no TRNP, mas também no Estado de São Paulo e em todo o Brasil. Entretanto, no que tange a reprodução social da agricultura familiar, tal programa, assim como o PRONAF e o PRONAT não tem efeitos significativos.

As políticas de apoio à agricultura familiar implementadas na área de estudo não têm apresentado força suficiente para reverter processos que se iniciaram há muitos anos e persistem, qual seja: a redução da população rural, especialmente dos jovens, conforme demonstrou-se no capítulo 3. O quadro demográfico no espaço rural do TRNP já é bastante frágil, conforme revela a declaração do agricultor, abaixo:

Você andando daqui no Matsumori (propriedade de um agricultor há cerca de 10 km de onde estávamos) não tem um jovem [...], nenhum! Tudo senhor de idade ficou, e agora esses velhos quando for embora (morrer). Quando Deus pedir pra ir embora. Vai ficar quem? A propriedade vazia, às vezes



mexe (desenvolve atividade) com gado, às vezes o cara vai arrendar pra cana (cana-de-açúcar) [...] Eu acho que na tua pesquisa você tem que colocar isso aí, o governo tem que dar mais incentivo ainda, pro cara ficar, porque o cara na cidade não volta mais (A.Z, 43 anos).

A conclusão que extraímos é que tais programas não oferecem condições satisfatórias para os jovens permanecerem na área rural e estimulem os processos sucessórios na agricultura familiar. Todavia, a relutância dos jovens em escolherem a agricultura como profissão é também um fenômeno de cunho cultural e comportamental de uma sociedade cada vez mais urbana (HARVEY, 2011).

A reprodução social da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista, portanto, é uma problemática atual que tende a se agravar ao longo do tempo. Este quadro apenas reforça a necessidade de políticas públicas consistentes para este segmento.

#### **4.5 Os limites dos programas de desenvolvimento rural no Noroeste paulista: apontamentos sobre as políticas de apoio a agricultura familiar**

Este item é uma reflexão final sobre a implementação dos programas de desenvolvimento rural que incidem sobre a agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista. Mas, em primeiro lugar começamos por justificar a relevância da discussão, criação e implementação de programas de apoio à agricultura familiar (de preferência qualificados) na referida área (caracterizada pela presença da agricultura familiar e relativa desconcentração fundiária). Nesse sentido, Nardoque (2010) pondera que:

Essa característica da área rural [...] possibilita a melhor distribuição da riqueza, garantindo melhor qualidade vida, diferente de regiões de concentração fundiária e dos grandes bolsões de miséria que se encontram, atualmente, nas grandes cidades brasileiras (NARDOQUE, 2010, p.113).

Sobre os efeitos dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial (o PRONAT), verificamos pouca efetividade em assegurar a reprodução social da agricultura familiar e os inúmeros problemas identificados na sua operacionalização, o que suscita algumas questões.

A primeira é que o incentivo a organização coletiva induzida (tanto por parte do PRONAT como também do PAA) no Noroeste paulista não tem gerado efeitos significativos, capazes de alterar o cenário rural e da agricultura familiar.

O que dá suporte às organizações, a participação de seus associados, ocorre de forma muito tímida e superficial. Nesse sentido, os princípios em que se baseiam os programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial são incompatíveis com a realidade, ou seja, não consideram a baixa tradição participativa, o clientelismo, autoritarismo, as disputas políticas (elemento que não é contemplado pela concepção de território adotada nos referidos programas) inerentes a qualquer instância coletiva.

Dessa forma, Clemente (2011) apropriadamente pondera que no Noroeste paulista (região de Jales) “é preciso superar dificuldades que não são resolvidas em curto prazo, como a resistência dos proprietários rurais e a baixa tradição participativa em entidades coletivas, o individualismo, dentre outros” (CLEMENTE, 2011, p.292). O que, por sua vez, não foi contemplado pelo PRONAT, ou seja, ações de cunho educacional que visam promover a conscientização e qualificação dos agricultores em relação a participação em organizações coletivas e em projetos de desenvolvimento (SAQUET, 2011).

Outras dificuldades para o êxito do PRONAT no Território Rural do Noroeste Paulista estão associados ao caráter isolado do programa, sem o mínimo de integração entre os Governos Estadual, Federal e Municipais, conforme Clemente (2011) também observou. Portanto, na prática não se pode atribuir ao PRONAT o status de política de desenvolvimento territorial, apenas porque é assim denominado.

Apenas o município de Jales dispõe de Secretaria de Agricultura, ou seja, que dispõe de condições mínimas para implementar e conduzir programas complexos, como o são os programas pautados na abordagem territorial.

As explicações para os pífios resultados dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial (o PRONAT), além das suas próprias debilidades, situam-se também, no âmbito da estratégia nacional para a agricultura e o mundo rural, que privilegia determinados segmentos, como o agronegócio (profundamente integrado ao capital financeiro, industrial e comercial) e parcela diminuta da agricultura familiar integrada às cadeias produtivas dominantes, aliado a própria força da dinâmica capitalista<sup>252</sup>, constituindo-se numa barreira que acaba por frustrar os resultados dos programas de desenvolvimento rural.

A luz desta configuração econômica e sociopolítica do campo brasileiro é que avaliamos o PRONAF, programa amparado na abordagem setorial, cujo principal instrumento é a concessão do crédito rural subsidiado para a agricultura familiar. Consideramos que o seu

---

<sup>252</sup> Com a crise de 2008, aprofundou a injeção de capitais estrangeiros e de outros setores da economia no agronegócio brasileiro, imprimindo uma pujança econômica sem precedentes na agropecuária brasileira.

modelo também não consiste na solução para a maior parte dos agricultores familiares no Brasil e no Território Rural do Noroeste Paulista. Pois, o programa potencializa a melhoria nas condições de produção, mas, as principais dificuldades dos agricultores familiares no TRNP estão associadas à comercialização, a estabilidade financeira e geração de renda, fatores que são determinados por agentes externos à agricultura, como o capital comercial, industrial e financeiro, que se apropriam da maior parcela da riqueza produzida no campo (OLIVEIRA, 2010).

Nesse sentido, consideramos que o PAA<sup>253</sup> assenta-se em um modelo mais relevante e mais profícuo, pois toca nas questões mais problemáticas para a agricultura familiar e oferece uma válvula de escape aos estreitos e limitados mecanismos do mercado agrícola convencional, altamente volátil e arriscado. Entretanto, o pequeno volume de mercadorias adquirido não é suficiente para oferecer condições de reprodução social para a agricultura familiar no TRNP. Para tanto, é necessária uma estratégia de desenvolvimento rural em vários eixos de atuação e integrada, alguns, muito pouco explorados pelas políticas em vigor, como a educação.

Dessa forma, concordamos com Clemente (2011) quando afirma que

O Estado de São Paulo, assim como o Brasil, carece de políticas agrícolas eficazes destinadas aos pequenos proprietários rurais, sem contar políticas efetivas de investimentos em infraestrutura, de correção das distorções espaciais/regionais do desenvolvimento (CLEMENTE, 2011, p. 304).

Na agricultura, a correção das distorções geradas pelo desenvolvimento econômico também é crucial e urgente, pois 8,2% dos estabelecimentos rurais no Brasil concentram aproximadamente 85% do total da produção (comercializada e destinada ao autoconsumo). Daquele total, apenas 0,4% dos estabelecimentos rurais respondem por 51% do total da produção, de acordo com Navarro (2010)<sup>254</sup>.

Este quadro coloca em voga, o que Navarro (2010) considera como

[...] o maior de todos os desafios, a provocar uma ação consistente do Estado em relação ao mundo rural, desenvolve-se no plano institucional e diz respeito à necessidade, urgente, de discutir e implantar uma estratégia de desenvolvimento rural no País (NAVARRO, 2010, p. 117).

---

<sup>253</sup> Estende-se também para outros programas de aquisição de alimentos, como o PNAE e o PPAIS, devido à relativa semelhança entre eles.

<sup>254</sup> O autor utiliza-se das análises de: ALVES, E.; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010.

Os programas de apoio à agricultura familiar precisam ser muito mais abrangentes, ousados (no combate as desigualdades e distorções do desenvolvimento das forças produtivas, ao invés de reforça-las, como o Estado brasileiro tem feito) e eficazes para que possam assegurar a reprodução social da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista, algo que não é vislumbrado a curto e médio prazo nos programas em vigor, bem como no que tange a estratégia governamental (Governo Federal, Estadual e dos municípios do TRNP) para a agricultura e o mundo rural.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do trabalho procuramos interpretar os efeitos dos programas de desenvolvimento rural voltados para o apoio à agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista à luz da produção teórica e dos dados e informações de fonte secundária disponíveis, realizando o duplo esforço de articulação teórica e empírica e de inter-relações escalares, ou seja, a confrontação dos resultados gerados pelos programas estudados e os processos verificados no âmbito do espaço rural e da agricultura familiar na escala do Território Rural do Noroeste Paulista, com outras escalas espaciais (nacional, global).

Para percorrer este roteiro estabelecido, inicialmente buscamos apreender alguns aspectos importantes dos programas de apoio à agricultura familiar no Brasil, especialmente dos programas selecionados para o estudo, quais sejam: o PRONAF, PAA e PRONAT. Procuramos, assim, analisar a trajetória institucional, o espaço ocupado por estes programas no âmbito das políticas de desenvolvimento rural e os resultados que estes programas têm proporcionado para a agricultura familiar.

Por meio da análise histórica, buscamos compreender as mudanças e permanências na condução dos referidos programas, bem como a estratégia governamental para a agricultura e o espaço rural e seus desdobramentos para a agricultura familiar no Brasil e no Território Rural do Noroeste Paulista.

No primeiro capítulo constatamos que o Estado brasileiro, principalmente a partir do Governo Lula ampliou significativamente o reconhecimento institucional e o repertório de medidas e ações de apoio à agricultura familiar, dando continuidade a um processo iniciado em governos anteriores. Assim, uma das principais ações do Governo Federal voltadas para a agricultura familiar foi à ampliação da oferta de crédito rural, por meio do PRONAF, o principal programa voltado para o segmento.

O advento do PRONAF implicou numa maior democratização das políticas de desenvolvimento rural, permitindo aos agricultores familiares (além de pescadores, extrativistas e outras categorias) terem acesso ao crédito rural subsidiado. A partir disso, podemos afirmar que houve mudança no tratamento da agricultura familiar por parte do Estado, que até a década de 1990 estava desamparada de políticas de envergadura voltadas para este segmento.

A democratização do crédito rural promovida pelo PRONAF, no entanto, isoladamente não é a chave para uma estratégia eficaz de desenvolvimento rural, pois, a sistemática setorial do programa (financiamento de acordo com a dimensão e o perfil dos agricultores familiares, o produto cultivado regionalmente) é similar a da política de

modernização da agricultura implementada entre os anos de 1960 e 1980 (guardadas as devidas proporções), conforme demonstram Aquino (2007), Guanzirolli (2007). Esta fórmula já se mostrou limitada para o desenvolvimento rural, confirmada pela literatura especializada no tema (GONÇALVES NETO, 1997; DELGADO, 1985, MULLER, 1989). Em consequência as diferenciações regionais, por produto e entre os distintos segmentos da agricultura familiar, foram mantidos, constituindo-se num traço essencial dos programas de desenvolvimento rural que persiste no Brasil.

No Governo Lula, também, foram criados programas inovadores, voltados ao atendimento de uma demanda histórica e de suma importância para a agricultura familiar, que é a comercialização de produtos agrícolas por meio do PAA, do PNAE, oferecendo, assim garantias na comercialização dos produtos agrícolas, uma das maiores dificuldades para os agricultores familiares. No entanto, os programas institucionais de aquisição de alimentos também apresentam limitações, o PAA elaborado prioritariamente para os segmentos mais pobres do campo (agricultores assentados, comunidades quilombolas e indígenas) tem beneficiado em grande parte os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, mais organizados e estruturados para acessar às políticas públicas. Todavia, efeitos positivos têm sido gerados pelo programa, como a elevação da renda dos agricultores familiares, a manutenção de cultivos tradicionais e a diversificação produtiva. Em termos regionais, o programa é menos seletivo que o PRONAF, concentrando boa parte de suas ações e recursos na região Nordeste, a mais pobre do país.

O PAA e os programas institucionais de aquisição de alimentos apresentam resultados importantes, embora atinjam um conjunto pequeno na agricultura familiar (GRISA, 2010 e 2011). Estes programas, bem como os programas amparados na abordagem territorial (PRONAT) não gozam do volume de recursos financeiros que é destinado ao PRONAF (abordagem setorial). Portanto, constituem-se em ações secundárias no que concerne a intervenção estatal no apoio à agricultura familiar.

A “ampliação” da adoção da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento rural (PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania, além da criação da SDT) que incidem sobre a agricultura familiar, também, é uma característica do Governo Lula. A proposta do desenvolvimento territorial, pensada para induzir o desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos é importada, cuja principal referência é a IC LEADER, implementada na Europa, conforme apresentado no segundo capítulo.

No contexto europeu, especialmente em Portugal, um país periférico na escala da União Europeia, com grande parte de seu espaço rural constituído por territórios rurais deprimidos, os programas de desenvolvimento territorial voltados para as áreas rurais deprimidas não tem força suficiente para reverter a sua condição de subdesenvolvimento. O arranjo atual dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial (IC LEADER e PRODER), os instrumentos, a operacionalização e, principalmente, as ações apoiadas e o orçamento estabelecidos precisam ser revistos. Cunha (2004), oportunamente lembrou que a agricultura e o espaço rural português necessitam de mais medidas do primeiro pilar da PAC (apoio a agricultura), diferentemente da conjuntura que atualmente vigora. Estas revisões são atribuições das instâncias centrais de poder, como no Ministério da Agricultura e do Mar português e a Comissão Europeia.

Apesar das suas diferenças, tanto a IC LEADER e o PRODER, como o PRONAT são programas que priorizam as áreas que mais carecem de ações oficiais consistentes (incluindo aporte de recursos financeiros) para o desenvolvimento, os territórios rurais deprimidos, entretanto, são contempladas com os programas que possuem os orçamentos mais limitados. Ressaltamos que os resultados tímidos dos programas de desenvolvimento territorial, como os programas de desenvolvimento rural em geral, que incidem sobre a agricultura familiar, não são em razão da adoção da abordagem territorial. Mas, derivadas dos direcionamentos e formatação destes programas, reflexos de decisões políticas.

A despeito do reconhecimento institucional da importância da agricultura familiar, somada as ações oficiais de apoio ao segmento, materializada na elaboração e implementação dos programas de apoio à agricultura familiar, sua posição no âmbito das políticas de desenvolvimento rural não foi alterada, continua sendo marginal. Ao passo que o agronegócio continua ser a prioridade dos Governos Federal, Estadual e mesmo Municipais (inclusive no Noroeste Paulista), que é potencializado pela ampliação de injeção de grandes capitais nacionais e transnacionais, provenientes de vários setores da economia.

Esta conjuntura econômica e política interfere diretamente na dinâmica rural do Território Rural do Noroeste Paulista, que constituiu-se durante muito tempo em uma área de reserva (especialmente a região de Jales) para a expansão da cana-de-açúcar, passando a ser alvo das investidas do setor sucroenergético nos últimos anos em consonância a vigência de um novo ciclo de expansão do agronegócio canavieiro no Brasil.

Por outro lado, a agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista vivencia progressiva fragilização, aprofundada nos últimos anos. Nesta área, o processo de ocupação



teve participação elementar dos ex-colonos da cafeicultura de regiões de ocupação mais antigas do Estado de São Paulo, imigrantes nordestinos, e de outros Estados, estimulados a se instalaram em projetos de colonização de terras empreendidos, principalmente, a partir da década de 1940, em pequenas propriedades rurais. Assim, este modelo de colonização proporcionou que a agricultura familiar adquirisse relevância econômica e social, especialmente na região de Jales. A partir do estabelecimento de pequenos proprietários rurais a dinâmica agrícola baseou-se no desenvolvimento da cafeicultura e de culturas temporárias como algodão, milho, arroz, feijão, amendoim etc. (lavouras tradicionais).

Nas décadas de 1970 e 1980, no entanto, estas atividades entram em crise, provocando alterações no espaço rural do Noroeste paulista, especialmente a redução da população rural, descapitalização dos agricultores, e a redução da área das lavouras tradicionais. Ao passo que outros cultivos e atividades, irrelevantes outrora ganharam destaque a partir de meados da década de 1980, entretanto, apresentando diferenças entre as MRGs de Fernandópolis e Jales, embora em ambas tenha se verificado alterações significativas no perfil produtivo agrícola. A primeira apresentou processo de reconcentração fundiária e a segunda manteve a estrutura fundiária desconcentrada, conforme Locatel (2004) demonstrou.

Estes distintos desfechos estão associados aos tipos de culturas e atividades introduzidos em cada uma das regiões. Na MRG de Fernandópolis, a pecuária, lavouras temporárias, como o milho, e, principalmente o cultivo da cana-de-açúcar constituíram-se nos principais cultivos. Ao passo que na MRG de Jales a fruticultura assumiu posto de principal atividade agropecuária, compatível com as características regionais, baseadas na estrutura fundiária desconcentrada e no trabalho familiar.

A fruticultura, ao longo dos anos atravessou muitas oscilações, a uva apresentou redução significativa na área plantada a partir do final da década de 1990, e a diminuição do cultivo da laranja está em curso, decorrente da queda expressiva do valor do produto nos últimos anos.

Em paralelo, ocorre a expansão do cultivo da cana-de-açúcar em todo o Noroeste paulista, inclusive na região de Jales, onde não se verificava a presença relevante do cultivo até há poucos anos. A expansão canavieira, que também se intensificou na região de Fernandópolis, onde está presente há bastante tempo, concorre para acentuar o quadro de dificuldades econômicas e sociais para a agricultura familiar, provocando a elevação do preço da terra, a redução de mão-de-obra, dentre outros, além de promover alterações no perfil da agropecuária e na configuração do espaço rural, urbano e regionais. Estes aspectos e

processos carecem de mais análises e estudos, e serão aprofundados em nossa proposta de pesquisa para o doutorado.

A maior parte dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista vivencia um quadro de dificuldades econômicas derivadas dos baixos rendimentos obtidos com as atividades agropecuárias desenvolvidas, a pecuária mista e leiteira; a viticultura, citricultura e fruticultura em geral (apenas a olericultura foge um pouco a este panorama nos últimos anos). O perfil demográfico, composto de agricultores de média e elevada idade, aliado ao pequeno número de jovens agricultores é outro agravante no que tange a reprodução social no conjunto dos agricultores familiares pesquisados no TRNP, discutidos no terceiro capítulo.

Este contexto desfavorável para a agricultura familiar reforça a importância e a necessidade de políticas consistentes de apoio ao segmento, mais ousadas e abrangentes do que os programas de desenvolvimento rural com incidência sobre a agricultura familiar em vigor no Território Rural do Noroeste Paulista, os quais foram abordados no quarto capítulo.

O PRONAF é o único programa presente em todos os municípios do TRNP, aloca o maior volume de recursos financeiros e é o programa mais acessado pelos agricultores familiares propiciando melhores condições produtivas (custeio agrícola, aquisição de máquinas, ampliação das lavouras e rebanhos etc.). Verificamos, que o programa confere apoio maior aos agricultores familiares mais capitalizados, assim como a nível nacional.

No conjunto dos agricultores familiares pesquisados, notamos que o programa tem sido menos acessado, em razão do aprofundamento das dificuldades econômicas e do envelhecimento dos agricultores, que passaram a usufruir da aposentadoria rural, reduzindo a dependência das atividades agropecuárias na composição da renda.

Observamos restrições no âmbito do PRONAF para alguns agricultores familiares, que na prática poderiam ser contemplados pelo programa, em razão de suas características (exercerem a agricultura como profissão, mesmo que em caráter secundário). Estas restrições recaem sobre os agricultores familiares que não dispõem de terra própria, ou possuem rendimentos provenientes de atividades externas a unidade produtiva, sobretudo não agrícolas. O que é compreensível num contexto geral de redução do peso das atividades agrícolas na composição da renda. Portanto, os critérios do PRONAF, estabelecidos há vários anos, são discutíveis, para o conjunto dos agricultores familiares pesquisados no Território Rural do Noroeste Paulista, bem como a nível nacional.

As mesmas restrições foram verificadas em relação à implantação do PAA no referido território, somada ao impedimento de escoamento de produtos de origem animal em função das normas sanitárias. Dentre os programas estudados, o PAA é o segundo programa em termos de montante de recursos alocados, agricultores apoiados e municípios abrangidos.

No entanto, consiste no programa que toca nas questões mais problemáticas para a agricultura familiar no TRNP, que é a comercialização da produção agrícola e, por extensão, a geração de renda, ações consistentes e capazes de propiciar o fortalecimento econômico da agricultura familiar. Nesse sentido, as dificuldades vivenciadas por boa parte dos agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista, como os baixos preços obtidos na venda dos produtos agrícolas, tem ampliado a importância e atraindo o interesse de novos agricultores na adesão ao programa. Entretanto, volume de recursos empreendido e o número de agricultores apoiados ainda é pequeno, tendo efeitos ainda limitados.

O PRONAT, apesar de estar amparado na abordagem territorial, é o programa mais concentrado geograficamente no Território Rural do Noroeste Paulista. Os projetos implementados repercutem pouco para a agricultura familiar e se concentram no apoio a cadeia leiteira em poucos municípios, especialmente no município de Mira Estrela.

O PRONAT não tem apresentado a mesma visibilidade e destaque comparando-se ao PAA no Território Rural do Noroeste Paulista por razões diversas, como por exemplo: os problemas internos das organizações coletivas (COOPERMIRA) envolvidas nos projetos; lentidão para implementação de projetos decorrente do excesso de burocracia; descontinuidade e interrupções das ações; falta de recursos humanos para apoiar os projetos; falta de cooperação entre órgãos estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (especialmente a CATI) e o MDA; rivalidades político-partidárias; baixa adesão das prefeituras; baixa mobilização dos agricultores familiares e suas organizações nos projetos e quase total desconhecimento do programa etc. Além disso, a maior parte dos projetos propostos, os quais continham grande potencial para o desenvolvimento rural não foi implementada por questões técnicas e burocráticas.

Os problemas elencados sobre as organizações coletivas no TRNP colocam em cheque, também, a concepção e formato dos programas que fomentam o associativismo e cooperativismo induzido, o PAA e, principalmente, o PRONAT. A abordagem territorial adotada nos programas de desenvolvimento rural não consideram a baixa tradição participativa, os interesses conflitantes no interior das organizações coletivas, e em seu relacionamento com outras instituições, especialmente as prefeituras municipais, dentre

muitos outros problemas. Assim, o conceito científico de território utilizado na Geografia tem muito a contribuir na formatação dos programas de desenvolvimento rural pautados na abordagem territorial

Portanto, verificamos que tanto os programas amparados na abordagem setorial, o PRONAF, como os programas pautados na abordagem territorial, o PAA e o PRONAT, e o incentivo destes dois programas ao associativismo e cooperativismo induzidos (condição para a implementação dos projetos) não tem oferecido grandes perspectivas para os agricultores familiares no Território Rural do Noroeste Paulista. Apesar do fato do PAA e dos programas institucionais de aquisição de alimentos incutirem em muitos agricultores familiares à necessidade de mobilização de esforços visando o fortalecimento de suas organizações. No entanto, a busca de parcerias das organizações coletivas de agricultores familiares com as prefeituras até o momento não proporcionou muitos benefícios, em função dos interesses divergentes e falta de sensibilidade dos dirigentes locais com os interesses da agricultura familiar.

Dessa forma, os programas em conjunto tem contribuído timidamente na garantia dos processos sucessórios da agricultura familiar no TRNP. A pouca efetividade destes programas estão relacionadas ao conjunto de restrições de ordem macroeconômica (política cambial, política de preços etc.), que inviabilizam vários segmentos deste segmento da agricultura brasileira (por exemplo, o setor lácteo com grande potencial produtivo é prejudicado pelas importações, e mesmo o feijão, produto básico e tradicional da mesa do brasileiro está sendo importado) e bloqueiam o fortalecimento da agricultura familiar.

As restrições para o fortalecimento da agricultura familiar estão associadas à estratégia governamental empreendida para a agricultura e o mundo rural, que são definidos pelas instâncias centrais de poder, e também ao desenvolvimento capitalista no campo, que subordina a agricultura a outros setores da economia (financeiro, comercial e industrial), bem como privilegia restrito conjunto de agricultores vinculados ao agronegócio.

Efetivamente, somente a reorientação, reformulação e dotação de instrumentos consistentes na estratégia para a agricultura e o mundo rural proporcionara o êxito duradouro para os programas de desenvolvimento rural com incidência sobre a agricultura familiar, e por seu turno, garantiria processos sucessórios no âmbito da agricultura familiar no TRNP e em muitos outros territórios rurais deprimidos do Brasil.

Os resultados apresentados pelos programas de apoio à agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista (que são semelhantes em muitos outros territórios rurais

deprimidos do Estado de São Paulo e do Brasil) colocam em a necessidade de reformulação dos programas de desenvolvimento rural na ordem do dia.

A prioridade do agronegócio na estratégia para a agricultura e o mundo rural conduzida pelo Estado brasileiro promove a manutenção e ampliação das desigualdades e distorções no desenvolvimento do campo (DELGADO G., 2005 e 2010; NAVARRO, 2011). Desse modo, uma estratégia efetiva de desenvolvimento rural, com vistas a garantir melhores condições econômicas e sociais para a agricultura familiar implicaria na eliminação das restrições que impedem o seu fortalecimento, bem como uma reorientação nas prioridades atuais da orientação estatal, e na realização da reforma agrária e instituição de políticas de cunho redistributivista.

Este conceito não envolve apenas a redistribuição fundiária, mas um leque bem mais amplo de ações que perpassam a valorização da cidadania (acesso a serviços básicos, como moradia, saúde, educação, mobilidade, lazer etc.) e melhores condições produtivas para os agricultores, como a maior segurança na comercialização da produção agropecuária e a garantia de preços mínimos (parcialmente contemplada pelos programas institucionais de aquisição de alimentos). Além disso, faz-se necessária a oferta de assistência técnica e extensão rural com a capacitação profissional de agricultores e a melhoria da infraestrutura do meio rural.

Estas medidas também devem integrar um programa mais amplo que articule; a ampliação e melhoria; a extensão dos serviços básicos de moradia, saúde e educação. Enfim, ações que promovam valorização da cidadania no meio rural.

A reestruturação ou a criação de novas políticas de apoio à agricultura familiar é necessária, todavia, a sua consecução dependerá da organização e pressão social das entidades vinculadas à agricultura familiar como movimentos sociais, sindicatos e outras organizações (muitas delas enfraquecidas nos últimos anos), propondo projetos qualificados para a agricultura familiar articulado a um projeto de desenvolvimento nacional.

## **REFERÊNCIAS:**

AQUINO, Joacir Rufino de. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), XLVII, 2009 - Porto Alegre-RS. **Anais...** Porto Alegre-RS, 2009, p. 1 – 21. Disponível em: <<http://www.sober.org.br>>. Acesso em 20/02/2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p.157-172.

BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, Sérgio P. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009, p. 97-122.

BACCARIN, José Giacomo. **Sistemas de produção agropecuário brasileiro: características e evolução recente**. 2ª ed. São Paulo: Cultura Acadêmica: UNESP, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

BAPTISTA, Fernando Oliveira. **Agricultura, Espaço e Sociedade Rural**. 1ª ed. Coimbra, Portugal: Fora do Texto, 1993.

\_\_\_\_\_. O rural depois da agricultura. In: **Desenvolvimento e Território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer**. FONSECA, Maria Lucinda (Org.). 1ª ed. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 2006, p. 85-105.

BARCELLOS, Sérgio Botton. A constituição das políticas públicas para a juventude rural: relações de interdependência entre Sociedade Civil e Estado. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, XVI, 2013 - Salvador-BA. **Anais...**Salvador-BA, 2013, p. 1 – 25.

BARONE, L. A.; MELAZZO, E. S.; SILVA, A. A. da. **Célula do Pontal do Paranapanema-SP. Acompanhamento e Informação para o desenvolvimento rural**. Relatório Anual (Edital MCT/CNPq/MDA/SDT/UNIVERSIDADE nº 05/2009 – Gestão de Territórios Rurais). FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente; FATEC Presidente Prudente e MDA, 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>>. Acesso em 08/01/2013.

BARRETO, Maria Joseli. **Territorialização das Agroindústrias Canavieiras no Pontal do Paranapanema e os Desdobramentos para o trabalho**. 2012. 244f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

BARROS, Vitor Coelho. **Intervenção Pública, 1996-2002**. 1ª ed. Lisboa, Portugal: Terramar, 2003.

BONNAL, Philippe. Territórios da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas nomeio rural. **Observatório de Políticas Públicas para Agricultura**, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, nº 14, fev. 2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antonio. C.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Orgs.). 1ª ed. Campinas: Alínea, 2007a, p. 39-61.

\_\_\_\_\_. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 1ª ed. Campinas: UNICAMP, 2007b.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Caderno Base do III Seminário**

**Nacional PAA.** Brasília: MDA, 2010a. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 05/06/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Crédito rural do PRONAF.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 04/07/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2007/2008.** Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em 03/03/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2008/2009.** Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 04/07/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2009/2010.** Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 08/03/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2010/2011.** Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 10/04/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2011/2012.** Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 13/04/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma avaliação qualitativa (2003-2010).** 1ª ed. Brasília: IICA; MDA; PCT-Crédito Fundiário, 2011 (Estudos de Reordenamento Agrário 7). Disponível em: <[http://www.deser.org.br/pub\\_read.asp?id=152](http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=152)>. Acesso em: 28/01/2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Noroeste Paulista (SP).** São Paulo: Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços, 2010b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sit>>. Acesso em: 17/01/2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Desenvolvimento territorial em foco.** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2011. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sit>>. Acesso em: 11/05/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial.** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2004 (Documentos institucionais 1). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sit>>. Acesso em: 03/05/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Relatório de gestão do exercício de 2010.** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2011. Acesso em: 09/05/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: CONDRAF, NEAD, 2003. (Textos para discussão nº 4). <<http://www.mda.gov.br/sit>>. Acesso em: 03/05/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Manual operacional e de orientação ao Programa de Aquisição de Alimentos – Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea –**



**PAA Municipal – Ano 2010.** Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2010b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sesan>>. Acesso em: 26/05/2012.

CARNEIRO, Inês Ferreira. O desenvolvimento rural em Portugal: caminhos percorridos e por percorrer...A contribuição do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER para uma Política de Desenvolvimento Rural em Portugal. In: Actas da Conferência de Políticas Públicas para o Desenvolvimento, 2005 – Lisboa. **Anais...**, p. 1-22. Disponível em: <<http://www.cetrad.info/static/docs/documentos/105.pdf>>. Acesso em 19/06/2013.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. In: **Estudos Sociedades e Agricultura**, Rio de Janeiro, nº 8, p. 70-82, 1997. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org>>. Acesso em 25/01/2009.

CARVALHO, Paulo. União Europeia, políticas públicas e desenvolvimento rural. In: **Cadernos de Geografia**, Coimbra, nº 26/27, 2007/2008, p. 67-76.

CASARI, Lourdes Sales R. Estrutura produtiva e agricultura familiar: um estudo de caso no município de Fernandópolis-SP. In: PERINELLI NETO, H.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira**: territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 169-188.

CASSEL, Guilherme. Desenvolvimento rural no modelo econômico em construção. In: PIETÁ, Elói (Org.). **A nova política econômica [,] a sustentabilidade ambiental**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 57-66.

CAVACO, Carminda. Enquadramento macroeconômico: mudança e crise. In: MEDEIROS, Carlos. A. (Org.). **Geografia de Portugal**, Actividades Económicas e Espaço Geográfico (Vol. 3). 1ª ed. Círculo de Leitores: Lisboa, 2006, p. 34-45.

\_\_\_\_\_. **Portugal Rural**: da tradição ao moderno. 1ª ed. Lisboa, Portugal: Ministério da Agricultura, 1992.

CLEMENTE, Evandro Cezar. Disseminação do meio técnico científico-informacional no campo e a reestruturação da cadeia produtiva do leite na região de Jales. In: PERINELLI NETO, H.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira**: territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 213-248.

\_\_\_\_\_. **Formação, Dinâmica e Reestruturação da cadeia produtiva do leite na região de Jales-SP**. 2006, 196f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_. **O Programa de Microbacias no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales-SP**. 2011. 339f. Tese (Doutorado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

CHAIA, Vera Lucia M. **Os conflitos de arrendatários em Santa Fé do Sul-SP**. 1980. 300 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Resultados das ações da CONAB** (anos 2003 a 2011). Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Acesso em 12/05/2012.

COSTA, Anita. A. A.; RIBEIRO, Tereza. C. A. Associativismo rural no meio rural brasileiro: contradições e perspectivas. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 2001. **Anais...** Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2001.

DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária e agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: UNESP, 2010, p. 81-112.

\_\_\_\_\_. A questão agrária no Brasil, 1950-2003 In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

\_\_\_\_\_. **Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985**. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.

\_\_\_\_\_. Nova configuração da política agrária nos anos 90 e o processo de globalização. In: CASTRO, I. E.; MIRANDA, M.; EGLER, C. A. (Orgs.). **Redescobrimo o Brasil 500 anos depois**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 233-239.

\_\_\_\_\_.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). **Texto para discussão nº 1145**. Brasília: IPEA, 2005. p. 1 – 29. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 01/03/2012.

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In: COSTA, L. F. de C.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. (Orgs.). **Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad; EDUR, 2008, p. 199-238.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S.; KATO, K. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais**. Relatório de Pesquisa. Convênio IICA/OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007. Disponível em: <<http://oppa.net.br/acervo/publicacoes>>. Acesso em: 17/05/2012.

\_\_\_\_\_. LEITE, Sérgio P. Política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 1, p. 431-473, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>> Acesso em 05/05/2012.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS (DIEESE); NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD); MDA. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4ª ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, vol. 13, p. 153-170, 2011.. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista>>. Acesso em 20/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Globalização e agricultura**. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 2003.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. (Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen). 1ª ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2000, p. 59-83.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. 1ª ed. São Paulo: Iglu; FAPESP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Santiago/Chile: Documentos de Trabajo, n. 26, 2009. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/39814/1/128601.pdf>>. Acesso em: 12/12/2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: **Revista NERA (artigo do mês)**, Presidente Prudente, Ano 9, nº jul/ago, 2006, p.1-57. Disponível em:<<http://www.fct.unesp.br/dgeo/nera>>. Acesso em 18/01/2010.

GIRARDI, Eduardo P.; SILVEIRA, Maria F. B. da. Mapeamento da territorialização do cultivo de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo no período 2000-2011. In: Encontro Nacional de Geógrafos (ENG), XVII, 2012 – Belo Horizonte-MG. **Anais...** Belo Horizonte-MG, 2012, p. 1 – 12.

GÓMEZ, Jorge R Montenegro. **Desenvolvimento em (des)construção**: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural. 2006, 438f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRISA, C; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. In: **Agriculturas**, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, p. 34 – 41. Set/2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br>>. Acesso em: 29/05/2012.

\_\_\_\_\_. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva**: apontamentos e questões para o debate. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2010, p.1-24. Disponível em: <<http://oppa.net.br/acervo/publicacoes>>. Acesso em 10/04/2012.

GUANZIROLI, Carlos Eduardo. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em 15/07/2009.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global**: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. Território e região no desafio dos conceitos por uma política de ordenamento territorial. In: COELHO NETO, A; SANTOS, E.; SILVA, O. (Orgs.). **(GEO)grafias dos movimentos sociais**. 1ª ed. Feira de Santana: UEFS, 2010, p.155-170.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo (Tradução de João Alexandre Pechanski). 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo**: história e implicações (Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves). 1ª ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Da revolução verde ao desenvolvimento territorial. In: SPÓSITO, Eliseu. S.; SANTANA NETO, João L (Orgs.). **Uma geografia em movimento**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 583-598.

\_\_\_\_\_. Desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão do desenvolvimento rural sustentável no Brasil In: ALVES, A.; CARRIJO, B.; CANDIOTTO, L. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 81-94.

\_\_\_\_\_. O agronegócio e a reconfiguração espacial das principais lavouras. In: **Geonordeste (UFS)**, v.1, p. 63-86, 2008.

\_\_\_\_\_. O Programa Microbacias Hidrográficas e a Questão do Desenvolvimento de Territórios Rurais no Estado de São Paulo – Brasil. **Anais...** 4tas Jornadas Internacionais de Estudios Agrarios e Agroindustriales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - UBA, 2005. p. 1 – 20.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. In: **Faz Ciência**, Francisco Beltrão, v.1, p 38-49, 1997. Disponível em: <<http://www.fct.unesp/nivaldo>> Acesso em 15/07/2009.

\_\_\_\_\_.; HESPANHOL, Rosângela A. de M. Desenvolvimento rural e poder local: a situação dos CMDRs na região de Presidente Prudente-SP. In: Seminário Internacional “Desenvolvimento Local na Integração: estratégias, instituições políticas”. **Anais...**, 2004, p.1-16.

HESPANHOL, Rosângela A. de Medeiros. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: **Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. XII, nº 270, p.1-8, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-79.htm>>. Acesso em 20/02/2011.

\_\_\_\_\_. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Região de Dracena (SP). In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), XLVII, 2009 - Porto Alegre-RS. **Anais...**, 2009, p.1-18.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente das políticas direcionadas ao meio rural brasileiro. In: SPÓSITO, Eliseu. S.; SANT’ANA NETO, João L. (Orgs.). **Uma geografia em movimento**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 561-582.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE. **Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em 08/03/2012.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar – Primeiros Resultados**. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2009.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: MDA, 2000. Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/censo-95-v-final-2000.pdf>>. Acesso em 08/08/2010.

JACINTO, Rui; ALVES, Carolina. Refuncionalização dos espaços rurais de montanha: desindustrialização e turismo no Concelho de Manteigas. In: JACINTO, Rui (Org.). **Paisagens, Patrimónios e Turismo Cultural**. 1ª ed. Guarda: CEI, 2013, p.125-157.

LAMARCHE. Huges. (Org.) **A Agricultura familiar: uma realidade multiforme**, v. 01, Campinas: Unicamp, 1993.

LEITE, S.; FLEXOR, G. G.; MEDEIROS, L. S.; DELGADO, N. G.; MALUF, R. S. **Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy markers**. Relatório de Pesquisa. Convênio IICA/OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/DispForm.aspx?ID=547>>. Acesso em 17/05/2012.

LIMA, João de Souza. **A modernização da agricultura e as implicações nas relações de trabalho no campo**: os trabalhadores volantes no município de Fernandópolis-SP. 2004, 190f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

LEITE; Sérgio P. WESZ JÚNIOR, W. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Vol. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 169-196.

LOCATEL, Celso Donizete. **Modernização da Agricultura, Políticas Públicas e Ruralidade**: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões geográficas de Jales e Fernandópolis-SP. 2004, 472f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento da fruticultura e a dinâmica da agropecuária na região de Jales-SP**. 2000, 272f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_. O urbano e o rural no Noroeste paulista. In: PERINELLI NETO, H.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira**: territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 117-140.

LOPES, José M. Fidalgo. **A (re)invenção do local**: o papel das Associações de Desenvolvimento Local e o programa LEADER. 2012, 160f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

MALACRIDA, Perpétua Maria M. de M. A luta por um pedacinho de chão: trajetórias de vida. In: PERINELLI NETO, H.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Noroeste paulista**: práticas, movimentos sociais, trabalhadores e experiências. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013, p. 117-140.

MARIOTO, Anderson. **Programa de aquisição de alimentos (PAA) e o desenvolvimento territorial**: um estudo comparativo entre os municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR. 184f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

MARTINS, José de Souza. **A política do Brasil**: lúmpen e místico. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e tradicionalismo**: estudos sobre as contradições da sociedade agrária do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Pioneira, 1975.

\_\_\_\_\_. **Expropriação e violência**: a questão política no campo. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

\_\_\_\_\_. Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil. In: Seminário Interno sobre "Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira Década do Século XXI". FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2001. Santiago (Chile), **Anais...**, 2001, p.1-19. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 16/05/2012.

\_\_\_\_\_. **O cativo da terra**. 9ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político.** 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MATOS, Odilon Nogueira. **Café e ferrovias:** a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira. 1ª ed. São Paulo: Sociologia e Política, 1974.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF:** Análise de Indicadores. Brasília, Série Estudos 11 NEAD, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

\_\_\_\_\_. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM**, UNB, v. 07, p. 33-44, 2007.

\_\_\_\_\_.; CAZELLA, A. A. Planejamento e gestão do PRONAF Infra-estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. 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. 175-199.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurance. **História das agriculturas no mundo:** do neolítico a crise contemporânea. (Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira). São Paulo: UNESP; Brasília-DF: NEAD, 2010.

MELO, Beatriz Medeiros de. **História e memória na contramão da expansão canavieira:** um estudo das formas de resistência dos sitiantes do extremo noroeste paulista. 2013. 463f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo.** 1ª ed. (Tradução de Ary França e Raul de Andrade e Silva). São Paulo: Hucitec/Polis. 1984.

MOREIRA, Vagner José. **Memórias e histórias dos trabalhadores em luta pela terra:** Fernandópolis-SP, 1946-164. 2009. 266f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Uberlândia.

MORENO, Luis. Desenvolvimento local em áreas rurais: processo e expressão em Portugal Continental. In: CAVACO, Carminda (Org.). **Repensar Portugal na Europa:** perspectivas de um país periférico. 1ª ed: CEG, EPRU, 2004, p. 103-137.

\_\_\_\_\_. Empreendedorismo e promoção territorial em áreas rurais. In: JACINTO, R., MENDES, T.; BAPTISTA, F. O. **Os territórios de baixa densidade em tempos de mudança.** 1. ed. Câmara Municipal de Proença-a-Nova e Centro de Vivência das Florestas, p. 121-132, 2009.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo agroindustrial e modernização agrária.** 1ª ed. São Paulo: Hucitec/Educ, 1989.

MURAMTSU, Luís Noburo. **As revoltas do capim (movimentos sociais agrários no Oeste paulista- 1959-1970).** 1984. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NARDOQUE, Sedeval. A apropriação capitalista da terra e a formação da pequena propriedade em Jales-SP. 2002. 304f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_. A desconcentração fundiária e os conflitos de terras em Jales-SP. In: PERINELLI NETO, H.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira:**

territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 91-115.

\_\_\_\_\_. **Renda da terra e produção do espaço urbano em Jales-SP**. 2007. 445f. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Rio Claro.

NAVARRO, Zander. Meio século de transformações no mundo rural e a ação governamental. In: **Revista de política agrícola**, Ano XIX, Brasília, jul/2010, p.107-151. Disponível em: <<http://www.cecat.embrapa.br/estudos-estrategicos>>. Acesso em 26/08/2012.

NEVES, Delma Peçanha. Agricultura Familiar: quantos ancadouros! In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 211- 270.

OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. **O associativismo no Pontal do Paranapanema: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. 209f. Tese (Doutorado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 1991.

\_\_\_\_\_. Agricultura e indústria no Brasil. In: **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v.5, n.10, 5-64, ago. 2010 [1981]. Disponível em: <<http://www.campoterritorio.ig.ufu.br>>. Acesso em 10/10/2011.

OLIVEIRA, L. C.; SILVA, F. C.; SANT’ANA, A. L.; GONZAGA, D. A.; MORAES, M. D. Os avanços da câmara temática de agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista no ano de 2011. In: V Simpósio sobre Reforma Agrária e Questões Rurais, **Anais...** Araraquara-SP, 2012, p. 01-14.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. 1ª ed. Campinas-SP/Uberlândia-MG: Alínea/EDUFU, 2008.

PEET, Richard. Imaginários do desenvolvimento. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 19- 36.

PERINELLI NETO, Humberto. Nexos de tempo, de espaços de vidas: interpretação da pecuária no Noroeste paulista (1852/1974). In: \_\_\_\_\_.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira: territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 53-90.

\_\_\_\_\_.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira: territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Noroeste paulista: práticas, movimentos sociais, trabalhadores e experiências**. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

PETRONE, Maria Tereza. S. **O Imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PINHEIRO, Diógenes. A agricultura familiar e suas organizações: o caso das associações de produtores. In: TEDESCO, João C.(org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas**. 3ª ed. Passo Fundo: EDIUF, 2001, p. 337- 365.

PITA, Fábio T.; MENDONÇA, Maria L. O etanol e a reprodução do capital em crise. In: *Agrária*, São Paulo, vol. 13, 2012, p. 4-33. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria>>. Acesso em 15/09/2013.

PORTO, Sílvio Isoppo. Retomada e perspectiva de uma política de comercialização e abastecimento alimentar. In: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Agricultura e abastecimento alimentar**: políticas públicas e mercado agrícola. Brasília: CONAB, 2009, p. 45-57.

PORTUGAL. Relatório Final de Execução/Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006). Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Lisboa: IFDR/IGFSE/IFAP, 2010. Disponível em: <<http://www.qca.pt>>. Acesso em 30/07/2013.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ROSAS, Celso Antonio da F. **A cafeicultura no contexto da agropecuária do extremo Noroeste Paulista**. 2002. 220f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_. As transformações do espaço no Extremo Noroeste Paulista: uma leitura geográfica sobre os rearranjos da economia cafeeira. In: PERINELLI NETO, H.; NARDOQUE, S.; MOREIRA, V. J. (Orgs.) **Nas margens da boiadeira**: territorialidades, espacialidades, técnicas e produções no noroeste paulista. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 189-212.

ROVER, Oscar J.; HENRIQUES, Maria A. A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra-Portugal, nº75, p. 117-137, Outubro de 2006. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/905>> Acesso em 20/06/2013.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo Governo Lula. In: **Sociedade e Estado**, Brasília, vol. 22, nº 3, p. 715-751. Set/dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>> Acesso em: 26/03/2011.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. (Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen). 1ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção, da consciência única ao pensamento universal. 1ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Da Totalidade ao Lugar**. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SARON, Flávio de Arruda. **Caracterização e dinâmica da produção familiar no município de Urânia**: perspectivas de permanência e reprodução social. 2010. 174f. Monografia (Bacharelado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_.; HESPANHOL, Antonio N. O PRONAF e as políticas de desenvolvimento rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio a agricultura familiar. In: **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, vol.2, p. 656-683, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>> Acesso em 10/10/2013.



SAUER, Sérgio. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. **Texto para discussão n° 30**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008, p. 1 – 73. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/publicacoes>>. Acesso em: 16/08/2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática. In: **Resgate**, vol. 19, p. 5-15, Jan./Jun., 2011. Disponível em: <<http://www.cmu.unicamp.br/seer/index.php/resgate>>. Acesso em 18/10/2011

\_\_\_\_\_.; SPÓSITO, Eliseu S. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, A.; CARRIJO, B.; CANDIOTTO, L. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 15-32.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004. Disponível em: <<http://www.rimisp.org>>. Acesso em: 15/11/2011.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e questões em debate. In: **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 30, n° 3 (119), pp. 511-531. Jul-set 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr>>. Acesso em: 03/04/2012.

\_\_\_\_\_.; CAZELLA, A. 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.

\_\_\_\_\_.; NIEDERLE, Paulo. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: FALEIRO, F.G; FARIAS NETO, A. L. (Orgs.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. 1ª ed. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008, p. 989-1014.

SEIXAS, Genésio Mendes de. **Memórias de Jales: até a instalação da Comarca**. 1ª ed. Jales-SP: Edição do Autor, 2006.

SERRA, Elpidio. A participação do Estado na formação e desenvolvimento das Cooperativas agrícolas no Brasil. In: **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, vol.8, n° 16, ago., 2013, p. 6-37. Disponível em: <[www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio](http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio)>. Acesso em 30/01/2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE); SAF/MDA. **Cartilha de acesso ao PRONAF. Saiba como obter crédito para agricultura familiar (2011-2012)**.Brasília: Secretaria da Agricultura familiar, 2011. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>>. Acesso em: 07/06/2012.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 1ª ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1996.

SILVA, Manuel Carlos. A agricultura portuguesa, o Estado e a PAC europeia. In: Sociedade e Cultura 1, Cadernos do Noroeste, Braga-Portugal, vol. 13 (1), 2000, p.51-80. Disponível em: <<http://cics.uminho.pt/pt/publicacoes-antigas/>>. Acesso em 27/06/2013.

SOUZA, José Gilberto de. Os problemas do avanço da cana em SP. In: **Jornal UNESP**, Ano XXI, n°228, novembro, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território; sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; CÔRREA, R. L.; COSTA, P. C. G. da. (Orgs.) **Geografia : conceitos e temas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77-116.

SOUZA, Paulo C. de.; HESPANHOL, Antonio N. Bairros rurais e resistência: a formação das comunidades rurais no oeste paulista. In: **CAMPO-TERRITÓRIO**: revista de geografia agrária, volume 5, nº 10, ago. 2010, p. 168-193. Disponível em: <[www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio](http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio)>. Acesso em 30/01/2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na Região de Presidente Prudente**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. 2012, 303f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

SORJ, Bernardo. **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

THOMAZ JÚNIOR, Antonio. **Dinâmica Geográfica do Trabalho no Século XXI**: (Limites Explicativos, Autocrítica e Desafios Teóricos). 503p. Tese (Livre-docência em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente, 2009.

VIANA, Carla A. S.; VIEGAS, Gustavo L. PAA- evolução das operações. In: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Agricultura e abastecimento alimentar**: políticas públicas e mercado agrícola. Brasília: CONAB, 2009.

VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, volume 20, n. 3, jul./set. 2006, p. 83-94. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 26/10/2012.

VEIGA, José Francisco F da. **Território e Desenvolvimento Local**. 1ª ed. Lisboa: Oeiras, 2005.

VELOSO, Fernando. **Políticas Públicas no Município de Junqueirópolis (SP)**: o PRONAF e o PAA. 2011, 249f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

WERNER, Klaus. El movimiento LEADER em Europa: balance y perspectivas. In: GUTIÉRREZ, Fermín Ramon (Org.). **Manual de Desarrollo Local**. 1ª ed. Espanha: Trea, 1999, p. 494-512.

**APÊNDICE A – REGISTRO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE  
CAMPO REALIZADA NO TERRITÓRIO RURAL DO NOROESTE  
PAULISTA**



**Figura 19.** Sede da CAMU.  
Uma das poucas associações a terem sede física.  
**Fonte:** CAMU (2001).



**Figura 20.** Tratores e implementos agrícolas administrados pela AMPRUSS.  
Estes equipamentos ficam nos fundos da Casa da Agricultura do município, denotando a estreita relação entre as associações e as Casas da Agricultura municipais.  
**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.  
**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.



**Figura 21.** Estabelecimento beneficiador de café no município de Santa Fé do Sul. Até meados da década de 1980 havia vários destes no Noroeste paulista, atualmente poucos ainda funcionam (mesmo assim com produção de fora do Noroeste paulista).

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.



**Figura 22.** Cultivo da cana-de-açúcar ao lado de cafeeiros no município de Aspásia. Igualmente ao café (lado esquerdo), a cana-de-açúcar marcha no Estado de São Paulo na direção leste-oeste, e da mesma forma que o primeiro cultivo, o Noroeste paulista (região de Jales) foi uma das últimas áreas paulistas onde a cafeicultura se desenvolveu no século XX, processo que se repete no século XXI com a cana-de-açúcar.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 23.** Reportagem do Jornal “O Estado de São Paulo” publicado no dia 12/09/1990.

A reportagem retrata a euforia com a produção de uva no início dos anos 1990 em Jales, citando que até advogados e professores estavam plantando videiras.

**Fonte:** CAMPRJ - Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, setembro de 2012.



**Figura 24.** Caminhão do Supermercado Avenida na CAMPRJ.

A matriz do Supermercado se localiza em Assis no interior paulista (há mais de 300 km da cidade de Jales). O deslocamento efetuado para a aquisição de mercadorias por parte do supermercado revela o potencial de organizações coletivas, como a CAMPRJ em ampliar a comercialização de frutas e olerícolas produzidos na região de Jales.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.



**Figura 25.** Portal na entrada do núcleo urbano de Paranapuã.

No portal se observa a reverência à importância histórica dos colonos, descendentes de segunda e terceira geração de imigrantes europeus (além de japoneses, nordestinos, mineiros, mas que não estão retratados no referido portal) oriundos de regiões de ocupação mais antiga do Estado de São Paulo.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.



**Figura 26:** Estrada da uva, município de Jales.

A importância que a viticultura adquiriu em períodos anteriores se refletiu na nomeação de estradas, como a retratada na figura no Bairro Rural do Córrego do Jataí, berço da viticultura regional.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.



**Figura 27.** Espaço para realização de confraternizações e cerimônias religiosas no Bairro Rural Olho d'água em Populina.

Estes locais geralmente contam com igrejas, campos de bocha e futebol, constituindo-se em espaços para a realização de cerimônias religiosas e de confraternização. Ainda se encontra em alguns Bairros Rurais de municípios do Noroeste paulista estes espaços. No entanto, não mais com a vitalidade de outrora.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 28.** Residência de bom padrão de um agricultor familiar, município de Paranapuã.

O AF entrega alimentos ao PAA e respondeu ao nosso formulário. Chama a atenção o aparelho de ar-condicionado, indicador de nível de consumo razoável.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.





**Figura 29.** Antiga Escola rural do Bairro Rural do Córrego da Antinha no município de Santa Salete.

Esta escola funcionou até o ano de 1992, oferecendo na época o que hoje corresponde ao ensino fundamental ciclo I. A sua deterioração é reflexo dos anos sem uso e falta de cuidados dos moradores do bairro rural e do poder público, também expressa a sensível redução da população rural.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Setembro de 2012.



**Figura 30.** Propriedade e residência de um agricultor familiar no município de Populina bastante deterioradas.

A trajetória do agricultor mostra progressivo empobrecimento, uma vez que outrora dispunha de trator e veículo utilitário, tendo que vendê-los em função de dívidas contraídas com o plantio de algodão no ano de 1995, durante a vigência governo FHC e do Plano Real. Este período é caracterizado por desmonte dos instrumentos de intervenção na agricultura, incluindo-se os financiamentos agrícolas que se tornaram inviáveis para grande parte dos agricultores. Entretanto, diferindo da situação do referido agricultor, muitos outros agricultores no Noroeste paulista, especialmente os viticultores vivenciaram relativa prosperidade econômica neste período, na contramão da tendência verificada no restante do país. O agricultor entrega alimentos ao PAA.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 31.** Assentamento Santa Rita, localizado entre os municípios de Populina e Turmalina. No assentamento verificam-se processos de desmobilização produtiva, tendo havido transferência do lote para outros agricultores ao longo do tempo. O PAA veio a revitalizar parcialmente a produção agrícola no assentamento.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 32.** Tanques de resfriamento de leite armazenados no almoxarifado da Prefeitura de Mira Estrela.

Enquanto produtores entregam o leite no latão, os tanques resfriadores se encontram guardados no almoxarifado da Prefeitura de Mira-Estrela sem serem utilizados. (Obs. Nenhum representante da Cooperativa relatou isto, descobrimos ao longo da Pesquisa de Campo).

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 33.** Feira do Produtor de Jales.

A parte superior da figura retrata o espaço destinado as frutas, verduras, olerícolas, dentre outros. Na parte inferior da figura retrata a parte destinada apenas para as carnes. A Feira é uma alternativa para os AFs da região de Jales comercializarem seus produtos.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.



**Figura 34.** Ponte sem condições de tráfego em estrada rural no município de Urânia-SP. A ponte retratada na figura não foi reparada integralmente até o momento (2013) e evidencia a falta de ações e cuidados da maioria Prefeituras dos municípios do Território Rural do Noroeste Paulista com a área rural. Como medida paliativa, foi construído um pequeno aterro que não oferece condições de segurança para os veículos transitarem. Os maiores prejudicados são a população rural e os agricultores familiares.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Setembro e Outubro de 2012.

**Autor:** Flávio de Arruda Saron, Outubro de 2012.

**APÊNDICE B – REGISTRO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE  
CAMPO REALIZADA NAS TERRAS DE SICÓ-PORTUGAL**



**Figura 35.** Pequena agricultura desenvolvida nos fundos de vale nas Terras de Sicó.

Na figura pode-se observar a elevada idade do agricultor, exemplo do perfil envelhecido da população rural portuguesa.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 08/08/2013.

**Org.** Flávio de Arruda Saron, Agosto de 2013.



**Figura 36.** Visto do espaço rural nas Terras de Sicó, Concelho de Penela.

Em função da característica do terreno (a agricultura é desenvolvida nos fundos de vale, ao passo que as áreas mais elevadas de Serra de Sicó são ocupadas por florestas e eucalipto). A ampliação destes sistemas extensivos e o crescimento das áreas não cultivadas ampliou-se significativamente desde o ingresso de Portugal no bloco europeu, que acentuou a vulnerabilidade da agricultura e dos territórios rurais deprimidos em Portugal.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 08/08/2013.

**Org.** Flávio de Arruda Saron, Agosto de 2013.





**Figura 37.** Queijos produzidos pela Queijaria Licínia, Terras de Sicó.

A queijaria inaugurada há cerca de 20 anos com o apoio do LEADER I produz o queijo rabaçal, atualmente processa em média de 3 a 5 mil litros de leite de ovelha diários produzidos por 70 produtores das proximidades (que produzem de 5 l/dia a 1.300 l/dia), e emprega 16 funcionárias. Trata-se de um projeto que reforça um das marcas das Terras de Sicó, o queijo rabaçal, produto típico do território.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 29/08/2013.

**Org.** Flávio de Arruda Saron, Agosto de 2013.



**Figura 38.** Projeto co-financiado pelo PRODER no Concelho de Penela. Trata-se de um prédio construído para abrigar empresas de filmagem, as quais já se encontravam instaladas. É um projeto de apoio ao desenvolvimento rural muito distinto daqueles incentivados pelos programas brasileiros de desenvolvimento rural.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 29/08/2013.  
**Org.** Flávio de Arruda Saron, Agosto de 2013.

**APÊNDICE C - PERCURSO E ATIVIDADES REALIZADAS NA  
PESQUISA DE CAMPO NO TERRITÓRIO RURAL DO NOROESTE  
PAULISTA (SETEMBRO E OUTUBRO DE 2012)**

**17/09/2012**

Nos deslocamos de Santa Salete a Urânia, onde andamos a procura de Pedro, técnico agrícola e presidente da CAMU. De Urânia, seguimos a Jales até a loja onde imprimimos alguns dos materiais utilizados na pesquisa de campo (como Formulários, Resumo do nosso projeto de pesquisa distribuído junto a lideranças rurais), e de lá seguimos até a Casa da Agricultura, onde conversamos com Rute, representante da CODEAGRO. De lá fomos até o STR, onde entrevistamos o presidente do STR. De Jales, retornamos a Urânia, onde conversamos com Pedro novamente, agendando uma nova visita no dia seguinte. E de Urânia retornamos a Santa Salete.

**18/09/2012**

Neste dia nos dirigimos até Urânia, onde realizamos duas entrevistas com o presidente da CAMU, uma a respeito das características e funcionamento da associação, e outra sobre a participação da CAMU como representante da Sociedade Civil do Território Rural do Noroeste paulista. Em seguida aplicamos quatro formulários junto a agricultores familiares do município, situados em dois bairros rurais, quais sejam: um no Córrego Comprido e três no Córrego do Jataí.

**19/09/2012**

Nesta data fomos até Jales para a impressão de novos materiais utilizados na pesquisa de campo (como o Roteiro de entrevista realizado junto ao representante da Universidade Aberta do Brasil- Pólo Regional de Jales) e conseqüentemente a realização da entrevista. Também fomos até a Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales (CAMPRJ), onde pudemos conhecer a sua estrutura física e estabelecemos um primeiro contato para realizarmos a entrevista junto ao representante da Cooperativa e agendamos a entrevista para o dia 22/09/2012.

**20/09/2012**

Neste dia fomos até a Casa da Agricultura de Santa Salete, onde estabelecemos o primeiro contato com a Associação AMPRUSS e conversamos informalmente com o técnico da Casa da Agricultura. Na associação, cuja sede é na própria Casa da Agricultura pedimos o número do presidente e representante formal da Associação, e em seguida ligamos pra ele e agendamos a entrevista para o dia 23/09. Além disso, nesse dia aplicamos dois formulários junto a agricultores familiares do Bairro Rural do Córrego da Antinha.

**21/09/2012**

No dia 21/09 fomos até a Casa da Agricultura de Santa Salete (a pé) e conversamos novamente informalmente com o técnico chefe da Casa da Agricultura do município, sobre assuntos como o PAA, PNAE e o PRONAT no Território Rural do Noroeste paulista. Nessa visita a Associação confirmou que o número de Agricultores Familiares filiados à organização é de 37 membros, conforme disponibilizado no ano de 2011 pela CODEAGRO/CATI-Jales. Além disso, verificamos a entrega de alimentos e conferir o plantel de máquinas de “posse” da organização. Nesse dia, telefonamos para a Casa da Agricultura do município de Aspásia, onde pegamos o contato com o presidente da APRA, que ligamos em seguida. Pretendíamos visitar a Associação e realizar uma entrevista com seu presidente, mas ele atestou indisponibilidade no dia e agendamos uma futura visita para o começo da semana seguinte. No período da tarde, o tempo chuvoso inviabilizou a realização da pesquisa de campo.

**23/09/2012**

Nesta data fomos até a residência do presidente da AMPRUSS, localizada no Bairro Rural do Córrego da Antinha para realização de entrevista. Nesse dia também, aplicamos um formulário junto a um agricultor familiar no Bairro Rural do Córrego da Paca, em Santa Salete.

**24/09/2012**

Neste dia aplicamos três formulários, um junto a uma agricultora familiar no Bairro Rural do Córrego da Porteira, em Urânia. Nessa data concluímos a pesquisa de campo no referido município, e também em Santa Salete, onde no Bairro Rural do Córrego da Antinha aplicamos o último formulário. Daí partimos para a sede urbana do município de Aspásia, na casa da agricultura do município acompanhamos a entrega de alimentos no PAA e tentamos levantar as primeiras informações da APRA. Não foi possível realizar entrevista com o presidente da Associação como planejávamos, mas aplicamos um formulário junto a um agricultor familiar no município, no Bairro Rural Cascavel. A Casa da Agricultura do município não soube informar o número de agricultores familiares filiados a organização, o que impediu de darmos sequência a pesquisa de campo no município momentaneamente. Assim, optamos por retornar ao município na semana seguinte.

**25/09/2012**

Neste dia agendamos a entrevista com o representante da CAMPRJ, que foi longa. Além de novamente conhecermos a estrutura da cooperativa. A chuva no período da tarde comprometeu a aplicação de questionários, mesmo assim conseguimos aplicar um questionário junto a um agricultor familiar cooperado, no Bairro do Jataí, município de Urânia.

**26/09/2012**

Nesta data aplicamos três formulários, um junto a uma agricultora familiar no Bairro Rural do Córrego do Jataí, outro no Bairro Rural 7 de Setembro, e outro no Bairro Rural do Ribeirão Lagoa, todos no município de Jales. Para tanto, novamente fomos até a cooperativa levantar informações sobre local de residência, telefones para contato dos cooperados.

**27/09/2012**

Visitamos o município de Paranapuã, onde também há projeto do PAA. Inicialmente fomos até a Casa da Agricultura do município levantar informações da APRBT. Em seguida

fomos até o Bairro do Tanquinho para entrevistar o presidente da referida Associação, e aplicamos dois questionários junto a agricultores familiares associados.

Nesta mesma data fomos até o Bairro Cascavel no município de Urânia para aplicar um questionário junto a um agricultor familiar vinculado a CMPRRJ. Portanto, finalizamos a pesquisa de campo referente aos agricultores familiares vinculados a Cooperativa e também no município de Paranapuã.

## **28/09/2012**

Nesse dia não aplicamos formulários, pois no município de Aspásia ainda não foi disponibilizado pela Casa da Agricultura do município o número de AFs vinculados a APRA depois que telefonamos. Em seguida, telefonamos para a Casa da Agricultura do município de Santa Fé do Sul, a procura do indivíduo que elabora os projetos do PAA. No entanto, ele estava atarefado e não tinha disponibilidade para nos atender. Assim, combinamos uma data para visita.

Em Aspásia, a pessoa responsável pela elaboração do projeto do PAA no município também nos convidou para acompanhar a entrega de alimentos no PAA, onde encontraríamos alguns agricultores familiares que poderíamos aplicar questionários.

Nesse dia, também fomos até a agência do Banco do Brasil no município de Urânia requisitar informações e dados referentes aos contratos firmados do PRONAF. A agência do município firma contratos do PRONAF junto a AFs do referido município, além de Santa Salete e Aspásia. Entretanto, o gerente alegou excesso de serviço e pediu para que retornássemos após o dia 10 de Outubro<sup>255</sup>.

Por fim, neste dia telefonamos ao técnico do ITESP que elaborou o projeto do PAA no município de Populina, mais especificamente da APPRASR que congrega agricultores familiares assentados de Populina e também de Turmalina. Requisitamos uma conversa com o técnico, mas ele estará em Populina apenas no dia 10 de Outubro. Com o técnico conseguimos o contato de um representante da APPRASR.

---

<sup>255</sup> Desistimos de realizar o levantamento de dados e informações do PRONAF junto a agências bancárias do Banco do Brasil, pois avaliamos que não haveria tempo hábil para isso.

**29/09/2012**

Neste dia fomos até a cidade de Jales e visitamos a Feira do Produtor<sup>256</sup>, popularmente conhecido como Comboio. Na Feira do Produtor vão feirantes (de Jales e outros municípios) e agricultores familiares de Jales, Santana da Ponte Pensa, Santa Salete, Aspásia e Urânia (que temos conhecimento). A Feira é um local em que se comercializam no varejo produtos vegetais e animais, além de doces, pães, flores e algumas conservas. Nela também vão quitandeiros, geralmente de Jales que adquirem no atacado alguns produtos.

Também visitamos o Centro Integrado de Atividade de Economia Solidária da Região de Jales, e conversamos com as pessoas que ali estavam e realizamos registros fotográficos.

**01/10/2012**

Fomos até o município de Aspásia e aplicamos quatro formulários junto a AFs vinculados a Associação dos Produtores Rurais de Aspásia (APRA) e realizamos a entrevista junto ao representante da APRA.

**02/10/2012**

Deslocamos ao município de Aspásia novamente, levantamos mais informações sobre a APRA que o seu presidente não soube nos informar, realizamos o registro fotográfico da sede e barracão da APRA (em construção) e do município em geral. Também telefonamos para o representante da APROBON, que integra a comissão executiva do Território Rural do Noroeste paulista (representante da sociedade civil).

**03/10/2012**

Nesta data entrevistamos o presidente da APROBON. Pretendíamos ir até o município de Santa Fé do Sul, mas o indivíduo que nos receberia não estava presente, por isso adiamos a visita para o dia 04/10.

---

<sup>256</sup> A Feira do Produtor não é novidade para nós, uma vez que freqüentamos durante muitos anos (desde 1995 com algumas interrupções) a Feira em companhia a nossos pais, que continuam freqüentando a Feira. Nossa ida a Feira foi apenas para realizar registro fotográfica.



**04/10/2012**

No dia 04/10 fomos até Santa Fé do Sul visitar os dois Assentamentos realizados por meio do Crédito Fundiário do Banco da Terra. Nessa data entrevistamos os representantes das duas Associações do município e aplicamos um formulário no Assentamento do Alto Bacuri.

**06/10/2012**

Retornamos a Santa Fé do Sul apenas no dia 06 (sábado) devido a orientações por parte do representante da APPRSTFS, pois muitos assentados, além do lote exercem atividades (agrícolas e não agrícolas) fora do lote. E essa data seria mais apropriada para encontrar os agricultores assentados em suas residências. Nesse dia finalizamos o trabalho de campo nos Assentamentos aplicando quatro formulários junto aos agricultores familiares.

**08/10/2012**

Nesta data partimos de Santa Salete com destino para o município de Mira Estrela para a realização da pesquisa de campo nesse município (há 86 km de distância de Santa Salete), que sedia a COOPERMIRA. Aplicamos cinco formulários junto aos seus cooperados, residentes no Bairro Rural do Córrego da Aroeira I. Ao final desse dia nos dirigimos para o município vizinho de Indiaporã e ficamos hospedados em um hotel da cidade, pois em Mira Estrela não há Hotel.

**09/10/2012**

Aplicamos três formulários junto a AFs vinculados a COOPERMIRA e realizamos entrevista junto a dois representantes da Cooperativa, pois o presidente se ausentou e o vice-presidente respondeu como representante da organização. Ao final do dia nos dirigimos para o município de Indiaporã.

**10/10/2012**

Nesta data aplicamos dois formulários junto a agricultores familiares de Mira Estrela e conhecemos as instalações da COOPERMIRA, finalizando assim pesquisa de campo no município por volta das 14 horas. Em seguida nos dirigimos ao município de Populina (há 47,3 Km de distância de Mira Estrela), onde se localiza o Assentamento Santa Rita. No Assentamento aplicamos dois formulários junto a AFs vinculados a APPRASR . Ao final do dia retornamos a Santa Salete.

**11/10/2012**

Neste dia finalizamos a pesquisa de campo no TRNP, entrevistando o representante do ITESP na comissão executiva do Território Rural do Noroeste Paulista, o representante da APPRASR e aplicando mais um formulário junto a AF vinculado a organização.

**12/12/2012**

Nesta data participamos de uma reunião do Território Rural do Noroeste paulista com a presença da Assessora Técnica Territorial, de um moderador contratado (terceirizado) pela Plural Consultoria para prestar orientações técnicas na condução das ações nos territórios rurais e território da cidadania no Estado de São Paulo, do Coordenador do Território, da Prefeita eleita de Jales, de representantes da Comissão executiva (dos quais AF era apenas um), alguns acampados etc.

**ANEXOS:**

**Formulário Aplicado junto a agricultores familiares no Território Rural do Noroeste paulista**

Município:.....Bairro Rural:.....Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**1. Identificação do agricultor familiar e da propriedade:**

1.1.Nome: ..... 1.2. Idade:.....  
 1.3.Estado civil ( ) solteiro ( ) casado ( ) viúvo ( ) desquitado ( ) divorciado ( ) amasiado ( )  
 outro.....  
 1.4.Escolaridade: ( ) Analfabeto ( ) Ens. Fund.Incompl.( ) Ens. Fund.Compl. ( ) Ens.  
 Médio Incompl.( ) Ens. Médio Compl.( ) Ens.Sup. Incompl. ( ) Ens. Sup. Compl.  
 1.5. Condição do produtor: ( ) proprietário ( ) arrendatário ( ) parceiro ( )  
 outro.....  
 Se proprietário, qual o tamanho da propriedade?.....Alqueires,.....hectares.  
 1.6. Como o Sr. adquiriu esta propriedade: ( ) compra ( ) herança ( ) compra e herança ( )  
 outra forma. Qual?.....

1.6.1. Há quanto tempo está (ou reside) na propriedade?.....anos. E na agricultura, há  
 quantos anos que o Sr(a) trabalha na atividade?.....anos.  
 1.6.2. Área explorada:.....Alqueires,.....hectares

**2.Perfil do agricultor familiar e sua família, e condições socioeconômicas:**

2.1.Município de origem: .....- Estado:.....  
 2.2. Seus pais eram ou são agricultores? ( ) sim ( ) não .  
 2.2.1. O Sr.(a) têm irmãos?( ) sim ( ) não. Quantos?.....Quantos deles são  
 agricultores?.....  
 2.3. Antes de residir neste Município/região, o Sr. já morou em outro local? (..) Sim. ( ) Não.

**Se sim**, Qual(is) município(s):.....

2.3.1 Porque se mudou para este local/região?.....  
 .....

2.4. Quantas pessoas moram na propriedade?.....

2.5. O Sr. têm filhos? ( ) sim. (..) não

**Se sim**, Quantos?

Nº	Homens	Idade	Mulheres	Idade
1				
2				
3				
4				
5				
Mais de 5				

2.5.1. Grau de escolarização dos filhos:

Nº \_\_\_\_\_ ( ) Ens. Fund. Incomp., Nº \_\_\_\_\_ ( ) Ens. Fund. Compl., Nº \_\_\_\_\_ ( ) Ens. Médio Incomp., Nº \_\_\_\_\_ ( ) Ens. Médio Compl., Nº \_\_\_\_\_ ( ) Ens. Sup. Incompl., Nº \_\_\_\_\_ ( ) Ens. Sup. Compl.

2.5.2. Estadocivil dos filhos:

( ) solteiro(a). Quantos?.....

Local de residência: ( ) na propriedade. Quantos? \_\_\_\_\_,

( ) Fora da propriedade. Quantos? \_\_\_\_\_. Onde residem? .....

( ) casado(a). Quantos?.....

Local de residência: ( ) na propriedade. Quantos? \_\_\_\_\_,

( ) Fora da propriedade. Quantos? \_\_\_\_\_. Onde residem? .....

2.5.3. Quantos filhos do Sr(a). trabalham na propriedade? .....

Em que regime/período de trabalho:( ) integral ( ), parcial, ( ) férias, fins de semana e feriados, ( ) Outro. Qual?.....

Dentre os filhos do Sr(a).,que residem na propriedade, quantos desenvolvem atividade agrícola ou não-agrícola fora da propriedade?No caso de atividades não agrícolas, quais são as atividades e onde elas são desempenhadas?

.....  
.....

2.6. Além dos filhos, há outros membros da família que reside com o Sr(a). e trabalha fora da propriedade (**atividades agrícolas ou não agrícolas**): ( ) não ( ) sim. **Se sim**, onde e quem as desenvolve?

.....  
.....

2.6.1. Como é aplicada a renda obtida nesse trabalho externo?

( ) em despesas pessoais e domésticas.

( ) é investido na propriedadee nas atividades agropecuárias.

( ) em despesas pessoais e domésticas e também investido na propriedade e nas atividades agropecuárias.

( ) Outras formas. Quais?.....

2.7. O Sr(a). ou outro membro da família recebe **aposentadoria/pensão**? ( ) Não ( ) Sim **Se sim**, quantas e quem a recebe?

.....  
.....

2.7.1. No caso de aposentado em que atividade o Sr(a). se aposentou? ( ) agricultor ( ) ocupação não agrícola, qual?.....

2.7.2. A renda obtida por meio de aposentadoria/pensão é aplicada como:

- ( ) em despesas pessoais e domésticas.
- ( ) é investido na propriedade e nas atividades agropecuárias.
- ( ) em despesas pessoais e domésticas e também investido na propriedade e nas atividades agropecuárias.
- ( ) Outras formas. Quais?.....

2.8. Alguém da família é contemplado com o programa Bolsa Família? ( ) Não ( ) Sim  
**Se sim**, quantas e quem a recebe?

.....

.....

2.7.2. A renda obtida por meio do Bolsa Família é aplicada como:

- ( ) em despesas pessoais e domésticas.
- ( ) é investido na propriedade e nas atividades agropecuárias.
- ( ) em despesas pessoais e domésticas e também investido na propriedade e nas atividades agropecuárias.
- ( ) Outras formas. Quais?.....

2.9. A casa de residência da família é :

( ) madeira, ( ) alvenaria, ( ) combinada, ( ) outro material. Qual?.....

12.3. Em termos de bens de consumo duráveis, a família dispõe de:

- a) Televisão ( ) Não ( ) Sim. Se sim, quantas?.....
- b) DVD ( ) Não ( ) Sim. Se sim, quantos?.....
- c) Geladeira ( ) Não ( ) Sim. Se sim, quantas?.....
- d) Freezer ( ) Não ( ) Sim. Se sim, quantos?.....
- c) Telefone ( ) Não ( ) Sim. Residencial ou Celular?.....
- e) Computador ( ) Não ( ) Sim. Se sim, quantos?.....
- f) Automóvel ( ) Não ( ) Sim. Se sim, quantos?.....  
Marca e ano de fabricação.....

### 3. Atividades agropecuárias, cultivos desenvolvidos, utilização das terras.

Culturas	Área (ha. /alq.)	Produção (ton. /sac. /lit.)	Número de pés
Uva			
Laranja			
Pinha			
Outros citrus (Especifique cultivos/variedades):			
Outras frutas (Especifique cultivos/variedades):			
Café			
Eucalipto			
Seringueira			
Milho			
Feijão			
Cana-de-açúcar (Arrendamento):			
Oléícolas (Especifique cultivos):			
<b>Pastagens</b>			
Área com forrageiras para criação de animais. Especifique: (Cana-de-açúcar, milho/silagem, sorgo etc.)			
Outros/Especifique:			

#### 3.1. Quanto à atividade criatória:

Tipo	Número de cabeças
Bovino de corte	
Bovino leiteiro	
Gado misto	
Suíno	
Caprino	
Aves	
Outros. Quais ?.....	

Área com reserva de mata legal:.....alqueires.....hectares

Área de Preservação Permanente:.....alqueires.....hectares

**4. Comercialização da produção agropecuária** (Em toneladas/sacas/arrobas - especificar a unidade de medida utilizada) - (especificar em qual município se localiza a coop., agroind., cerealista, supermercado, outros)

Produto	Autoconsumo	Cooperativas e Associações	Agroindústrias/ Cerealistas	Supermercados /Sacolões	Ceagesp	Frigoríficos/ Atravess.	Laticínios	Outros

- 4.1. Há problemas para comercializar a produção? ( ) Sim, ( ) Não. **Se sim**, quais?
- ( ) Risco de calote no pagamento
  - ( ) Falta de opções de compradores para a produção
  - ( ) Baixo valor pago pelos produtos agrícolas
  - ( ) Más condições de pagamento (ex. pagamento parcelado em longos prazos)
  - ( ) Outros, quais?
- .....

**5- Meios de produção disponíveis e nível de capitalização.**

Máquinas/Implementos	Número	Máquinas/Implementos	Número
Trator		Pulverizador de tração mecânica	
Arado de tração animal		Distribuidor de Calcário	
Arado Mecânico/Grade/		Ordenhadeira Mecânica	
Plantadeira p/ plantio direto		Tanque de expansão	
Micro-trator		Roçadeira	
Colheitadeira		Ensiladeira	
Plantadeira convencional		Outros. Quais?	
Irrigação			
Quais cultivos?.....			
Qual tipo de irrigação?( ) Aspersão ( ) Gotejamento ( ) Outro tipo.Qual? .....			
Área irrigada:.....Alqueires.....hectares			

**6. Técnicas agrícolas empregadas**

6.1. O Sr.(a) utiliza ou pratica com freqüência nas lavouras: principais atividades (culturas e/ou criações)



<b>Especificação</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Análise do Solo		
Adubação Química		
Adubação Orgânica		
Calagem		
Adubação Verde		
Terraceamento		
Rotação de Culturas		
Consortiação de Culturas		
Plantio direto		
Plasticultura		
Agricultura orgânica		
Outros.....		

6.2. O Sr.(a) dispõe/utiliza ou pratica de:

<b>Especificação</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Pasto rotacionado		
Silagem		
Vacinação		
Ração concentrada		
Inseminação Artificial		
Outros.....		

6.3. O Sr(a). emprega trabalhadores? ( ) não ( ) sim. **Se sim**, em que fase?.....De qual tipo:( ) permanentes ( ) temporários ( ) parceiros ( ) agregados ( ) vizinhos ( ) mutirão ( ) outros.Quais?.....  
Quantos?.....

## 7. Acesso as políticas de apoio a agricultura familiar

### Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

7.1.1.O Sr(a).já utilizou financiamento do PRONAF?

( ) Sim, **utilizo atualmente**, ( ) Sim, **já utilizei, mas não faço uso atualmente**, ( ) Não utilizei, mas tive/tenho interesse em utilizar, ( ) Não utilizei e nunca tive interesse em utilizar, ( ) Não conheço o PRONAF

7.1.2. O Sr(a). encontrou algum tipo de dificuldade para acessar o PRONAF<sup>257</sup>?

( ) Não ( ) Sim. **Se sim**. Quais?

( ) excesso de documentação, ( ) dificuldade posta pelo banco, ( ) falta de informações,

<sup>257</sup> Questão aplicada apenas para agricultores que acessaram ou tiveram interesse em acessar o PRONAF.

( ) falta de assistência técnica, ( ) outras. Quais?.....

Se não, quais as maiores dificuldades encontradas para ter acesso ao financiamento do PRONAF?

( ) receio de fazer dívidas, ( ) receio de perder a propriedade/hipoteca, ( ) exigência de documentação/burocracia, ( ) dificuldades para elaboração do projeto, ( ) dificuldade posta pelo banco, ( ) atraso no financiamento

( ) não necessita de financiamento ( ) outras \_\_\_\_\_

7.1.3. Na modalidade custeio e investimento, em que ano foi utilizado o financiamento do PRONAF?

Custeio		Investimento				Mais Alimentos	
Valor em R\$		Valor em R\$		Valor em R\$		Valor em R\$	
1996/97		2005/06		1996/97		2005/06	
1997/98		2006/07		1997/98		2006/07	
1998/99		2007/08		1998/99		2007/08	
1999/00		2008/09		1999/00		2008/09	
2000/01		2009/10		2000/01		2009/10	
2001/02		2010/11		2001/02		2010/11	
2002/03		2011/12		2002/03		2011/12	
2003/04		2012/13		2003/04		2012/13	
2004/05				2004/05			

7.1.4. Além do financiamento do PRONAF, o Sr(a). utiliza, ou utilizou recentemente outro tipo de financiamento agropecuário?( ) Sim, ( ) Não. Se sim. Qual?.....  
Por meio de qual instituição financeira?.....Qual o valor?.....

7.1.5. Na modalidade custeio, em que ações o Sr. alocou os recursos do PRONAF?

( ) Aquisição de mudas/sementes, ( ) Aquisição de insumos/fertilizantes e defensivos agrícolas ( ) Outros.Quais?

.....

7.1.6. Na modalidade investimento, em quais ações o Sr. empregou os recursos do PRONAF?

( ) Aquisição de máquinas/implementos agrícolas e equipamentos (resfriador de leite, ordenhadeira mecânica etc.),

( ) Aquisição de matrizes leiteiras/investimento na melhoria do plantel bovino,

( ) Compra de ordenhadeira mecânica,

( ) melhoria na infra-estrutura da propriedade (construção de barracão, tulhas, silos, etc.),

( ) Aquisição de aparelho e material de irrigação, ( ) Outros. Quais?

.....

7.1.7. Na modalidade Mais Alimentos, em que ações o Sr. alocou os recursos do PRONAF?

.....

7.1.8. Como o Sr(a). avalia o PRONAF (opções abaixo)? Por quê? No que o PRONAF é positivo e no que ele é negativo? O que poderia ser feito para que o Programa fosse melhor para os agricultores familiares?

( ) Ótimo, ( ) Bom, ( ) Regular, ( ) Ruim, ( ) Péssimo, ( ) Nunca utilizou, não tem conhecimento, ( ) Não sabe, ( ) Não quis responder.

.....  
.....  
.....

**Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**

7.2. O Sr.(a) conhece o PAA?(  Sim, (  Não.

7.2.1. E o PNAE (merenda escolar) o Sr(a).conhece?(  Sim, (  Não.

Já entregou alimentos ao PNAE?(  Sim, (  Não.

7.2.3.O Sr.(a) entrega(ou) alimentos ao PAA?(  Sim, (  Não.

**Se não**, têm ou teve interesse em entregar alimentos ao PAA?(  Sim, (  Não.

**Se sim**, por que não aderiu ao PAA? Ou o que o impediu de participar do programa?

(  Não possui DAP, (  Volume pequeno de recursos obtido na venda de produtos ao programa, (  Outros. Quais?

.....  
.....

7.2.4. Desde<sup>258</sup> quando o Sr(a)., entrega alimentos ao PAA? Qual o valor total dos produtos entregues?A sua participação no programa é contínua (não fica grandes intervalos de tempo sem entregar no programa), ou é esporádica (por exemplo: participa em 1 ano e em outro não)?

.....  
.....

7.2.5. Como o Sr(a). avalia o PAA (opções abaixo)? Por quê? No que o PAA é positivo e no que ele é negativo? O que poderia ser feito para que o programa fosse melhor para os agricultores familiares?

(  Ótimo, (  Bom, (  Regular, (  Ruim, (  Péssimo, (  Nunca utilizou, não tem conhecimento, (  Não sabe, (  Não quis responder.

.....  
.....  
.....

**Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PDSTR**

7.3. O Sr(a). conhece o PDSTR (território rural)?(  Sim, (  Não.

O Sr(a). participa do PDSTR?(  Sim, (  Não. **Se sim**, quais ações foram apoiadas pelo PDSTR para o Sr(a). e para a organização?

---

<sup>258</sup> Questão a serem respondida apenas por agricultores que já entregaram alimentos ao PAA?

.....  
.....  
7.3.1. Como o Sr(a). avalia o PDSTR (opções abaixo)? Por quê?No que o PDSTR é positivo e no que ele é negativo? O que poderia ser feito para que o programa fosse melhor para os agricultores familiares?

( ) Ótimo, ( ) Bom, ( ) Regular, ( ) Ruim, ( ) Péssimo, ( ) Nunca utilizou, não tem conhecimento, ( ) Não sabe, ( ) Não quis responder.

.....  
.....  
.....

## 8. Organização social

Organização vinculada:.....

8.1. Desde quando o Sr(a). é filiado a organização de agricultores familiares?.....Porque se filiou?Quais as vantagens?

.....  
.....  
.....

8.1.2. Além da....., o Sr(a). é filiado a outra organização de agricultores familiares?  
( ) Sim ( ) Não. **Se sim**, qual (is)? ..... Desde quando?.....Porque se filiou? Quais as vantagens?

.....  
.....

8.2. O Sr(a). é filiado a algum sindicato rural? ( ) Sim ( ) Não. **Se sim**, qual (is)?.....  
.....Desde quando?.....Porque se filiou? Quais as vantagens?

.....  
.....

8.3. O Sr(a). ocupa ou já ocupou algum cargo nessas organizações coletivas? ( ) não ( ) sim, qual?.....O que achou/acha da experiência? Quais as dificuldades encontradas?

.....  
.....

8.4. A organização promove reuniões? ( ) Sim ( ) Não.

**Se sim**, o Sr(a). frequenta? ( ) Sim ( ) Não.

Com que frequência elas ocorrerem?

( ) Semanalmente, ( ) Quinzenalmente, ( ) Mensalmente, ( ) Trimestralmente, ( ) Semestralmente, ( ) Anualmente, ( ) Não sabe.

8.5. O Sr(a). acha que o envolvimento em organizações coletivas pode melhorar a situação dos agricultores familiares frente as dificuldades de ordem econômica, política (rentabilidade, falta de atenção dos poderes públicos, dentre outras) ?

( ) Sim ( ) Não. Por quê?

.....  
.....  
.....

8.6. Atualmente, qual o papel desempenhado pela organização junto a agricultura familiar? De que forma ela têm apoiado o Sr(a). e os demais agricultores familiares? Qual(is) o(s) interesse(s) na manutenção da organização?

.....  
.....  
.....  
.....

8.7. Quanto ao futuro da organização, quais as perspectivas (manutenção, extinção)? Sob que condições ela se poderá continuar existindo e por que ela poderá desaparecer?

.....  
.....  
.....

8.8. O Sr(a). tem conhecimento do Território Rural do Noroeste paulista e das ações desenvolvidas no âmbito território rural? ( ) Sim ( ) Não. **Se sim**, qual a sua avaliação dessas ações?

.....  
.....

8.9. Os programas de apoio a agricultura familiar (PRONAF, PAA, PDSTR e PNAE) tem conseguido assegurar a sucessão na agricultura familiar na localidade? ( ) Sim, ( ) Não. Por quê?

.....  
.....  
.....

9. Em sua opinião, quais são as perspectivas para a região em relação a evolução da atividade agropecuária (por exemplo: área ocupada pelos principais cultivos como Laranja, Uva e Cana-de-açúcar, pastagens etc.) e da agricultura familiar (levando em conta as dificuldades na sucessão) ?

.....  
.....  
.....  
.....

Observações:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

---

**Roteiro de entrevista – Representantes de organizações de agricultores familiares (associações e cooperativas)**

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Fone para contato:**

**Nome do entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Função:** \_\_\_\_\_ **Tempo no cargo:** \_\_\_\_\_

Nome da Organização de agricultores familiares (Associação ou Cooperativa):

\_\_\_\_\_

Município sede da organização: \_\_\_\_\_

Data de fundação da organização: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

Número de agricultores familiares filiados: \_\_\_\_\_. Há agricultores não familiares filiados. Quantos? \_\_\_\_\_. Em percentuais: \_\_\_\_\_.

Qual a abrangência espacial de atuação da organização?

( ) Bairro rural, ( ) Município, ( ) Região. Qual? \_\_\_\_\_.

Quais as características dos agricultores familiares do município, e daqueles filiados a organização (área explorada, condição de produtor, cultivos e atividades desenvolvidas, idade, tipo de mão-de-obra empregada etc.)?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

A organização dispõe de estrutura física (sede para reuniões, galpões, equipamentos de processo/beneficiamento industrial etc.)? Se sim, descreva. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Ocorrem reuniões com os agricultores familiares filiados a organização? ( ) Sim, ( ) Não.

Se sim, com que frequência: ( ) Semanalmente, ( ) Quinzenalmente, ( ) Mensalmente, ( )

Trimestralmente, ( ) Semestralmente, ( ) Anualmente.

Quais assuntos são discutidos?

---

---

---

---

Em relação à assiduidade dos agricultores familiares nas reuniões da organização. Eles têm freqüentado as reuniões e participado das discussões? ( ) Sim, ( ) Não. Por quê?

---

---

---

---

Qual o propósito inicial para a criação da organização? E atualmente, as ações da organização giram em torno deste propósito inicial? ( ) Sim, ( ) Não. Se não. Por quê?

---

---

---

---

A mobilização para a criação da organização partiu da iniciativa de quem?

( ) dos próprios agricultores familiares, ( ) da Prefeitura, ( ) da Casa da Agricultura, ( ) da CATI, ( ) do CODETER, ( ) de Movimentos Sociais. Qual?

---

( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

Quais projetos e parcerias relevantes a organização já desenvolveu, desde a sua fundação?

---

---

---

---



Quais os resultados obtidos? Quais as dificuldades?

---

---

---

---

Com qual(is) programas a organização desenvolve projetos atualmente?

( ) PAA, ( ) PRONAT, ( ) PNAE, ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

---

Quais os principais benefícios destes programas para os agricultores familiares da localidade?

PAA: \_\_\_\_\_

---

---

PRONAT: \_\_\_\_\_

---

---

PNAE: \_\_\_\_\_

---

---

Quais as limitações destes programas no apoio a agricultura familiar (PAA, PRONAT, PNAE)? De que forma eles poderiam trazer resultados mais positivos para os agricultores familiares?

---

---

---

Dos agricultores familiares filiados a organização, qual o percentual de agricultores familiares que participam, e dos que não participam dos projetos da organização vinculados aos programas de apoio a agricultura familiar do Governo Federal (PAA, PRONAT, PNAE)?

---

---

---

Quais os motivos para a adesão ou não-participação dos agricultores familiares filiados a organização nestes projetos?

---

---

---

Em relação ao PRONAF, qual o grau de adesão dos agricultores familiares do município (ou região) e aqueles filiados a organização ao programa (em percentuais)?

---

---

O PRONAF proporciona benefícios para os agricultores familiares do município e aqueles vinculados a organização? ( ) Sim, ( ) Não. Se sim. Quais? Se não? Justifique.

---

---

Os programas de apoio a agricultura familiar (PRONAF, PAA, PRONAT e PNAE) tem conseguido assegurar a sucessão na agricultura familiar na localidade? ( ) Sim, ( ) Não. Por quê?

---

---

---

---

Qual a perspectiva futura em relação as atividades agropecuárias no município e região, em termos de área ocupada pelas principais culturas/atividades, distribuição fundiária, perfil do agricultor e mão-de-obra ocupada no campo?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Qual a perspectiva em relação a sucessão na agricultura familiar entre os agricultores familiares filiados, e do município? E qual o perfil do jovem que tende a permanecer na unidade produtiva?

---

---

---

---

Observações:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Roteiro de entrevista –Representantes Governamentais e da Sociedade Civil na  
Comissão Executiva do Território Rural do Noroeste paulista**

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Fone para contato:**

**Nome do entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Função:** \_\_\_\_\_ **Tempo no cargo:** \_\_\_\_\_

Qual o papel desempenhado pela organização/instituição representada no âmbito do Território Rural do Noroeste paulista?

---

---

---

---

---

---

Qual a importância da agricultura familiar para a economia do Território Rural do Noroeste paulista?

---

---

---

---

---

---

Quais as perspectivas econômicas e sociais em relação ao futuro da agricultura familiar no seu município e nos demais municípios do Território Rural (em termos de sucessão, nível de capitalização dos agricultores, estrutura fundiária, cultivos e atividades desenvolvidos etc.)?

---

---

---

---

---

---

Como é o relacionamento entre os representantes da sociedade civil e os representantes governamentais no âmbito do Território Rural (conflituoso, harmônico)? Há equilíbrio nos esforços de ambas as partes na proposição e execução dos projetos? Alguma das partes se interessa mais que outra nas ações vinculadas ao PRONAT?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

O que o Governo Federal poderia fazer para fomentar mais o desenvolvimento do Território Rural do Noroeste paulista?

---

---

---

---

---

---

Os programas de apoio a agricultura familiar (PRONAF, PAA, PRONAT e PNAE) tem conseguido assegurar a sucessão na agricultura no Território Rural do Noroeste paulista? ( ) Sim, ( ) Não. Por quê?

---

---

