

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)**

DISSERTAÇÃO

**O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO MUNICÍPIO DE
PORCIÚNCULA (RJ) E AS CONTRIBUIÇÕES DO ENFOQUE DA
MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA.**

FAGNER MOURA DA COSTA

Setembro de 2005



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE (CPDA)

**O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO MUNICÍPIO DE
PORCIÚNCULA (RJ) E AS CONTRIBUIÇÕES DO ENFOQUE DA
MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA.**

FAGNER MOURA DA COSTA

Sob a Orientação do Professor
Renato Sergio Jamil Maluf

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Área de concentração Desenvolvimento e Agricultura.

Seropédica, RJ
Setembro de 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE (CPDA).

FAGNER MOURA DA COSTA

Dissertação submetida ao Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), área de Concentração Desenvolvimento e Agricultura, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Aprovada em de 2005.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf – Orientador.
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA).

Prof. Dr. René Louis de Carvalho
Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Prof. Dr. Georges Gerard Flexor
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA).

Seropédica, RJ
Setembro de 2005.

Dedico este trabalho àqueles que compreenderam o tempo que tive de abdicar em prol de sua realização, e que, acima de tudo, compartilharam comigo as tristezas e, principalmente, as alegrias que a vida nos proporciona.

Aos meus queridos pais, Nivaldo da Costa e Francisca Moura, pela dedicação, incentivo e atenção que sempre me deram.

Ao meu irmão Júnior, pelo apoio incondicional em todas as horas.

Ao mar da praia de Pirangi do Norte, Natal/RN, o cenário de onde, no quarto de minha casa, toda a dissertação foi escrita.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus pela graça concedida de chegar a este momento tão esperado por todos aqueles que acreditaram que um dia este sonho se tornaria realidade.

Em segundo lugar, guardo um espaço especial para agradecer àqueles que direta ou indiretamente foram fundamentais para execução deste trabalho:

Ao meu orientador, Dr. Renato S. Maluf, pela contribuição recebida. Sua orientação, sempre lúcida e relevante, foi fundamental em todas as fases desta dissertação.

Às instituições que forneceram informações imprescindíveis para o desenvolvimento desta dissertação. À Secretaria Executiva do PRONAF/RJ, na pessoa do Sr. Sebastião Rezende, que forneceu informações-chave para muitas questões da dissertação. Agradeço à Secretaria de Agricultura de Porciúncula, na pessoa de Marcos André, e à EMATER de Porciúncula nas pessoas de Ademir, Dilma, Ângelo e a todos que me acolheram de forma tão especial no município. À SEAAPI (Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior do RJ), nas pessoas de Nelson Teixeira e Helga Hissa pelas informações sobre o projeto Microbacias Hidrográficas.

Finalizando, um agradecimento é devido aos amigos que fiz durante o mestrado, Joana Tereza, Helena Alves, Margarita Rodrigues, Deluciana Sofiatti, Clarício dos Santos, Carolina Heliodora, Gabrielle Pimentel e Cloviomar Cararine. Aos professores Leonilde Medeiros, Maria José Carneiro, John Wilkinson e Nelson Delgado e funcionários do CPDA, Ilson Silva, Zé Carlos, Terêsa, Aline e Diva que, ao longo da duração do curso, foram os responsáveis por grande parte do aprendizado refletido neste trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A AGRICULTURA FAMILIAR DE PORCIÚNCULA NUMA PERSPECTIVA AMPLIADA.....	18
1.1. A agricultura familiar: uma categoria construída pela política pública.....	18
1.1.1. Recuperando o processo de formação da categoria agricultura familiar.	19
1.1.2. A heterogeneidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira.	22
1.1.2.1. A agricultura familiar e suas modalidades.	22
1.2. O Enfoque da Multifuncionalidade da agricultura (EMA).	25
1.2.1. O EMA em busca de status explicativo no Brasil.	29
1.3. A agricultura familiar de Porciúncula numa perspectiva ampliada.	40
1.3.1. A agricultura familiar de Porciúncula.....	41
1.3.2. A produção agrícola e a participação da agricultura familiar em Porciúncula.	44
1.3.3. A configuração do meio rural de Porciúncula.	48
1.3.3.1. Os três distritos de Porciúncula.....	48
1.4. A multifuncionalidade da agricultura em Porciúncula.	53
2 - ANÁLISE DA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PMDR DE PORCIÚNCULA À LUZ DO EMA.....	56
2.1. O PRONAF e sua linha infra-estrutura.	56
2.1.1. O PRONAF infra-estrutura.....	59
2.1.2. A que se propõe o PRONAF infra-estrutura.....	59
2.1.3. Os critérios de seleção dos municípios no PRONAF infra-estrutura.	60
2.1.4. A elaboração e Implementação de PMDR's.....	62
2.2. O PRONAF infra-estrutura em Porciúncula.	63
2.3. Voltando ao passado e situando o processo de elaboração e implementação do PMDR em Porciúncula.....	65
2.3.1. A identificação dos atores sociais participantes da elaboração do PMDR de Porciúncula.	65
2.3.1.1. Situando os atores sociais no processo de elaboração do PMDR.....	67
2.3.1.2. Definindo as representatividades no processo de elaboração e implementação do PMDR.	68
2.4. A agricultura familiar de Porciúncula na visão dos elaboradores e implementadores do PMDR.	70
2.5. O PMDR de Porciúncula e sua elaboração.....	75
2.6. O PMDR de Porciúncula e seu conteúdo.	78
2.7. A implementação do PMDR de Porciúncula: um balanço das estratégias em torno da agricultura familiar.....	82
2.8. O PMDR de Porciúncula e o EMA	92
2.8.1. Uma realidade marcada pela intervenção pública.....	93
2.8.2. O programa micro-bacias hidrográficas em Porciúncula	94
2.8.3. O projeto DLIS em Porciúncula	97
2.8.4. O EMA e sua incorporação no PMDR de Porciúncula.....	99
2.9. Mudanças em curso no PRONAF infra-estrutura.	101
2.9.1. O PRONAF e perspectivas.....	103
CONCLUSÕES	107
Referências Bibliográficas	114

SIGLAS E ABREVIACÕES

CEF	Caixa Econômica Federal
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CET	Contrato Territorial de Estabelecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
EMA	Enfoque da Multifuncionalidade da Agricultura
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
DLIS	Programa (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável)
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FNO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento da Região Norte
FNE	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
IBASE	Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais
OMC	Organização Mundial do Comércio
PT	Plano de Trabalho
PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PMDRs	Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNUD	Projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRODER	Programa de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial

RESUMO

COSTA, Fagner Moura da. **O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Porciúncula (RJ) e as contribuições do enfoque da multifuncionalidade da agricultura.** Seropédica: UFRRJ, 2005. 113p. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade).

A partir de uma análise da elaboração e implementação, à luz do enfoque da multifuncionalidade da agricultura, do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) do município de Porciúncula, esta dissertação mostra que o PRONAF infra-estrutura, programa que propôs a criação desse plano, foi a primeira política pública para o segmento da agricultura familiar que permitiu o apoio de outras funções, além da produtiva, que a agricultura familiar pode desempenhar. Contudo esse alcance dependeu de ações individuais dos municípios e não das diretrizes do PRONAF infra-estrutura. No PMDR de Porciúncula, a função econômica (condições que gerassem renda e ocupação para os agricultores familiares) e a função ambiental (cuidados com a natureza) foram incorporadas, mas dependeu de uma articulação do PMDR por parte de seus elaboradores e implementadores com os programas Microbacias Hidrográficas e DLIS. A multifuncionalidade da agricultura nasceu no âmbito dos países europeus, em especial na França. Significa, por um lado, um argumento em relação aos interesses comerciais internacionais e, por outro, a valorização, por parte de políticas públicas rurais, de outras funções da agricultura desempenhadas por agricultores em territórios rurais, com o intuito de reverter os efeitos negativos trazidos pelo modelo agrícola produtivista ao meio ambiente da sociedade européia. Ganham relevância nesse contexto de agricultura desenvolvida questões como o turismo rural, as atividades artesanais, os produtos de qualidade e formas de proteção ao meio ambiente, que contribuam para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. No Brasil, a construção do enfoque da multifuncionalidade da agricultura reveste-se de outros significados. Pesquisas sobre esse enfoque no Brasil têm realçado que a agricultura familiar desempenha funções econômicas, sociais, ambientais e de contribuição para a segurança alimentar e se torna tão importante reconhecê-las quanto a função produtiva. Entretanto, esse enfoque tem que ser incorporado às políticas públicas orientadas para a agricultura familiar brasileira, distintamente do caso europeu ou Francês, já que aqui estas têm por objetivo o alívio de problemas relacionados ao alto índice de pobreza existente no meio rural.

Palavras-chave: Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, Porciúncula, enfoque da multifuncionalidade da agricultura.

ABSTRACT

COSTA, Fagner Moura da. **The Municipal Plan for Rural Development of Porciúncula (RJ) and its contribution to the multi-functional agriculture approach.** Seropédica:UFRRJ, 2005 113p. (Dissertation, Master's in Agricultural Development and Society).

Based on an analysis of elaboration and implementation – and focused on the multi-functionality of agriculture of The Municipal Plan for Rural Development of Porciúncula – this essay shows that PRONAF INFRAESTRUCTURE program, which purposes this plan's creation, has been the first public policy towards family agriculture segment that allowed the support of other functions, besides the productive one, that family agriculture can perform. However, this reach depended on individual municipal initiatives other than PRONAF INFRAESTRUCTURE guidelines. In Porciúncula's MPRD's both the economical (conditions to generate income and occupation to family agriculturists) and environmental functions (nature's care) were incorporated, although it has depended on a MPRD articulation from it's developers with Hydrographic Bays and DLIS programs. The agricultural multi-functionality emerged in Europe; France to be more precise. It means an argument related to international commercial interests and, on the other hand, the valorization, to public policies point of view, of other agricultural roles played by agriculturists in rural territories, intending to revert the negative effects brought by the productive standards of the European society. In this context of developed agriculture, issues like rural tourism, handicraft activities, qualified products and ways of preventing environmental damage, become relevant. These features contribute to sustained development of rural areas. In Brazil, the construction of multi-functional agriculture receive other meanings. Researches on this approach have pointed out that family agriculture plays an economical, social and environmental role and its as important to recognize them as to recognize the productive role. Nevertheless, this approach must be added to public policies towards to Brazilian family agriculture, differently from European or French example, taking into consideration that in Brazil they aim the relief of issues related to the high poverty level existing in such rural areas.

Key words: Municipal Plan for Rural Development, Porciúncula, multi-functional agriculture approach.

Índice de Quadros

Quadro 1 - Diferenças entre a agricultura familiar e a patronal	22
Quadro 2 - Cronologia do PRONAF infra-estrutura em Porciúncula	64
Quadro 3 - Estrutura de Operacionalização do PRONAF infra-estrutura	66
Quadro 4 - Configuração inicial do CMDR de Porciúncula.	67
Quadro 5 - Os elaboradores do PMDR entrevistados.	69
Quadro 6 - Estrutura do PMDR de Porciúncula	79
Quadro 7 - Resultados esperados com a execução do PMDR	83
Quadro 8 - Pleitos implementados em Porciúncula	84
Quadro 9 - Perspectivas para o PRONAT à luz do EMA	104

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Participação da agricultura familiar em suas diferentes modalidades	23
Gráfico 2 - Valor bruto da produção dos principais produtos da agricultura familiar brasileira	39
Gráfico 3 - Proporções dos Estabelecimentos rurais de Porciúncula.	42
Gráfico 4 - Participação da agricultura familiar e patronal no total da área rural de Porciúncula.	43
Gráfico 5 - Estratificação dos estabelecimentos familiares e patronais por tamanho de área em Porciúncula.	44
Gráfico 6 - Principais produtos, número e renda de estabelecimentos rurais em Porciúncula.	45
Gráfico 7 - Valor Bruto da Produção Familiar e Patronal em Porciúncula.	45
Gráfico 8 - Estratificação por tipo de renda e participação no valor bruto da produção dos estabelecimentos familiares e patronais de Porciúncula.	46
Gráfico 9 - Número de agricultores familiares e patronais proprietários, arrendatários e parceiros em Porciúncula.	47
Gráfico 10 - Participação dos principais produtos agrícolas do 1º distrito de Porciúncula	50
Gráfico 11 - Participação dos principais produtos agrícolas do 2º distrito de Porciúncula	51
Gráfico 12 - Participação dos principais produtos agrícolas do 3º distrito de Porciúncula	52
Gráfico 13 - Orçamentos (Prefeitura) Porciúncula 1997	80

Índice de Figuras

Figura 1 - Funções desempenhadas pela agricultura familiar.	32
Figura 2 - Estufa construída em Porciúncula com recursos do PRONAF infra-estrutura.	86
Figura 3 - Máquina adquirida com recursos do PRONAF infra-estrutura em Porciúncula	86
Figura 4 - Propriedade no 2º distrito de Porciúncula em processo de reflorestamento	89
Figura 5 - Propriedade no 1º distrito de Porciúncula em processo de reflorestamento	90
Figura 6 - Tanque de expansão adquirido para a CAPRINORF	91
Figura 7 - Operacionalização do programa Microbacias Hidrográficas	96

Índice de Mapas

Mapa 1 - Municípios da região Noroeste Fluminense.	41
Mapa 2 - Meio rural de Porciúncula.	49

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Grupos de Beneficiários do PRONAF Crédito nos Empréstimos, em 1999 e2000	58
---	----

INTRODUÇÃO

“O maior valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso, existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”.

(Fernando Pessoa)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um dos mais importantes e notórios programas no âmbito das políticas públicas rurais brasileiras. Foi criado nos meados da década de 1990, fruto de pressões de movimentos sociais, e tinha como um de seus objetivos imediatos recentrar o papel da agricultura no cenário rural brasileiro. Até antes da criação do PRONAF, os programas eram orientados quase exclusivamente para atender os grandes agricultores, ou seja, aqueles produtores mais capitalizados economicamente e que respondiam a estímulos rápidos de produtividade. Assim, pretendia-se com essa recentragem a viabilização da agricultura – especificamente a agricultura familiar – vista agora pelo governo como um segmento econômica e socialmente estratégico. De acordo com o documento oficial do PRONAF (1996), a agricultura familiar mereceu esse destaque por duas razões: (i) é responsável por 77% da ocupação do meio rural e responde a 37% da produção agrícola brasileira e (ii) possui uma capacidade de absorver mão-de-obra e gerar renda. A viabilização desse segmento é “uma alternativa socialmente desejada, economicamente produtiva e politicamente correta para atacar grande parte dos problemas sociais urbanos derivados do desemprego rural e a migração descontrolada na direção campo-cidade” (PRONAF, 1996).

Para tanto, o PRONAF, em seu desenho inicial contemplou quatro linhas (crédito, capacitação, infra-estrutura e negociação de políticas públicas) que seriam responsáveis por um novo modelo de desenvolvimento rural.

Tratando-se de uma política pública de âmbito nacional, o PRONAF já foi objeto de inúmeros estudos (Abramovay e Veiga, 1999; Silva, 1999; IBASE, 1999; Veiga, 2001; Ferreira,

2001, Carneiro, 1997) que abordam, de um modo geral, alguns de seus limites, principalmente por seu enfoque produtivo.

Na realidade, o surgimento do PRONAF alimentou uma velha discussão sobre o papel da agricultura no meio rural e intensificou o debate sobre o rumo das políticas públicas rurais brasileiras. Esse debate tem mostrado a necessidade de se ultrapassar, em parte, o viés produtivo das políticas públicas rurais, já que a agricultura familiar brasileira cumpre outras funções (econômicas, sociais, ambientais e de contribuição para a segurança alimentar), além de sua função essencial de produzir alimentos.

Os países que mais têm avançado no reconhecimento dessas funções que a agricultura pode desempenhar, incorporando-as nas políticas públicas, são os europeus, com destaque para a França. Esse tipo de política pública, na França, atingiu seu ápice com a lei de orientação agrícola de 1999, cuja consideração de valorizar a multifuncionalidade da agricultura ganhou status no cenário rural francês. De acordo com Vermersch, citado por Maluf (2002a), a multifuncionalidade é entendida, nesse país, como o conjunto das contribuições da agricultura para o desenvolvimento econômico e social. Dentre essas contribuições destacam-se: a promoção da segurança alimentar, os cuidados com o território, a proteção ao meio ambiente e as atividades não-agrícolas.

No Brasil, o uso do enfoque da multifuncionalidade da agricultura como categoria analítica do meio rural é ainda bastante recente (¹). Um dos destaques desse enfoque está em seu aspecto metodológico. A unidade de análise adotada é a agricultura familiar, e mais diretamente, as famílias de agricultores familiares. Isso significa olhar a agricultura de uma forma diferente analisando a interação entre famílias rurais e territórios em que vivem, na dinâmica de reprodução social, considerando os modos de vida das famílias na sua integridade, e não apenas seus componentes econômicos.

¹ Os primeiros estudos sobre multifuncionalidade da agricultura no Brasil se deram no âmbito do projeto: Estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e a agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras – CNPq, coordenado pelo CPDA/UFRRJ, 2001.

Alguns estudos (Carneiro (2002), Wanderley (2003) e Maluf (2002b)) ratificaram que a agricultura familiar brasileira cumpre outras funções além da produtiva e permitem um maior reconhecimento da dinâmica de reprodução social das famílias de agricultores familiares. Os estudos colaboram também no sentido de verificar que a promoção de outras funções da agricultura por parte das políticas públicas rurais torna-se tão importantes quanto o estímulo à produção agrícola. Segundo Maluf (2003; 2005), uma das características do EMA no contexto das políticas públicas rurais brasileiras é a de realçar a idéia da coexistência e interfases entre diversos programas existentes no meio rural, voltados para as diversas dimensões da agricultura.

Apesar desses avanços na aplicabilidade desse enfoque da multifuncionalidade da agricultura no Brasil, este é ainda bastante incipiente sob a ótica das políticas públicas. O grande desafio no contexto atual é refletir sobre o modo como o enfoque da multifuncionalidade da agricultura pode ser incorporado ou reformulado nos diversos programas públicos (com orientação para a produção agrícola ou não) que já existem no Brasil. Encontra-se aqui a importância desta dissertação, isto é, contribuir para o debate sobre o desenvolvimento e a incorporação do enfoque da multifuncionalidade da agricultura pelas políticas públicas rurais brasileiras – mais especificamente no PRONAF infra-estrutura.

Se traçarmos a evolução do PRONAF, veremos que este foi, sobretudo, uma política de crédito rural. A exceção foi a criação da linha infra-estrutura que tinha por objetivo “apoiar melhorias para os agricultores familiares e para o ambiente em que vivem” (PRONAF,1996). Segundo Abramovay e Veiga (1999), essa linha do PRONAF representou, no contexto das políticas públicas rurais, uma grande novidade no modo de intervenção pública na realidade rural brasileira, já que previa a construção de um ambiente institucional baseado no protagonismo dos agricultores familiares como uma forma democrática de decisão e de participação na elaboração e gestão social da política pública. Para Delgado e Romano (2002), destacam-se nesse contexto os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs) que cada município selecionado para participar da linha infra-estrutura teve de formar e elaborar, tendo como base as diretrizes traçadas pela linha. Segundo esses autores, o CMDR é o espaço onde são debatidos e negociados os principais projetos contidos no PMDR. Assim, esse plano representa uma síntese das decisões, ou seja, das prioridades em torno das necessidades e potencialidades da agricultura familiar, debatidas no CMDR.

A presente dissertação teve por objetivo analisar, à luz do enfoque da multifuncionalidade da agricultura (EMA)², a elaboração e implementação do PMDR do município no Porciúncula. Esse município pertence à região do Noroeste fluminense e caracteriza-se por apresentar um dos mais baixos índices de pobreza rural e pela existência de várias políticas públicas voltadas a para a agricultura familiar (³). Em relação à linha infra-estrutura do PRONAF, em especial Porciúncula singulariza-se dentre os municípios dessa região por ter sido o único dos municípios fluminenses que executou esse programa, de 1997 a 2001, e que, em 2003, foi novamente selecionado para dar continuidade ao programa nas comunidades rurais.

Na realidade, essa singularidade de Porciúncula apenas o realça em um contexto maior do PRONAF infra-estrutura no Rio de Janeiro: a extrema diferenciação de performances dos municípios fluminenses na condução desse programa. Delimitamos, através de entrevista com o Secretário Executivo do PRONAF do RJ, dois tipos de performances(⁴). A primeira, que chamamos de *performance exitosa*, caracteriza-se quando um município cumpre os projetos e as metas contidos no PMDR. A segunda, *performance regular* dá-se quando o município tem problemas na execução do PMDR, ou seja, não cumpre ou cumpre apenas parcialmente os projetos e as metas. O município de Porciúncula foi o único que cumpriu todas as metas e projetos; portanto, possui *performance exitosa*. Essa foi a principal razão para a escolha desse município como objeto de estudo da presente dissertação.

A partir do que foi exposto, levantamos a hipótese central que orienta nossa reflexão:

- a) À luz do EMA, a agricultura familiar de Porciúncula cumpre outras funções, além da produtiva, e alguns elementos delas foram incorporados ao PMDR do município.
- b) Entretanto, o alcance desses elementos não dependeu das diretrizes traçadas pelo PRONAF infra-estrutura, e sim da iniciativa dos elaboradores e implementadores do PMDR de Porciúncula em articulá-lo com outras políticas públicas existentes no município, que têm por objetivo a promoção de outras funções que não a produtiva da agricultura.

²A partir de agora utilizaremos EMA quando nos referirmos ao enfoque da multifuncionalidade da agricultura.

³ Colhemos essa informação no site : www.obrasnet.gov.br

⁴ Entrevista realizada pelo autor em 2 de julho de 2004 na Secretaria Estadual do PRONAF / RJ.

Para o desenvolvimento dessa hipótese, abordaremos os seguintes pontos:

Primeiro, que outras funções, além da produtiva, a agricultura familiar de Porciúncula pode desempenhar? Segundo, existem elementos dessas outras funções incorporados no processo de elaboração e implementação do PMDR? Caso sim, como esses elementos foram incorporados? Caso não, o que dificultou a incorporação desses elementos ao PMDR?

A hipótese da dissertação foi respaldada pelos estudos sobre a multifuncionalidade da agricultura no Brasil, que corroboram que a agricultura familiar desempenha outras funções e se torna importante incorporá-las ou realçá-las no contexto das políticas públicas. Assim como, no argumento de que, para se dar conta dessas outras funções, são necessárias articulações entre políticas públicas existentes no meio rural.

Para a consecução da dissertação, a leitura sobre o EMA, documentos sobre a agricultura familiar de Porciúncula, o resgate da operacionalização do PRONAF infra-estrutura, observações de campo e entrevistas com os elaboradores e implementadores do PMDR tornaram-se etapas indispensáveis. Com relação aos procedimentos de pesquisa, as informações foram coletadas mediante análise documental, bibliográfica, manipulação de banco de dados do IBGE e da FAO/INCRA e entrevistas semi-estruturadas. Foram realizadas oito entrevistas com alguns elaboradores e implementadores que identificamos no PMDR do município. Entrevistamos três representantes de agricultores familiares (escolhidos de forma a contemplar os três distritos em que Porciúncula é dividido), três técnicos da EMATER, o Secretário de Agricultura de Porciúncula, e o presidente do sindicato rural. A pesquisa durou uma semana, e as entrevistas foram realizadas de forma individualizada, com exceção dos técnicos da EMATER, que alegaram contribuir melhor para a pesquisa se estivessem juntos.

Além desta introdução, a dissertação foi estruturada em dois capítulos e nas conclusões. O capítulo I é dedicado a apresentar o município de estudo. Trabalhamos primeiramente com os argumentos teóricos de forma a conferir ao leitor um entendimento dos fundamentos que norteiam os beneficiários da linha infra-estrutura (os agricultores familiares) e do tema da dissertação (o EMA). Num segundo momento, trabalhamos com essas categorias no contexto do

meio rural de Porciúncula. No Capítulo II, analisamos, à luz do EMA, a elaboração e implementação do PMDR do município. O capítulo mostra os resultados de pesquisa e traça algumas perspectivas em torno de mudanças atuais na linha infra-estrutura do PRONAF. Nas conclusões, resgatamos as principais questões desenvolvidas na dissertação, buscando analisá-las de forma crítica.

CAPÍTULO I

A AGRICULTURA FAMILIAR DE PORCIÚNCULA NUMA PERSPECTIVA AMPLIADA

Este capítulo será dedicado a apresentar o município em estudo, numa perspectiva ampliada, ou seja, não olhando somente para os aspectos produtivos de sua agricultura familiar, mas procurando destacar que outras funções essa agricultura pode desempenhar.

O capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, procuramos resgatar o contexto do surgimento da categoria agricultura familiar. Como a linha infra-estrutura do PRONAF é um programa voltado para a agricultura familiar, procurou-se entender que categoria de agricultor estávamos trabalhando. Veremos que esta foi socialmente construída tanto pela legislação quanto pela implementação do PRONAF (Abramovay e Veiga, 1999). A segunda seção introduz o EMA, que se mostra pertinente para a análise de políticas públicas para o meio rural. Na terceira seção, apresentamos o município de Porciúncula na perspectiva ampliada. Na última discutimos a multifuncionalidade da agricultura no município de Porciúncula.

1.1. A agricultura familiar: uma categoria construída pela política pública.

Segundo Ferreira *et al* (2001), a política agrícola definida para conduzir à modernização da agricultura nacional – até antes do PRONAF – tinha um foco único: o aumento da produtividade, a partir da incorporação de avanços tecnológicos, e um público-alvo relativamente homogêneo: a empresa rural, viabilizável sobretudo em função da disponibilidade de grandes áreas de terra e acesso garantido a numerosos e abundantes subsídios fiscais e creditícios. Assim, o processo de modernização da agricultura no Brasil, que privilegiou os grandes produtores, fez com que um grande segmento de agricultores ficasse marginalizado. Muitos desses organizados em sindicatos, associações, ou através de representantes/militantes políticos e da Igreja Católica, reivindicaram para si políticas específicas. Naquele momento, esses agricultores tinham as mais diversas denominações, como camponeses, pequenos produtores, agricultores de baixa renda, sendo hoje

chamados agricultores familiares. Nesse contexto, podemos fazer alguns questionamentos: Qual a razão do surgimento da categoria agricultura familiar? Quais são as características socioeconômicas da agricultura familiar? Estas são algumas questões relevantes para se pensar políticas públicas, tais como o PRONAF que tem como beneficiários diretos os agricultores familiares.

1.1.1. Recuperando o processo de formação da categoria agricultura familiar.

Segundo Guazirolí (2000), até recentemente o debate sobre a agricultura brasileira não destacava a importância da agricultura familiar para o país, sendo direcionados à oposição a reforma agrária e o possível processo de democratização do acesso à terra, representativos de uma ameaça ao latifúndio. Durante a década de 1960, o modelo de política agrícola adotado apoiava-se, basicamente, na criação e difusão de novas tecnologias via intensificação em pesquisas, novos conhecimentos e uso intensivo de insumos para aumentar a produtividade dos fatores empregados nas atividades agrícolas (⁵).

Enquanto isso, a geração adicional de renda tinha como objetivo assegurar a continuidade e expansão sustentável do fluxo de produção, regularizar o processo de comercialização (assegurando o abastecimento de alimentos e matérias primas) e evitar grandes flutuações de preços agrícolas, cujos efeitos macroeconômicos diretos (no próprio índice de preço) e indiretos (através dos salários) eram considerados como um dos principais obstáculos ao processo de acumulação de capitais.

Visto que a política agropecuária deste período procurava ampliar a produção e modernizar seus métodos sem alterar a estrutura fundiária (o que acabou resultando em maior concentração

⁵ Segundo Graziano da Silva (1996) o processo de modernização da agricultura foi implementado no Brasil a partir da segunda metade de 1960 e é caracterizado como uma mudança na transformação da base técnica da agricultura. Esse processo representou também uma consolidação da integração técnica e financeira dos Complexos Agro-Industriais (CAIs), impondo profundas transformações nos planos de concentração e centralização dos capitais aplicados no setor agropecuário, assim como na propriedade da terra e no conteúdo das políticas. Do ponto de vista da estrutura produtiva e das relações sociais, a modernização foi considerada excludente, quer se considere o tamanho dos produtores, quer se considere a região do país. Predominou a integração, ao CAIs, de médios e grandes produtores (pesar de haver pequenos produtores em culturas específicas), localizados nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país. Já nas regiões Nordeste e Norte e em parte significativa do Sudeste (Nordeste de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro), predominam pequenos produtores não integrados.

fundiária), o mesmo passou a ser denominado de modernização conservadora (Graziano da Silva, 1999).

Para os outros segmentos da agricultura, o resultado dessa modernização conservadora teve um efeito predominantemente negativo. Isso porque grande parte desses segmentos de produção ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção.

Como consequência da condução da política agrícola ter sido prioritariamente voltada para os setores patronal e agroindustrial, tivemos:

- O aumento da concentração da propriedade da terra;
- A redução dos espaços territoriais ocupados por arrendatários, posseiros e pequenos produtores;
- A ocorrência de um grande êxodo rural, quando quase 32 milhões de pessoas trocaram o campo pelas cidades entre os anos de 1960 e 1985.

A ênfase dada pela política agrícola brasileira foi em grande proporção diferente das políticas agrícolas adotadas nesse mesmo momento nos países desenvolvidos. Nestes, “a exploração familiar legitima-se econômica e socialmente como uma forma social de produção com competência para satisfazer as necessidades essenciais, tanto da sociedade como de seus integrantes” (Guanziroli, 2000).

Só recentemente esse cenário começou a mudar, a partir da instituição de políticas agrícolas diferenciadas para os diversos tipos de produtores rurais.

Dois fatores foram decisivos para essa mudança. O primeiro foi a pressão dos trabalhadores rurais na reivindicação da implantação de políticas específicas para os setores excluídos das políticas agrícolas, exercida por parte do MST (que teve como resultado a criação do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária em 1985) e pela CONTAG (que conseguiu a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF em 1996). O segundo foi um estudo realizado pelo convênio FAO/INCRA, o projeto

UTF/BRA/036/BRA, que definiu e estabeleceu um conjunto de diretrizes mais precisas para a formulação de políticas públicas (⁶).

Assim, a partir desses dois fatores, e com a divulgação dos resultados do Censo Agropecuário de 1995 e 1996, começa a haver uma maior difusão do termo agricultura familiar. A mesma mudança ocorreu em relação à opinião quanto à produção da agricultura familiar, demonstrando-se a necessidade de se desenvolverem políticas de apoio a este segmento da agricultura, que apresenta resultados tão satisfatórios no que diz respeito à produção e qualidade de vida de suas populações, apesar de terem sido tão pouco assistidas por programas de políticas públicas (⁷).

Segundo Abramovay e Veiga (1999), a agricultura familiar é uma categoria socialmente construída, tanto pela legislação, quanto pela implementação do PRONAF. Isso porque o PRONAF surgiu como uma novidade institucional relacionada a redefinições do papel a ser desempenhado pela pequena produção agrícola, de perfil familiar, nos processos de sua integração aos mercados e de promoção do desenvolvimento econômico (Bruno e Dias, 2004).

De acordo com Wanderley (1997), a agricultura familiar é um conceito genérico que incorpora uma diversidade de situações específicas. A combinação entre família, produção e trabalho tem conseqüências fundamentais para a forma como ela age social e economicamente. Com um outro olhar, Neves (2001) aponta que a constituição do projeto de consolidação da agricultura se legitima pela construção de novas posições sociais, genericamente qualificadas pelo termo político agricultura familiar. Portanto, a categoria agricultura familiar acena para um padrão ideal de integração diferenciada de uma heterogênea massa de produtores e trabalhadores. Essa se legitima por um sistema de atitudes que lhe está associado, que denota a inserção num projeto de mudança da posição política e, por isso, de secundarização do papel econômico e social.

⁶ Como resultados importantes a serem destacados o referido projeto apresentou uma caracterização do potencial de desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil e delimitou-a como público alvo de tais políticas a serem recomendadas, além de indicar várias medidas de política agrária e agrícola que optassem pela agricultura familiar como linha estratégica de desenvolvimento rural.

⁷ Segundo o relatório da FAO/INCRA, a concentração fundiária é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento dos estabelecimentos familiares e que a agricultura familiar é importante para o desenvolvimento do país quer seja pela sua grande diversidade quer seja pelo papel que desempenha como fonte geradora de emprego, renda, alimentação e desenvolvimento local.

1.1.2. A heterogeneidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira.

O estudo da FAO/INCRA 1995/1996 classificou os agricultores em duas grandes categorias: a agricultura familiar e a patronal. A principal característica da agricultura familiar – a primeira categoria que devemos entender para o desenvolvimento da dissertação - é sua profunda heterogeneidade socioeconômica.

1.1.2.1. A agricultura familiar e suas modalidades.

Vejamos, primeiramente, as principais características que distinguem a agricultura familiar da patronal (Quadro 1).

Quadro 1
Diferenças entre a agricultura familiar e a patronal

Agricultura Familiar (⁸)	Agricultura Patronal
Trabalho e gestão intimamente relacionados	Completa gestão entre gestão e trabalho
Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelo agricultor e sua família.	Organização centralizada
Ênfase na diversificação	Ênfase na especialização
Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade e vida	Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis
Trabalho assalariado complementar	Trabalho assalariado predominante
Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade no processo produtivo.	Tecnologias dirigidas á eliminação e decisões “de terreno” e “de momento”.

Fonte: FAO/INCRA 1995/1996.

Além dessas características comparativas, podemos acrescentar que na agricultura familiar a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

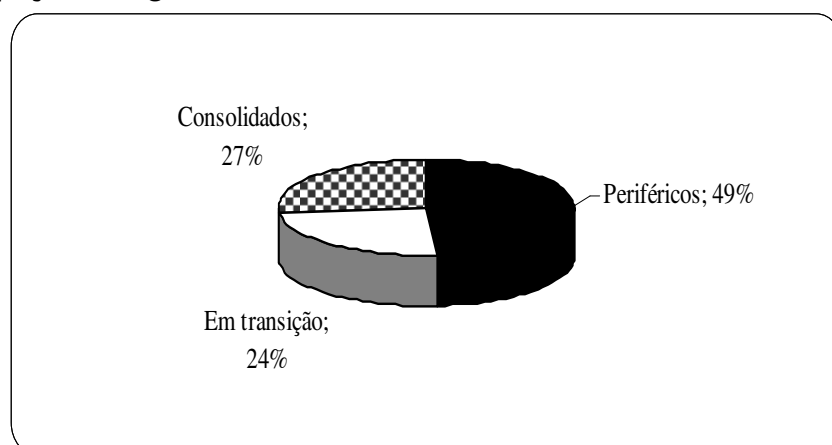
⁸ Aos agricultores familiares estão inseridos em unidades produtivas de até 100 hectares.

A agricultura familiar é composta por grupos heterogêneos que podem ser divididos em três modalidades:

- **Agricultura familiar consolidada:** estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e as políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais, alguns chegando até mesmo a integrar o chamado *agribusiness*;
- **Agricultura familiar em transição:** estabelecimentos com acesso apenas parcial aos circuitos de comercialização da inovação tecnológica e do mercado, sem acesso à maioria das políticas públicas e programas governamentais e não estão consolidados como empresas, mas possuem amplo potencial para sua viabilização econômica;
- **Agricultura familiar periférica:** estabelecimentos geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de fortes e bem estruturados programas de reforma agrária, crédito, pesquisa, assistência técnica e extensão rural, agro-industrialização, comercialização, dentre outros.

De acordo com o estudo da FAO/INCRA 1995-1996 existiam no Brasil até aquela data do estudo cerca de 4.339.000 estabelecimentos familiares com a seguinte distribuição.

Gráfico 1
Participação da agricultura familiar em suas diferentes modalidades



Fonte: FAO-INCRA 1995/1996. Elaboração gráfica do autor.

Podemos perceber que quase metade (2.169.000) dos estabelecimentos estão inseridos na modalidade periférica, ou seja, que abrange agricultores familiares mais empobrecidos. Desse

modo, ao levarmos em consideração os aspectos em torno da agricultura familiar devemos levar em consideração à própria diferenciação socioeconômica que existe dentro da categoria.

Para Wanderley (2003), o surgimento do PRONAF em nível nacional equiparou conceitualmente o conceito de agricultura familiar ao patronal em termos econômicos. Sob esse enfoque, a autora salienta que, embora o conceito de agricultura familiar adotado englobe todos aqueles que associam a família à propriedade, ao trabalho e à gestão direta do empreendimento, só seriam considerados efetivamente agricultores familiares passíveis de receber estímulos do programa proposto aqueles que comprovassem sua viabilidade econômica (⁹). Assim, Carneiro (1997) analisando os tipos de agricultores beneficiados pelo PRONAF chama-nos a atenção para possibilidade de exclusão de grande parte dos agricultores familiares dessa política pública. Segundo a autora, os possíveis agricultores excluídos (periféricos) dependeriam de outras ações não previstas pelo PRONAF, tais como: um forte e bem estruturado programa de reforma agrária e de atividades econômicas não-agrícolas compatíveis com sua condição de agricultura de tempo parcial.

Ainda segundo a última autora, a opção do governo de apoiar essa forma de produção agrícola- a agricultura familiar- acirrou o debate sobre a sua noção, principalmente pela caracterização utilizada para estabelecer os beneficiários do PRONAF. Ao estabelecer o acesso às inovações tecnológicas e ao mercado, como critério para seleção do público alvo e como objetivo de medidas a serem implementadas, o programa identifica-se com uma “lógica produtivista, sustentada na tecnificação e na realização de um rendimento para o agricultor, que lhe possibilite não apenas melhorar o seu padrão de vida, mas reembolsar os investimentos públicos” (Carneiro, 1997) ¹⁰.

Segundo Delgado e Romano (2002), o PRONAF foi um instrumento importante para a consolidação da agricultura familiar como categoria, tanto no campo dos atores sociais rurais, quanto em relação ao próprio Estado, através de seu reconhecimento formal e prático, não apenas

⁹ Principalmente incentivos do PRONAF crédito.

¹⁰ Para a autora, acerca desse aspecto é preciso considerar que, o PRONAF ainda que chame “atenção para a diferença desta nova política em relação às anteriores, criticadas como produtivistas, ou seja, com ênfase na dimensão quantitativa do crescimento econômico em detrimento da dimensão qualitativa do bem-estar social, as metas anunciadas nos remetem à velha fórmula desenvolvimentista: aumento da produção = diminuição de preço de mercado = competitividade”.

como objeto específico de políticas públicas, mas de política de âmbito nacional. Dessa forma, a noção de agricultura familiar passou a fazer parte do discurso político referente não somente às questões agrária e agrícola, mas também aos debates sobre comércio internacional e modelos de desenvolvimento. Temas como segurança alimentar, multifuncionalidade e agroecologia, por exemplo, têm na agricultura familiar uma categoria referencial. Através dela, os atores passam a distinguir, agrupar e/ou substituir categorias anteriormente utilizadas, especialmente no debate público como, por exemplo, agricultura patronal, campesinato, pequena produção, pequena agricultura, agricultura de baixa renda, entre outras. Dessa forma, ao trabalharmos com essa categoria, devemos levar em consideração que ela abarca uma diversidade de situações e um grande número de grupos sociais.

1.2. O Enfoque da Multifuncionalidade da agricultura (EMA).

A multifuncionalidade da agricultura ganhou notoriedade durante as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1999, sendo esse contexto marcado por vários interesses em jogo. De um lado, os países exportadores de commodities como Brasil, Argentina, Uruguai entre outros, que buscavam a liberalização do comércio e a remoção das barreiras comerciais na Europa. Em contraposição aos objetivos desses países, a Comunidade Européia lançou mão da chamada multifuncionalidade da agricultura, em argumento que as funções múltiplas exercidas pela agricultura naquela sociedade exigiriam que este setor não tivesse tratamento essencialmente comercial (¹¹). Segundo Givord (2001), esses países, juntamente com Japão, Coreia e a Suíça, formaram um grupo informal – os “amigos da multifuncionalidade” – que reconhecia o fato de que a agricultura poderia desempenhar muitos papéis, além de sua produção de bens agrícolas e alimentares. E consideravam que, devido a esta especificidade, a agricultura mereceria um tratamento particular nas negociações comerciais internacionais, a fim de preservar os papéis que a agricultura desempenha para o ambiente, para as paisagens rurais e também para o desenvolvimento rural. Segundo a mesma autora, os amigos da multifuncionalidade não têm, contudo, uma visão monolítica desse conceito e aceitam algumas

¹¹ Essas informações foram obtidas em Soares (2001) e no Seminário Franco-Brasileiro realizado em 2004 em Florianópolis. Para mais informações sobre o debate do surgimento da multifuncionalidade ver: Maluf, Renato S. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa, in Lima, D. M. A. e Wilkinson, J. (orgs.). *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília (DF), CNPq/Paralelo 15, 2002.

variantes na definição que cada país lhe possa dar, refletindo a sua história, cultura e nível de desenvolvimento. Assim, a multifuncionalidade não é um apanágio de um clube de nações ricas. Abrange também os países em desenvolvimento, para os quais é essencial que o setor agrícola possa plenamente assumir o seu papel no desenvolvimento (¹²) das zonas rurais e, além disso, na luta contra a pobreza. Para Blanchermanche (2000), esses países acreditavam, assim, que seus “territórios” rurais se constituíam locais em que se cumprem diferentes funções no contexto da sociedade. Isto significava investir na multifuncionalidade do setor rural, cujo papel extrapola a simples bifuncionalidade, como normalmente se conhece e acredita, de produzir alimentos e fornecer matérias-primas para vestir a população.

Nesse contexto, o país que mais desenvolveu o argumento em relação a multifuncionalidade da agricultura foi a França. Desse modo, o desenvolvimento conceitual da multifuncionalidade da agricultura tem grande influência francesa e representa, nesse país, uma forma de “atenuar a preeminência até então atribuída à produção de bens comerciais agrícolas, notadamente alimentares” (Roux e Fournel, 2003). Segundo os autores, o EMA representa a idéia de que a agricultura deve ir além de seu papel apenas estritamente econômico e levar em conta uma realidade complexa em que os agricultores interagem no espaço (território) onde vivem. Para Wanderley (2003), essa alternativa da França em apoiar as múltiplas funções da agricultura tem como pano de fundo o modelo produtivista que trouxe vantagens no mercado internacional para esse país. Mas também provocou efeitos nefastos aos níveis econômico (a superprodução), social (a redução dos efeitos agrícolas necessários à efetivação das metas produtivas e a expansão de espaços socialmente vazios ou esvaziados) e ambiental (profundo desgaste dos recursos naturais). É nesse sentido que Carneiro (2002) coloca que a multifuncionalidade surge no contexto da busca de soluções para as “disfunções” do modelo produtivista e inova ao induzir uma visão integradora das esferas sociais na análise do papel da agricultura. Na mesma direção, Maluf (2002a) colabora afirmando que a ótica da multifuncionalidade da agricultura se diferencia de outras óticas (no caso francês) por valorizar as peculiaridades do agrícola e do rural e suas outras contribuições que não apenas a produção de bens privados, além de repercutir as críticas às formas predominantes assumidas pela produção agrícola por sua insustentabilidade e pela qualidade duvidosa dos produtos que gera. Assim, segundo o mesmo autor, a multifuncionalidade rompe com o enfoque setorial e amplia o campo das funções sociais

¹² Nesse sentido Maluf (2003) afirma que a multifuncionalidade da agricultura no terceiro mundo envolve fundamentalmente a questão do desenvolvimento.

atribuídas à agricultura, que deixa de ser entendida apenas como produtora de bens agrícolas. Ela se torna responsável pela conservação dos recursos naturais (água, solos, biodiversidade e outros) e do patrimônio natural (paisagens), e pela qualidade dos alimentos.

Segundo Wanderley (2003), a multifuncionalidade na França está relacionada também à valorização de funções não diretamente mercantis (bens imateriais) que encontrou eco numa certa visão da sociedade nacional a respeito da agricultura e do meio rural. Além disso, a unidade de produção agrícola pode oferecer novos bens mercantis como é o caso do agroturismo e da prestação de serviços especializados a terceiros. Acrescenta-se a isso a inclusão das atividades não-agrícolas (pluriatividade) como fontes do atributo da multifuncionalidade, que podem ser por esta estimuladas e requerem seu reconhecimento administrativo (pela adequação das definições legais e das estatísticas) e cultural (deixar de ser vista como sinal de precariedade) (Laurent, citado por Maluf, 2002a).

Rémy (2004) afirma que a multifuncionalidade da agricultura na França ganhou relevância por ter seu direcionamento para o contexto das políticas públicas. O principal instrumento de implementação da multifuncionalidade da agricultura é o contrato de estabelecimento (CTE), criado por um artigo que diz que o mesmo comporta um conjunto de engagements referentes às orientações produtivas do estabelecimento, ao emprego e seus aspectos sociais, à contribuição da atividade da unidade produtiva em favor da preservação dos recursos naturais, da ocupação do espaço ou da realização de ações de interesse geral e do desenvolvimento de projetos coletivos de produção agrícola. O autor salienta que essa medida abre outra perspectiva à agricultura, além da produção de gêneros alimentares ou matérias-primas industriais, e trazem para os agricultores outras formas de identidade profissional e outros modos de viver e conceber sua própria ocupação.

É importante destacar a dimensão territorial com vistas ao desenvolvimento sustentável do meio rural europeu. De acordo com Rémy (2004), o principal aspecto da multifuncionalidade no caso europeu é justamente o de que “a política agrícola deve levar em consideração as funções econômicas, ambientais e sociais da agricultura, que participam da gestão do território”. O enfoque territorial é, assim, segundo o autor, uma forma de acabar com o atomismo individual dos agricultores e formar uma identidade territorial, capaz de garantir a sustentabilidade do meio ambiente.

De acordo com Wanderley (2003), os CTE's propuseram novas atribuições aos agricultores em três níveis complementares. Em primeiro lugar, no que se refere ao meio ambiente, os agricultores deveriam assegurar a preservação dos recursos naturais e a conservação das paisagens. Isso implicava abandonar toda a iniciativa poluidora, em sua atividade produtiva e em seu estilo de vida, e, ao mesmo tempo, adotar medidas positivas de proteção ambiental. Em segundo lugar, quanto ao compromisso com a qualidade dos produtos, os consumidores devem ter confiança na qualidade dos produtos que adquirem dos agricultores e, cada vez mais, demandam produtos associados a valores específicos – localidade, tradições, processos de produção técnica e socialmente aceitáveis. Em terceiro lugar, considera-se o papel central dos agricultores nos processos de ocupação e dinamização dos espaços rurais. De acordo com Cazella e Roux (1999) o mecanismo de funcionamento dos CTE's se dava através de subsídios financeiros, desde que os agricultores se engajem no exercício de uma agricultura que combine, ao mesmo tempo, produção agrícola a proteção e a renovação dos recursos naturais (¹³).

Nesse contexto, “mais que um instrumento que promove uma discreta reorientação da política agrícola, a noção de multifuncionalidade é operacional como instrumento metodológico para abordar e compreender o meio rural. Sua maior contribuição estaria, portanto, na possibilidade de, através de uma lente (grande angular), perceber a agricultura na sua relação com as outras esferas do social. Ao direcionar a atenção para o que se nomeou de “funções não diretamente produtivas da agricultura”, ela promove um recorte analítico que favorece uma percepção holística (e não setorial) da sociedade, revelando a importância e buscando significados de atividades e relações sociais que, até então, estavam à margem das análises econômicas e das lentes dos formuladores de políticas públicas” (Carneiro, 2002). Com o mesmo raciocínio da autora, Abramovay (2003) ressalta que, apesar de a multifuncionalidade ser “areia nos olhos” para encobrir interesses comerciais, esta pode ser importante para exprimir a crise de um modo de crescimento e, sobretudo, da representação social da agricultura.

¹³ Contudo, modificações recentes na política francesa levaram à suspensão dos CTE's, em Outubro de 2002, e à proposta de introdução dos CAD's (contratos de agricultura sustentável), cujos princípios e normas de implementação ainda estão por se definir.

1.2.1. O EMA em busca de status explicativo no Brasil.

Apesar do contexto bastante específico, como vimos acima, do surgimento e desenvolvimento conceitual da multifuncionalidade da agricultura, é unânime entre os estudiosos e os trabalhos desenvolvidos pelos mesmos que a noção de multifuncionalidade da agricultura torna-se extremamente útil e pertinente para analisarmos criticamente de que maneira as políticas públicas se relacionam com as múltiplas funções da agricultura familiar brasileira.

Maluf (2002a) chama atenção, entretanto, para o fato de que a utilização de uma formulação originariamente europeia ou francesa para a análise da realidade brasileira não pode ser feita na forma de uma transposição mecânica. A começar pelo papel central atribuído à atividade agrícola pela noção de multifuncionalidade da agricultura, em particular à produção agroalimentar, na conformação do rural e na reprodução da ampla maioria das famílias rurais. No caso europeu, ainda segundo o autor, observa-se uma espécie de "retorno" do produtivismo em direção às preocupações com o meio ambiente, com formas sustentáveis de produção, e com a produção de alimentos de qualidade.

Segundo Carneiro e Maluf (2003), o EMA torna-se importante e útil à realidade brasileira, à medida que for considerado como um instrumento de análise dos processos sociais agrários que permitam enxergar dinâmicas e fatos sociais obscurecidos pela visão que privilegia os processos econômicos, ainda que se concorde que, no Brasil, a promoção da multifuncionalidade tem que ser combinada com o estímulo à produção de alimentos.

No contexto da pesquisa sobre o EMA no Brasil, além dos resultados, podemos destacar alguns aspectos metodológicos que trazem implicações nas formas de incorporação do enfoque, no contexto das políticas públicas rurais no Brasil. Metodologicamente, os estudos consideraram as diversas funções cumpridas pela agricultura no âmbito da unidade familiar. Isso significou mudar o foco de análise, ou seja, tirar o peso da agricultura e considerar as várias atividades (agrícolas e não-agrícolas) e funções empreendidas pelos membros do grupo familiar. Nesse contexto, a família rural é uma unidade que se reproduz em regime de economia familiar e desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, ‘situada’ num território com

determinadas características sócio-econômicas, culturais e ambientais. A família rural, por sua vez, é considerada como uma unidade social e não apenas enquanto unidade produtiva.

De acordo com Carneiro e Maluf (2003), essa mudança de foco permite colocar num mesmo quadro analítico diversos elementos e fatos sociais que compõem o universo social do mundo rural, favorecendo a compreensão da inserção de diferentes tipos de famílias rurais nesse universo e, portanto, legitimar formas de produção e de fontes de renda que normalmente ficam fora dos quadros analíticos hegemônicos.

Na realidade, o EMA foi inaugurado no Brasil recentemente e tem-se tornado importante, na medida em que está dando conta de um conjunto de questões em torno do debate sobre a agricultura familiar e, com isso, permitindo rever as próprias questões em torno do desenvolvimento rural. Questões como desenvolvimento territorial, diversidade cultural, atividades não-agrícolas e cuidados com a natureza e a biodiversidade podem encontrar na multifuncionalidade da agricultura a forma de obter reconhecimento no contexto das políticas públicas orientadas para o meio rural.

Graziano da Silva (1999) e Veiga (2001) fazem algumas considerações sobre as atuais perspectivas das políticas rurais. O primeiro autor chama a atenção para o desenvolvimento da renda, o emprego fora da agricultura e o desenvolvimento de infra-estrutura econômica e social no meio rural, reconhecidos como tão importantes para a política pública quanto a manutenção da produção agrícola. Já Veiga salienta a importância de as políticas públicas incentivarem uma maior conscientização ambiental, incorporando uma preocupação cada vez mais crescente com as atividades produtivas e o meio ambiente. Nesse contexto, Abramovay (2003) afirma que o EMA pode ser importante para ajudar a entender que o rural não se restringe à produção agropecuária.

Apesar da recente importância conferida ao EMA no contexto rural brasileiro, nos últimos anos este vem ganhando cada vez mais espaço no contexto das políticas públicas. De acordo com Maluf (2005), o atual contexto caracteriza-se pela existência de vários fatores que estimulam a incorporação de elementos do EMA nos programas públicos no Brasil. O primeiro fator encontra-se nas modificações que vêm ocorrendo, há algum tempo, nas diretrizes e objetivos

gerais do programa, voltados para a agricultura familiar ⁽¹⁴⁾. Crescem, também, a preocupação com temas de equidade e sustentabilidade e a abertura de novos temas, entre os quais se destacam as questões de gênero e o rural não-agrícola.

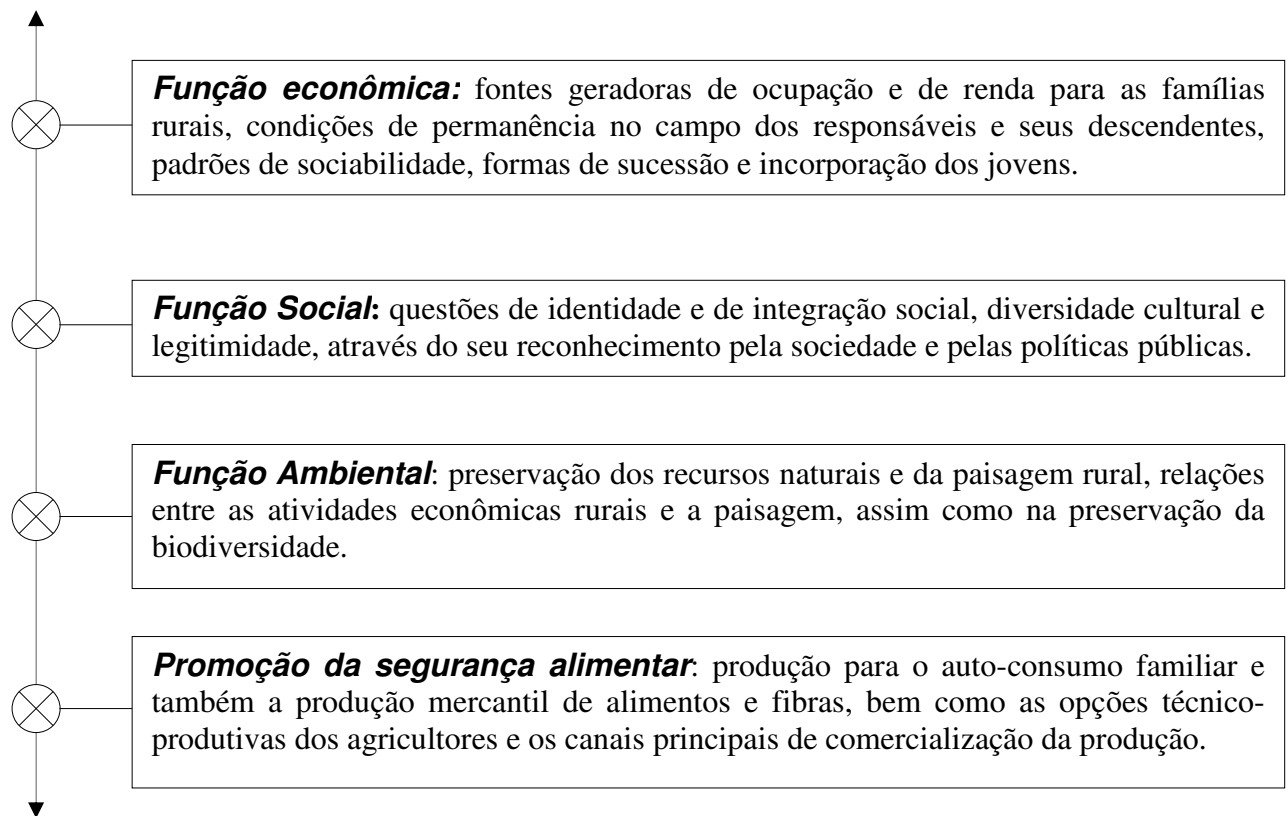
Essa evolução em relação a incorporação do EMA pode ser percebida através de dois trabalhos do autor acima. Em Maluf (2003), há uma observação de que os aspectos multifuncionais poderiam ser percebidos nos debates sobre políticas públicas rurais brasileiras, apesar de não haver uma menção explícita da noção ⁽¹⁵⁾. Em seu recente trabalho, Maluf (2005), o autor observa que, nas proposições do Governo Lula, há uma utilização explícita do EMA. Isso pode ser verificado, por exemplo, no plano nacional de reforma agrária que sugere “valorizar a multifuncionalidade do espaço rural”, bem como ressalta que a agricultura familiar promove a ocupação mais equilibrada do território nacional e, por meio de sua multifuncionalidade e da pluriatividade, integra diferentes contribuições ao território e diferentes atividades econômicas.

Na pesquisa sobre o EMA no Brasil, identificam-se as seguintes funções da agricultura e alguns de seus componentes desempenhados pelas famílias de agricultores familiares (Figura 1).

¹⁴ Segundo o autor pode-se observar uma retórica não produtivista, ainda que, por vezes, rendendo-se ao linguajar do agronegócio.

¹⁵ O PRONAF, por exemplo, expressa uma abordagem mais ampla sobre as características da agricultura familiar e seu papel no desenvolvimento, mesmo sem explicitar a noção de multifuncionalidade.

Figura 1
Funções desempenhadas pela agricultura familiar.



Podemos observar que o EMA no Brasil pode aglutinar, através de suas funções, vários componentes além do produtivo, desempenhadas pelas famílias de agricultores. Sem querer dar conta de todos os componentes que cada função pode abarcar, vejamos os mais recorrentes (destacados abaixo) e que auxiliam a compreensão das múltiplas funções que a agricultura pode assumir no contexto brasileiro:

- A função econômica (**fontes geradoras de ocupação e renda das famílias rurais**).

De acordo com o estudo da FAO/INCRA 1995/96, existiam no país, até aquela data, cerca de 4,8 milhões de estabelecimentos rurais, sendo 4,1 milhões familiares (85,2%) e 554,5 mil estabelecimentos patronais (11,4%). Os estabelecimentos familiares são responsáveis pela geração de mais de 12 milhões de empregos e participam com quase 40% (R\$18,1 bilhões) do valor bruto da produção total, recebendo, porém, apenas 25,3% (R\$937 milhões) do financiamento total concedido no país à agricultura. Fica patente, assim, que a função produtiva

da agricultura é importante para o contexto rural brasileiro – principalmente na geração de empregos – e, “por isso deve cada vez mais receber estímulos das políticas públicas” (MDA, 2004). Entretanto, a “configuração do meio rural brasileiro é, hoje, muito mais ampla que a agricultura” (Graziano da Silva, 1999). De acordo com o autor, ao olharmos para o meio rural brasileiro, é necessário considerar três grandes sub-setores de atividades: (i) uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias; (ii) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e às várias atividades industriais e de prestação de serviços; e (iii) um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercado (¹⁶).

Em paralelo às mudanças em curso no meio rural, existem também importantes alterações na estrutura produtiva nas próprias unidades agrícolas familiares. Fatores como o crescimento da mecanização e a automação das atividades agropecuárias têm contribuído para a redução do tempo de trabalho necessário dos produtores familiares. Como resultado, tem-se o que Graziano da Silva (1999) denominou de “mecanização do tempo livre” das famílias rurais, antes estavam ocupadas em lazer ou em atividades não-agrícolas para autoconsumo (fabricação de doces, conservas, móveis e utensílios domésticos). Assim, o uso do tempo passou a se converter em renda para a família. Nesse contexto, toma vulto “um novo agente socioeconômico, o agricultor pluriativo”. A pluriatividade pode configurar-se de duas formas básicas: (i) por meio do mercado de trabalho relativamente indiferenciado, que combina desde a prestação de serviços manuais até o emprego temporário nas indústrias tradicionais (agroindústrias, têxtil, vidro, bebidas, etc.); (ii) por meio da combinação de atividades tipicamente urbanas do setor terciário, com o *management* das atividades agropecuárias.

Apesar das mudanças no meio rural brasileiro, “a agricultura continua a desempenhar papel central na reprodução econômica e social das famílias rurais, apesar de que, para a maioria delas, sua contribuição menos importante vem sendo a renda monetária obtida com a produção agrícola própria” (Maluf, 2003). Assim, a estratégia de obtenção de renda monetária pelas famílias de agricultores caracteriza-se pelo recurso sistemático às atividades não-agrícolas no interior da

¹⁶ O autor justifica as aspas no termo novas porque, de fato, tais atividades sempre existiram, mas, só recentemente, tornaram-se significantes como atividades econômicas. Dentre estas, destacam-se os hobbies pessoais ou pequenos negócios agropecuários intensivos (piscicultura, horticultura, floricultura, fruticultura de mesa, criação de pequenos animais, etc) e atividades orientadas para o consumo, tais como lazer, turismo residência, entre outros.

unidade familiar e, fora delas, em ocupações tipicamente urbanas. Mas também inclui o trabalho temporário em atividades agrícolas realizadas em estabelecimentos de terceiros. A combinação de atividades agrícolas e não-agrícolas insere a agricultura familiar em diferentes setores e amplia seu campo de atuação e inserção social e econômica, associando o enfoque da pluriatividade diretamente ao da multifuncionalidade.

O estudo realizado por Moraes e Vilela (2003), cujo objetivo é analisar a aplicação do EMA em uma região de cerrado piauiense, mostra-nos que a agricultura familiar potencializa uma relação mais satisfatória de ocupação da mão-de-obra na zona rural, se comparada com a agricultura patronal, cujo índice de emprego geralmente é baixo.

Podemos perceber que a função econômica e seu componente podem ser importantes para o contexto das políticas públicas rurais brasileiras, na medida em que permitem realçar o reconhecimento da diferenciação socioeconômica das localidades rurais brasileiras, ou seja, o apoio à atividade agrícola produtiva é essencial para a reprodução das famílias rurais, além de outras atividades importantes para muitas famílias de agricultores familiares.

- A função social (**diversidade cultural e identidade social**).

Como já observado na seção 1.1, a agricultura familiar é portadora de uma diversidade de situações. A função social vem trazer o reconhecimento de um grande número de grupos sociais como, agricultores familiares extrativistas, descendentes de quilombolas, assentados pela reforma agrária, pescadores artesanais e etnias indígenas. É nesse sentido que Wanderley (1997) afirma que a agricultura familiar é associada a conceitos de cultura, tradição e identidade.

Segundo o estudo realizado por Cardoso et al (2003), que trata do EMA em um contexto de reforma agrária, a multifuncionalidade pode ser importante para expressar, na atualidade, problemas sociais antigos não resolvidos. O estudo conclui que o EMA pode ser um instrumento com capacidade inovadora para potencializar os assentamentos rurais e a produção familiar no ambiente agrário brasileiro.

Com o mesmo viés social, Carneiro (2003), ao analisar o contexto de Nova Friburgo/RJ (contexto desfavorável para a atividade agrícola), mostra-nos que, para além da relevância econômica que a produção possa ter para o sustento do agricultor familiar, o que conta mais para a manutenção da atividade agrícola (naquele contexto) é a sua importância como definidora de uma identidade social, de um modo de ser e de se relacionar com o mundo e com a natureza.

Assim a função social é fundamental para uma reflexão mais ampla sobre os deferentes impactos das políticas públicas nos diferentes grupos sociais onde a atividade agrícola produtiva cumpre uma função essencial, entretanto não única, para um contexto marcado pela heterogeneidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira.

- A função ambiental (**relação das atividades produtivas ou econômicas dos agricultores familiares com a preservação da biodiversidade**).

A partir dos meados da década de 70, tem-se a internacionalização do pacote tecnológico conhecido como “Revolução Verde” (Sorj e Wilkinson, 1990). No Brasil, esse processo iniciou-se no período da modernização conservadora (1965-1979) e significou, por um lado, a implementação e uma série de inovações tecnológicas, no sentido de melhorar o desempenho da produtividade da agricultura (sementes geneticamente melhoradas, uso intensivo de insumos químicos e desenvolvimento da mecanização e da irrigação) e, de outro, a inserção crescente da agricultura ao complexo agroindustrial, quer pela integração aos setores industriais produtores de insumos a montante, quer pela sua vinculação ao mercado transformador da produção agrícola a jusante. Segundo o relatório PNUD (2001), esse contexto de “industrialização da agricultura”, que norteou as políticas públicas para a agricultura brasileira nessas décadas, é portador de uma racionalidade produtivista que se tem revelado como irracionalidade social e ecológica. Isso porque esse modelo não atentou para os problemas ambientais (erosão de solos, contaminação de águas e alimentos por agrotóxicos e substituição de florestas por monocultivos) decorrentes da ação humana.

Antes, os problemas ambientais não eram conhecidos pela sociedade e encontravam-se circunscritos a um ambiente seletivo, composto por uma fração minoritária de técnicos, agrônomos e profissionais ligados a entidades ambientalistas. Hoje, segundo Flexor e Gaviria (2003), a crescente difusão da problemática ambiental na sociedade brasileira contribui para a valorização do mundo rural e modifica a percepção social do papel da agricultura. Essa evolução tem introduzido uma demanda social por bens e serviços ambientais e rurais, tais como turismo ambiental, paisagens naturais e/ou rurais, alimentos e artefatos artesanais.

Segundo o IBGE - Meio Ambiente (2002), a agricultura é uma das atividades com maior impacto sobre o meio ambiente. Podemos inferir, dada a representatividade em número de estabelecimentos e em participação no valor da produção total brasileira, que a agricultura familiar tem um importante papel em minimizar esse impacto provocado pelo modelo produtivista. Segundo Codeiro e Pertersen, citado por Soares (2001), a agricultura familiar é o segmento que pode melhor contribuir nesse contexto, pois:

- Seu funcionamento econômico não se fundamenta na maximização da rentabilidade do capital e na geração do lucro a curto prazo, mas está orientado para o atendimento das necessidades da família e para a manutenção a longo prazo das potencialidades produtivas do meio natural, percebido como um patrimônio familiar;
- Por sua própria vocação de unidade de produção e consumo, a agricultura familiar valoriza a diversidade através de policultivos e criações distribuídas de forma equilibrada no tempo e espaço;
- A unidade de produção familiar, quer por sua extensão, quer pela forma de organização do trabalho, favorece maiores cidades, técnicas nas operações de manejo e, na medida em que toma as decisões, também as coloca em prática;
- Enraizada em um meio físico conhecido e sob controle, a agricultura familiar mantém uma relação positiva com o território, o que se revela, sobretudo, na capacidade de valorizar as potencialidades em suas estratégias de reprodução econômica.

A função ambiental, como vimos anteriormente, é a principal preocupação dos países europeus em torno da multifuncionalidade da agricultura. Esse contexto é marcado por uma preocupação da sociedade com a produção de alimentos “limpos” ou “mais limpos” e que cause mesmos impactos ao meio ambiente. Nesse caso, o que está em jogo não é a produtividade da agricultura, e sim a qualidade dos alimentos que ela pode oferecer à sociedade. No contexto brasileiro, em especial, a função ambiental não pode se desvencilhar da produtividade de alimentos. Segundo Maluf (2002b), aqui, desde logo, não está equacionada a questão da produção agroalimentar, caso se tenham em conta, além da disponibilidade física de bens, os aspectos socioeconômicos, culturais, espaciais e ambientais envolvidos na produção dos mesmos no contexto da elevada heterogeneidade e desigualdade social que caracteriza o mundo rural brasileiro.

O autor salienta ainda que exceto em circunstâncias localizadas, o apoio a uma agricultura multifuncional no Brasil não se desvincularia do aumento da produção agroalimentar por razões de segurança (abastecimento interno e auto-consumo), de exportação, e como parte do combate à pobreza rural. Contudo, como não é possível separar os aspectos da produção e das formas de produzir, ambos os objetivos devem, necessariamente, caminhar juntos. A orientação de produzir melhor nos marcos de uma agricultura multifuncional, no caso brasileiro, corresponde à perspectiva de agregar valor à matéria-prima agrícola pelos próprios agricultores familiares, porém sem que o incremento da sua renda dependa do aumento proporcional na quantidade produzida de bens primários (como era o caso no produtivismo da chamada revolução verde). Essa orientação teria, ademais, que ser capaz de articular-se ao requisito de 'produzir mais' num contexto desejável de superação das atuais restrições de demanda (de acesso aos alimentos) derivadas do elevado grau de desigualdade que marca a sociedade brasileira.

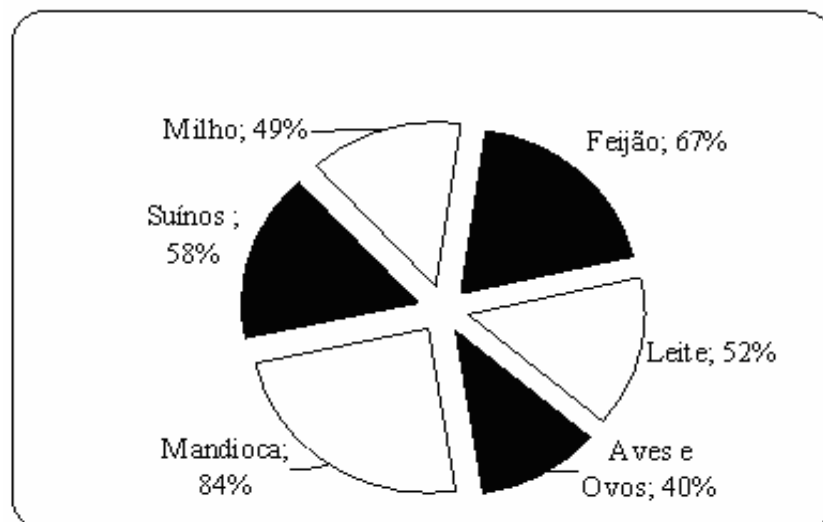
Tendo o EMA como referência, podemos perceber, assim, que a incorporação da função ambiental nas políticas públicas rurais brasileiras deve levar em consideração uma agricultura sustentável e menos agressiva ao meio ambiente. Isso implica novos conceitos e objetivos que busquem conciliar produção econômica e preservação dos recursos naturais.

- A contribuição para a segurança alimentar da agricultura (**auto-consumo alimentar e produção mercantil dos agricultores familiares**).

Segundo o estudo da FAO/INCRA 1995/96, a agricultura familiar, no contexto da segurança alimentar, pode ser importante para assegurar a alimentação das famílias rurais (auto-consumo alimentar), como também na produção de alimentos para a sociedade (seja para consumo doméstico ou para exportação). Segundo Guanziroli (2001), apesar dessa constatação para o contexto brasileiro de segurança alimentar foram poucas as políticas públicas orientadas para esse objetivo. Apesar disso, segundo o autor, a agricultura familiar demonstrou uma grande capacidade de adaptação e flexibilidade em relação a essa situação. Não há dúvida, também, de acordo com a FAO/INCRA 1995/96, que a agricultura patronal mostrou nas últimas décadas um acentuado dinamismo, notadamente no que diz respeito à capacidade de aumentar continuamente sua participação nas exportações brasileiras e na consolidação das chamadas cadeias agroindustriais, indicando que hoje já não mais podemos falar da separação entre uma agricultura familiar, exclusivamente dedicada ao abastecimento, e um setor empresarial capitalista voltado para a produção de mercadorias valorizadas no mercado internacional.

Ao falar em segurança alimentar, devemos levar em consideração a diversidade produtiva brasileira. Nas regiões Sudeste e Sul do país, consolidou-se um segmento de agricultores plenamente modernizado, desenvolvendo sistemas de produção altamente tecnificados e intimamente articulados às agroindústrias processadoras de produtos agrícolas. Nas regiões Centro-oeste, Norte e Nordeste, por sua vez, a agricultura enfrenta as dificuldades de um processo histórico de configuração de espaço agrário sob o domínio da grande propriedade. Nessas regiões, normalmente, associa-se agricultura familiar com unidades de baixa produção, precário desenvolvimento tecnológico e fraca capacidade de gerar renda. De acordo com Guanziroli (2001), a capacidade dos agricultores de reconfigurar seus sistemas produtivos e de estabelecer objetivos adaptados aos mais diferentes ambientes socioeconômicos é realçada por uma marcante participação na produção agropecuária nacional. Segundo o Censo Agropecuário 1995/96, os agricultores familiares são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agrícola brasileira e possuem como principais produtos:

Gráfico 2
Valor bruto da produção dos principais produtos da agricultura familiar brasileira



Fonte: MDA, 2004. / Elaboração gráfica do autor

Esses dados apontam, assim, que a agricultura familiar cumpre uma importante função de contribuir para a segurança alimentar das famílias rurais e da sociedade e, por isso, dever ter seu reconhecimento pelas políticas públicas.

Segundo Maluf (2003), essas múltiplas funções da agricultura e alguns de seus componentes apresentados acima não são comuns ao conjunto da agricultura. A essa observação do autor acrescentaremos o seguinte aspecto: ao analisarmos a agricultura familiar através do EMA temos que levar em conta o diagnóstico diferencial e não o absoluto dessa categoria. Isso significa que:

- (i) As diversas funções da agricultura familiar podem se expressar – e isso implica dizer que elas estão sendo bem desempenhadas pelos agricultores familiares – independentemente de estarem ou não recebendo apoio de políticas públicas.

- (ii) As diversas funções podem se expressar em termos de desafio para os agricultores familiares e para as políticas públicas, na medida em que não estão sendo bem desempenhadas.

É nesse contexto que o EMA é pertinente para nosso estudo em Porciúncula, pois permite fazer o diagnóstico diferencial, ou seja, verificar que funções são relevantes para o contexto de Porciúncula, como se expressam e qual o tratamento dado a essas funções na elaboração e implementação do PMDR.

Até aqui, destacamos os principais aspectos relacionados à agricultura familiar e ao EMA. Nos próximos itens, retomaremos alguns desses aspectos, tentando contextualizá-los nas especificidades do município de Porciúncula.

1.3. A agricultura familiar de Porciúncula numa perspectiva ampliada.

O município de Porciúncula nunca foi objeto de estudos acadêmicos que tivessem por objetivo abordar mais profundamente alguns aspectos de sua área rural. Entendemos que a existência de trabalhos precedentes é fundamental para o entendimento, incorporação e levantamento de novas questões de pesquisa. A pesquisa sobre o EMA no Brasil considera que a melhor forma de se verificar como a multifuncionalidade se expressa, e com isso o entendimento de reprodução socioeconômica das famílias rurais, são os estudos de caso. Pela exigüidade de tempo e de recursos financeiros, nossa pesquisa em Porciúncula procurou verificar as outras funções da agricultura familiar do município em alguns estudos-chave que abordam as características do meio rural do município. Assim, evidentemente, não estamos metodologicamente trabalhando diretamente com as famílias rurais do município como unidade de análise.

Apesar dessa limitação, nossa revisão bibliográfica permitiu verificar, a contento, outras funções que a agricultura de Porciúncula pode desempenhar além, de produzir alimentos. Valem-nos de quatro fontes principais de dados e informações: A primeira foram os dados fornecidos pelo banco de dados da FAO/INCRA e pelo o IBGE, que permitem uma caracterização de vários aspectos referentes à agricultura familiar, em comparação com a

agricultura patronal. A segunda foram os dados do Censo Agropecuário (1995/96) e do Censo Demográfico (2000), que forneceram informações estatísticas referentes à produção e população, entre outras. A terceira foi o relatório do IBGE Meio Ambiente (2002), que forneceu algumas informações referentes às atividades agrícolas de Porciúncula e sua relação com o meio ambiente. Por último, não menos importante, nutrimo-nos de dois diagnósticos: o Diagnóstico Socioeconômico realizado pelo Programa de Empregos e Renda (PRODER) no ano de 2001 em Porciúncula, e do Diagnóstico da Cafeicultura no Rio de Janeiro (1999).

1.3.1. A agricultura familiar de Porciúncula.

Porciúncula pertence à região Noroeste Fluminense, composta por mais treze municípios (Mapa 1). O município possui uma área total de 301,5km (correspondentes a 5,6% da área da Região Noroeste).

Mapa 1
Municípios da região Noroeste Fluminense.



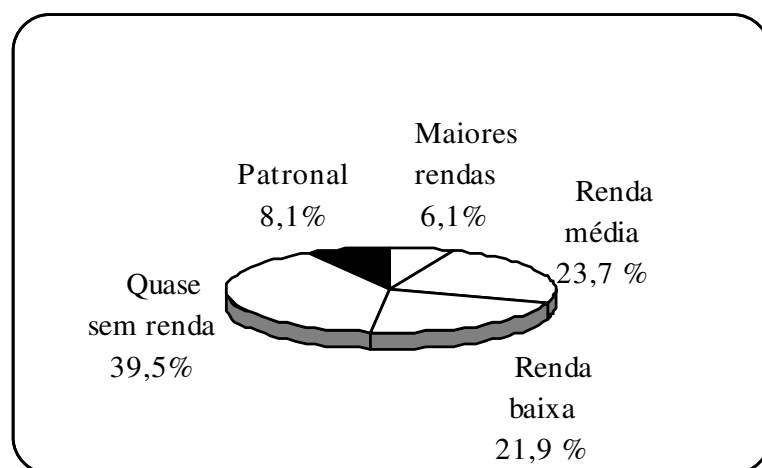
Fonte: <http://www.cnps.embrapa.br>

O Noroeste Fluminense caracteriza-se por ser uma região pouco industrializada, onde o PIB gerado pela atividade agropecuária é relativamente maior do que no estado do Rio de Janeiro: na região, 9,8% do PIB correspondem à agropecuária, enquanto que, para o Estado essa proporção cai para 6,3% (PRODER,2001). Na agropecuária da região, destacam-se a pecuária (leite + corte) e a produção agrícola, principalmente café, cana de açúcar, olerícolas, tomate, fruticultura, floricultura e piscicultura de água doce. Segundo o Censo Agropecuário 1995/96, essa região concentra boa parte dos estabelecimentos agropecuários da área agrícola explorada e das pessoas ocupadas em atividades rurais do território fluminense.

Como vimos anteriormente, o estudo da FAO/INCRA (1995/1996) classifica os estabelecimentos rurais em familiares e patronais. A classificação dos estabelecimentos em familiares possui uma estratificação por tipo de renda: quase sem renda, renda baixa, renda média e maiores rendas. Se observarmos o Gráfico 3 veremos que a agricultura familiar é majoritária em número de estabelecimentos rurais em Porciúncula.

Gráfico 3

Proporções dos Estabelecimentos rurais de Porciúncula.



Fonte: FAO-INCRA 1995/1996 - Elaboração gráfica do autor.

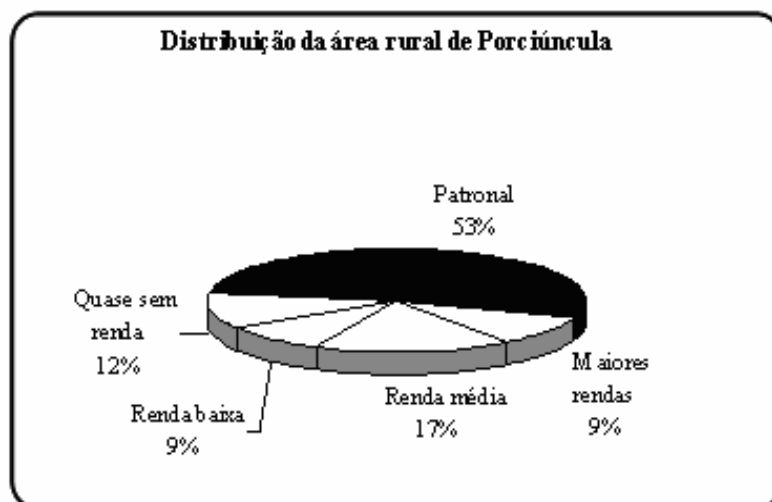
A agricultura familiar participa com 91,2% do número de estabelecimentos rurais de Porciúncula, o que corresponde a 1.023 dos 1.114 estabelecimentos rurais do município. No que

se refere à diferenciação dos estabelecimentos por tipo de renda, temos a predominância dos estabelecimentos quase sem renda, seguidos pelos de renda média e baixa renda. Essas percentagens nos permitem uma primeira caracterização importante da agricultura familiar de Porciúncula: **61,4% dos agricultores familiares estão inseridos nos estratos mais pobres da agricultura familiar.**

Podemos inferir, assim, que o acesso a terra é o principal fator que diferencia socioeconomicamente dos agricultores de Porciúncula (gráfico 4).

Gráfico 4

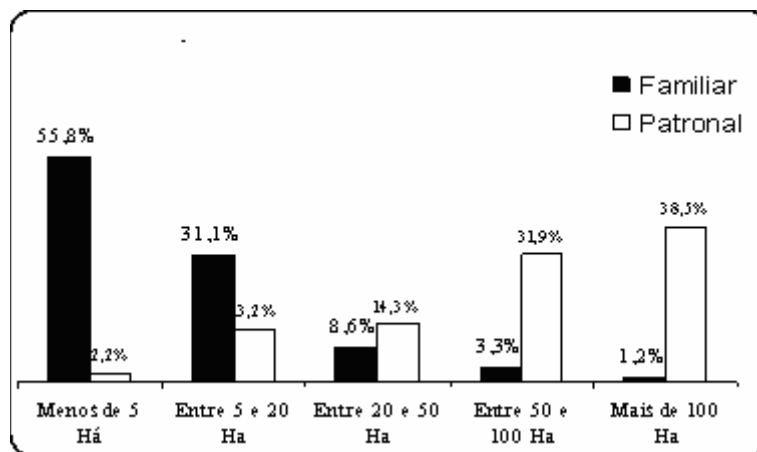
Participação da agricultura familiar e patronal no total da área rural de Porciúncula



Fonte : FAO-INCRA 1995/1996 - Elaboração gráfica do autor.

Dos 24.594 hectares de terras do município, 13.059 (correspondentes a 53%), correspondem à categoria patronal. A agricultura familiar ocupa 46,9% da área total. Numa análise mais detalhada (por estratos de área), temos as seguintes proporções no histograma abaixo (Gráfico 5).

Gráfico 5
Estratificação dos estabelecimentos familiares e patronais por tamanho de área em Porciúncula.



Fonte: FAO-INCRA 1995/1996 - Elaboração gráfica do autor.

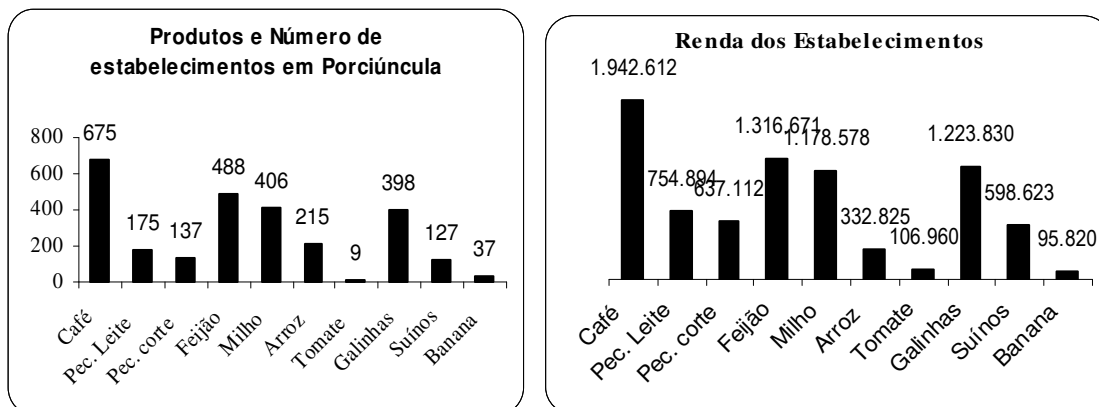
A agricultura familiar de Porciúncula corresponde, majoritariamente, a micro e pequenos estabelecimentos rurais. Dos 1.023 estabelecimentos familiares do município, 571 (55,8%) tem área inferior a 5ha. Na outra ponta (estabelecimentos maiores que 100ha), temos um total de 47 estabelecimentos, sendo 35 (38,5%) patronal e 12 (1,2%) familiar. Esses dados, em comparação aos dados do gráfico 4, confirmam a concentração de terra pela categoria patronal.

1.3.2. A produção agrícola e a participação da agricultura familiar em Porciúncula.

Segundo o Censo Agropecuário (1995-1996), a cafeicultura e a pecuária (leite + corte) são as principais atividades da agropecuária de Porciúncula. Numa análise mais detalhada através de dados da FAO/INCRA (1995/96), podemos perceber mais diretamente essa importância (Gráfico 6).

Gráfico 6

Principais produtos, número e renda de estabelecimentos rurais em Porciúncula.

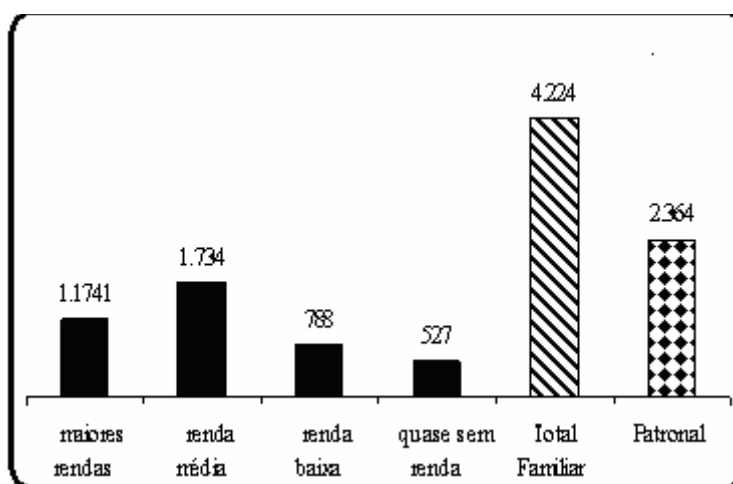


Fonte: FAO/INCRA 1995/1996 - Elaboração gráfica do autor.

A cafeicultura e a pecuária são as atividades mais importantes; porém a diversificação produtiva é presente nas áreas rurais do município. A criação de pequenos animais e de culturas como milho, arroz e feijão evidenciam a importância econômica dessas culturas para estabelecimentos de pequena dimensão. De acordo com o Censo Agropecuário 1995/96 o tamanho das propriedades que produzem café em Porciúncula gira em torno de 50 a 100 ha, que são propriedades grandes, se comparadas com a média do município, que é de menos de 10 ha. Desse modo, a cafeicultura está inserida nos estabelecimentos de maior área rural.

Em termos de valor de produção, temos a seguinte distribuição e participação da categoria familiar e patronal.

Gráfico 7
Valor Bruto da Produção Familiar e Patronal em Porciúncula.

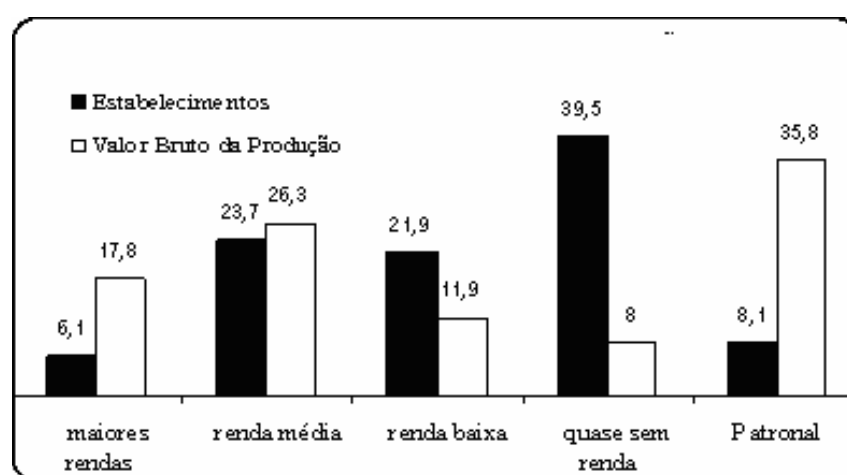


Fonte: FAO-INCRA 1995/1996 - Elaboração gráfica do autor.

O valor da produção familiar supera significativamente a patronal. Em termos proporcionais, a agricultura familiar participa com 64% no valor bruto da produção, enquanto a patronal participa com 35,8%. Esse fato está relacionado, como vimos, com a participação da cafeicultura e da pecuária nesses estabelecimentos familiares.

Se juntarmos a estratificação por renda da agricultura familiar e a participação da mesma no valor bruto da produção, observaremos a seguinte distribuição:

Gráfico 8
Estratificação por tipo de renda e participação no valor bruto da produção dos estabelecimentos familiares e patronais de Porciúncula.



Fonte dos dados: FAO-INCRA 1995/1996 - Elaboração gráfica do autor.

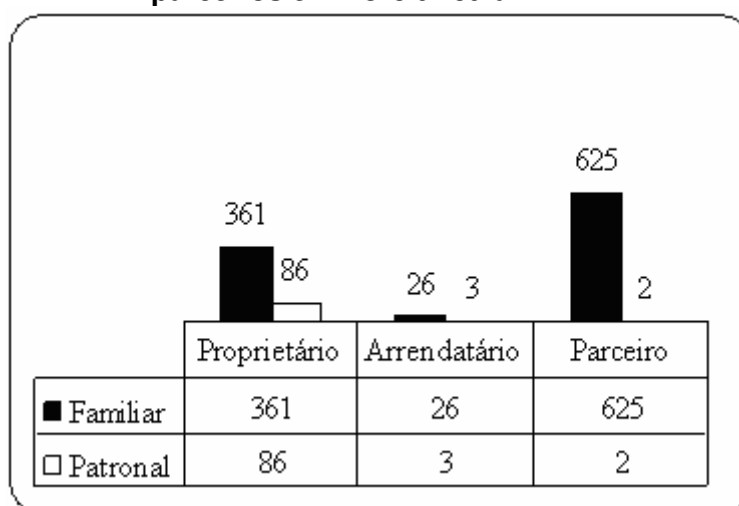
Podemos observar que os estratos “quase sem renda” e de “renda baixa” representam mais de 50% dos estabelecimentos rurais de Porciúncula, e são, obviamente, os que menos contribuem no valor total da agricultura familiar. Os estratos “maiores rendas” e “renda média” contribuem com 44% dos 64% que a agricultura familiar participa no valor total de produção no município.

De acordo com o Censo Agropecuário 1995-1996, três grandes grupos sociais predominam no meio rural de Porciúncula: os agricultores proprietários, os arrendatários e os parceiros. Os proprietários são identificados quando as terras do estabelecimento, no todo ou em

parte, for de propriedade do agricultor (inclusive por usufruto e herança). No caso dos arrendatários, as terras do estabelecimento são tomadas em arrendamento, mediante o pagamento de quantia fixa em dinheiro, ou sua equivalência em produtos ou prestação de serviços. No último grupo, os parceiros, as terras exploradas pertencem a terceiros e esse uso se dá mediante contrato verbal ou escrito, do qual resulta a obrigação de pagamento, ao proprietário, de um percentual da produção obtida.

O Gráfico 9, abaixo, ilustra os grupos sociais e suas respectivas representatividades para o meio rural de Porciúncula.

Gráfico 9
Número de agricultores familiares e patronais proprietários, arrendatários e parceiros em Porciúncula.



Fonte: Censo Agropecuário 1995/1996 – Elaboração Gráfica do autor

Podemos concluir, assim, que o acesso à terra é o principal fator de diferenciação socioeconômica entre os agricultores do município. Os que não são proprietários, a maioria dos agricultores de Porciúncula, inserem-se no processo de produção agrícola, principalmente como parceiros.

1.3.3. A configuração do meio rural de Porciúncula.

No item anterior, procuramos apresentar um panorama do meio rural de Porciúncula. Esses dados foram importantes para uma primeira caracterização do meio rural, porém insuficientes para alcançarmos outras funções que a agricultura pode desempenhar. Vimos que a agricultura familiar é o segmento majoritário em número de estabelecimentos e em valor da produção; contudo existe uma forte diferenciação socioeconômica, principalmente pelo acesso à terra, dessa categoria no município. Interessa-nos agora, aprofundar algumas características do meio rural de Porciúncula.

1.3.3.1. Os três distritos de Porciúncula.

De acordo com o diagnóstico socioeconômico realizado pelo PRODER (2001), o município é formado por sua sede (Porciúncula) e por outros dois distritos: Purilândia e Santa Clara, 2º e 3º distritos respectivamente (Observar mapa 2). Embora Porciúncula tenha uma pequena extensão territorial, sua topografia é bastante diversificada, ocorrendo formas aplanadas e acidentadas chegando a montanhosas (IBGE – Meio Ambiente, 2002). O município possui três tipos de clima: o clima frio (na região mais alta), clima temperado (na região intermediária) e clima quente (na região plana ou “de baixada”).

Mapa 2
Meio rural de Porciúncula.

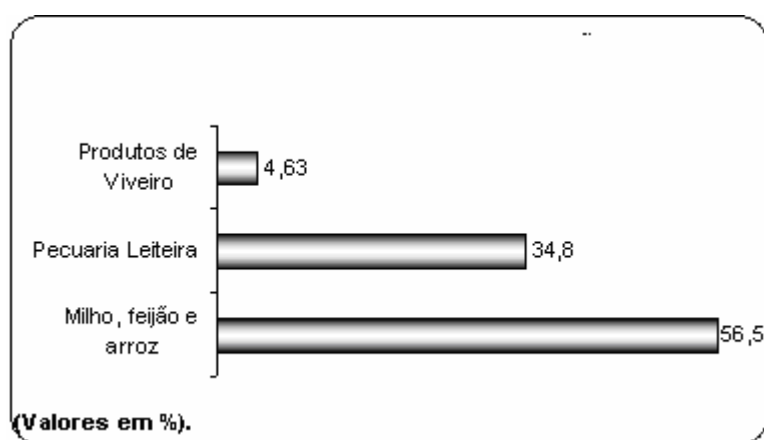
Divisão político-administrativa de Porciúncula



Fonte: PMDR- Porciúncula / Com adaptações do autor.

O 1º distrito (Porciúncula) é formado por seis comunidades rurais: Caeté, Vila, Córrego do Ouro, Bate-Pau, Dona Emilia, Elefantina e Rocinha. É uma região de clima quente, com áreas montanhosas e planas. Essas comunidades ficam, em média, a 3 km do centro de Porciúncula e possuem, segundo PRODER (2001), o mais alto índice de pobreza rural dos distritos de Porciúncula. Os três principais produtos agrícolas são (Gráfico 10):

Gráfico 10
Participação dos principais produtos agrícolas do 1º distrito de Porciúncula



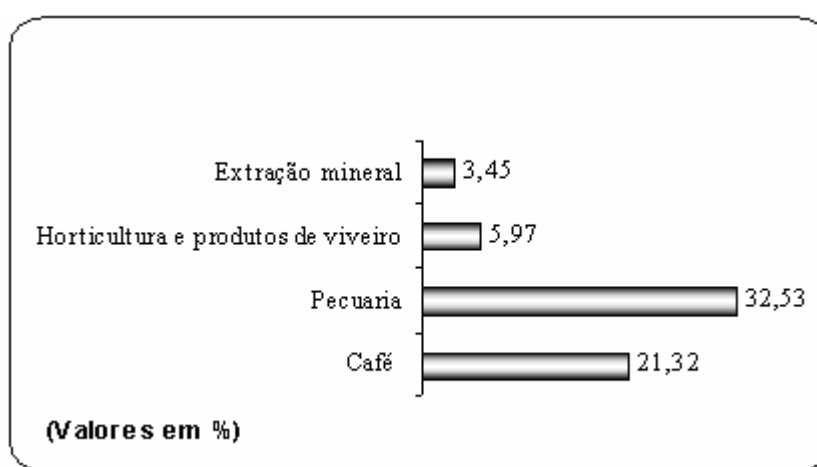
Fonte: Censos demográficos – IBGE - 2000

Nas áreas rurais do 1º distrito, há grandes baixadas e morros arredondados aproveitados com culturas de arroz, cana, feijão e criação de pequenos animais. A relação de assalariamento (diaristas e trabalhadores permanentes) são as predominantes, mas têm sido afetadas pelos baixos preços e dificuldades de comercialização dos produtos (leite, milho, feijão e arroz), que encontram baixo valor de mercado devido a serem comercializados, em maior parte, por meio de atravessadores comerciais (PRODER, 2001).

Segundo o IBGE - Meio Ambiente (2002), as áreas rurais do primeiro distrito têm sofrido com problemas ambientais ocasionados pela falta de saneamento básico e de destino apropriado para as embalagens de agrotóxicos. Além disso, segundo o IBGE, a erosão de solo e o uso de forma incorreta de agrotóxicos têm afetado a qualidade do solo.

O 2º distrito (Purilândia) localiza-se na região intermediária do município e possui clima temperado. O relevo é bastante acidentado e fica a 40 km do centro Porciúncula. É formado por sua sede (Purilândia) e por outras duas comunidades (Bonsucesso e Moreiras). Segundo PRODER (2001), em Purilândia, pode-se observar um menor número de pobreza se comparado ao primeiro distrito (Porciúncula). A pecuária e a cafeicultura são as principais atividades em valor da produção no distrito (Gráfico 11).

Gráfico 11
Participação dos principais produtos agrícolas do 2º distrito de Porciúncula



Fonte: Censos demográficos – IBGE - 2000

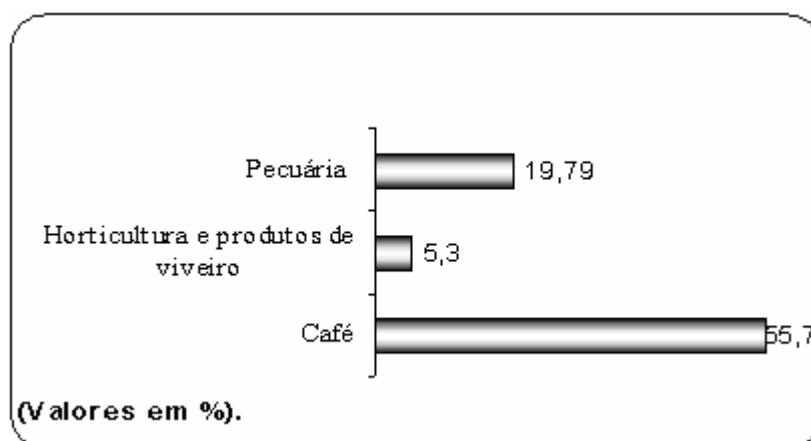
Na pecuária, se destacam as relações de assalariamento e, na cafeicultura, a parceria. A crise econômica da cafeicultura e as dificuldades da pecuária, principalmente a leiteira, que emprega pouco capital, utiliza uma tecnologia bastante precária que limita a produtividade e causa pontos de estrangulamento (PRODER, 2001). Em relação à pecuária de corte, o diagnóstico revela que se utiliza o emprego de pouco capital e de mão-de-obra, originando baixos indicadores técnicos, como a deficiente alimentação do gado e o manejo inadequado das pastagens. Assim como no 1º distrito, Purilândia apresenta problemas ambientais relacionados principalmente pelo desgaste do solo (erosão), devido à pecuária extensiva e ao uso de insumos químicos na cafeicultura, inclusive na pecuária (princípios ativos de bernicidas e carrapaticidas).

O 3º distrito (Santa Clara) localiza-se na região mais alta do município, na divisa com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e fica a 50 Km da sede (Porciúncula). Esse distrito é

formado por sua sede (Santa Clara) e por outras seis comunidades (Murupi, São Mamede, Ouro, Cedro, Fortaleza e Céu). Possui um clima frio e um relevo com aclividade bastante suave que favorece a cultura do café. Na realidade, trata-se de uma das regiões fluminenses mais tradicionais na monocultura do café.

De acordo com o Censo Agropecuário 1995-1996, o distrito de Santa Clara possui a seguintes proporções, em valor da produção (Gráfico 12).

Gráfico 12
Participação dos principais produtos agrícolas do 3º distrito de Porciúncula



Fonte: Censos demográficos – IBGE - 2000

A cafeicultura é a cultura que mais contribui em valor de produção nos sistemas produtivos do distrito. Na realidade esse valor é bem maior, já que não consideramos nas proporções acima os estabelecimentos que combinam o cultivo do café com a pecuária. Segundo o Diagnóstico da Cafeicultura no Rio de Janeiro (1999), as principais dificuldades dos produtores de Porciúncula, ou seja no 2º e 3º distritos, estão relacionadas à qualidade do café, à falta de seleção do mesmo e a comercialização. O cultivo e a colheita são feitos de forma bastante tradicional e a sua comercialização fica , em maior parte, por conta de atravessadores comerciais. Essas dificuldades, segundo esse documento, têm levado muitos agricultores a diminuir suas atividades produtivas, o que gera impacto sobre a mão-de-obra empregada nas áreas rurais.

Segundo os dados do PRODER (2001), Santa Clara possui três características principais: i) é a região que possui menos pobreza rural, se comparado ao 1º e 2º distritos, devido à cafeicultura; ii) existem intensas relações de trabalho entre cafeicultores e parceiros; iii) A derrubada indiscriminada da mata nativa, queimadas, o uso de insumos químicos (agrotóxicos) e a falta de tratamento do esgoto (fossas sépticas) têm ocasionado problemas ambientais. Essa situação é ainda agravada, de acordo com o diagnóstico, pelo arrendamento de terras por parte de produtores de tomate vindos de outros municípios da região Noroeste – principalmente de São José de Ubá – que são atraídos pelo perene clima frio do 3º distrito.

1.4.. A multifuncionalidade da agricultura em Porciúncula.

O meio rural de Porciúncula é um exemplo privilegiado para verificarmos como a multifuncionalidade da agricultura se expressa. A predominância de pequenos e micro-estabelecimentos de agricultores familiares se dá por meio de uma distribuição espacial que os condiciona a distintas condições socioeconômicas. No 1º distrito (Porciúncula), o principal obstáculo dos agricultores familiares é o baixo preço dos produtos que cultivam (feijão, milho e arroz). Em Purilândia, a situação de crise econômica da cafeicultura e da pecuária tem afetado o número de postos de trabalho. No distrito de Santa Clara, a situação é similar à de Purilândia.

As características dos distritos apresentadas evidenciam que o modelo produtivista domina esse ambiente rural e tanto se aproveitou, como se acomodou às vantagens naturais (topográficas e climáticas) do município; porém não encontrou vantagens locais, criando problemas e obstáculos para os agricultores familiares. Assim, Porciúncula oferece vantagens e desvantagens para a atividade agrícola. Oferece clima e topografia diversificados, mas, ao mesmo tempo encontra-se longe (distante) dos principais centros econômicos – como Itaperuna. Outra característica do modelo produtivista patente na evolução econômica de Porciúncula é que este permitiu a expansão produtiva (em especial na cafeicultura); porém transmitiu-lhe, ao mesmo tempo, as fragilidades típicas de uma agricultura produtivista: externalidades negativas (principalmente ambientais) e individualismo econômico. Os produtos dos agricultores são comercializados, como vimos, de forma individualizada e em muitos casos dependem de atravessadores comerciais.

Segundo o PRODER (2001), a agricultura de Porciúncula possui reduzida capacidade de impacto sobre a economia da região, pouco potencial de indução sobre os outros setores da economia e sobre o próprio meio rural do município. A explicação para essa questão, em especial no contexto de Porciúncula, se dá pela própria dinâmica produtiva do município e suas formas de inserção nas economias municipais. Porciúncula está inserido em um contexto, junto com municípios de seu entorno (Varre-sai, Natividade e Bom Jesus), onde a divisão social do trabalho foi pouco desenvolvida. Os produtores desses municípios se dedicam aos mesmos cultivos, escolhidos em função de sua adaptação e da facilidade de encontrar mão-de-obra.

Apesar das limitações em torno das questões apresentadas sobre o meio rural de Porciúncula, estas permitiram chegarmos a duas conclusões:

(i) Segundo o diagnóstico socioeconômico realizado pelo PRODER (2001), nos últimos dez anos a agropecuária de Porciúncula tem apresentado uma conjuntura de crise econômica, o que tem afetado o número de postos de trabalho no meio rural.

(ii) Alguns problemas ambientais (esgotamento e erosão do solo, falta de saneamento básico e contaminação da água e do solo por agrotóxicos) têm afetado as condições humanas e econômicas do meio rural do município (IBGE - Meio Ambiente, 2002).

Assim, a multifuncionalidade da agricultura se expressa em Porciúncula como um desafio para que a agricultura familiar cumpra duas dentre as quatro funções apresentadas sobre o EMA no início deste capítulo: a função econômica (condições que permitam gerar renda e ocupação para os agricultores familiares) e a função ambiental (na busca de novas alternativas entre as atividades produtivas dos agricultores familiares e os cuidados com a natureza).

Entretanto, isso não significa que as outras funções (produtiva, social e contribuir para a segurança alimentar) não se expressem de alguma forma. Em Porciúncula, a função produtiva da agricultura ainda é imprescindível no contexto de políticas públicas, dada a crise da agropecuária do município. Como estamos tratando de uma situação com forte tradição em torno da cafeicultura, a função social pode contribuir para o entendimento da identidade social desses agricultores familiares e também por o município apresentar um dos mais baixos índices de

pobreza rural, podemos inferir que a produção para auto-consumo tem uma função essencial de contribuir para a segurança alimentar dos agricultores familiares de Porciúncula¹⁷)

Em nossa análise da elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula, à luz do EMA, consideraremos as duas funções que pudemos delimitar com a bibliografia existente. Apesar de termos presentes as outras funções que a agricultura do município pode desempenhar.

Pensar em condições que gerem ocupação e renda para as famílias de agricultores familiares de Porciúncula e na busca de novas alternativas entre a produção e os cuidados com o meio ambiente torna-se uma das condições essenciais no contexto de elaboração e implementação de políticas públicas para o segmento da agricultura familiar em Porciúncula. Assim, podemos encontrar esses elementos das funções econômica e ambiental do EMA, na elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula?

¹⁷ O estudo realizado por Cazella (2003) em São José do Cerrito, mostra, por exemplo, que a função de contribuir para a segurança alimentar é de fundamental importância para as famílias rurais em contexto e extrema pobreza rural.

CAPÍTULO 2

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PMDR DE PORCIÚNCULA À LUZ DO EMA.

Este capítulo tem por objetivo fundamental analisar, à luz do EMA, a elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula, valorizando o esforço que fizemos, no capítulo anterior, para apresentar as outras funções que a agricultura do município pode desempenhar. Parte-se, primeiro, de uma apresentação do PRONAF infra-estrutura. O objetivo é mostrar todas as etapas por que um município passa até a efetiva execução desse programa. Veremos que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) representa a síntese das prioridades em torno da agricultura familiar. Posteriormente, apresentaremos a análise da elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula. Por último, traçamos algumas perspectivas em torno da linha infra-estrutura do PRONAF, tendo em vista algumas mudanças em curso em sua estrutura.

2.1. O PRONAF e sua linha infra-estrutura.

O PRONAF foi criado para funcionar como uma política pública diferenciada para os agricultores familiares que, apesar de terem relativamente sua importância constatada para a economia do país, ainda não possuíam um programa que os atendesse diretamente. No ano de 1996, o programa foi institucionalizado através do Decreto Presidencial nº. 1.946 de 28.06.96. O principal objetivo desse programa era, então, o de “prover políticas diferenciadas para os pequenos produtores, através de um programa de apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento rural para o fortalecimento da agricultura familiar” (PRONAF, 1996). O programa continha a primeira linha de financiamento do custeio agrícola para a produção dos agricultores familiares e utilizava-se de recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e também dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE).

De acordo com o Manual operacional do PRONAF (1996), “para financiar operações de custeio e investimentos de agricultores familiares, extrativistas, aqüicultores e pescadores artesanais, o PRONAF utiliza-se de quatro linhas de ação”:

1. Financiamento da Produção Familiar
2. Infra-estrutura e Serviços de Apoio aos Municípios
3. Profissionalização dos Agricultores Familiares
4. Negociação de Políticas Públicas com Órgãos Setoriais

Em 1999, o PRONAF foi transferido para o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, através da Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho/99, o que levou suas atividades a fazerem parte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR). Com essa mudança, cresceu o incentivo à implementação de políticas e à aproximação aos agricultores familiares vindos do Programa Nacional de Reforma Agrária, ampliando os benefícios e a integração das políticas públicas para o setor rural, passando a ser denominado PRONAF PLANTA BRASIL.

Mais tarde, no mesmo ano, o PRONAF PLANTA BRASIL foi transferido para a esfera de ação do Ministério de Política Fundiária e os agricultores familiares passaram a ser diferenciados por categorias. Após isto, o PROCERA foi incorporado ao PRONAF Crédito e os seus beneficiários foram discriminados em quatro grupos (¹⁸). Outras linhas também foram criadas como: o PRONAF Crédito Rotativo, o PRONAF Agroindústria, o PRONAF Agregar e o PRONAF- Integrado Coletivo.

¹⁸ **Grupo A** – Assentados da Reforma Agrária; **Grupo B** – Mini-agricultor familiar, com renda bruta anual de até R\$1.500,00 e sem utilização de qualquer mão-de-obra não familiar; **Grupo C** – Agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00 podendo utilizar mão-de-obra temporária; **Grupo D** - Agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.500,00 podendo dispor de até dois empregados permanentes.

No entanto, a introdução dos assentados ao programa, ocorrida após a incorporação do PROCERA ao PRONAF Crédito, acabou por ocasionar a queda no volume de recursos destinados ao público alvo original do programa. Analisando a (tabela 3), podemos perceber que há certa discriminação dos agricultores de menor renda quanto à alocação de recursos do PRONAF Crédito.

Tabela 1
Grupos de Beneficiários do PRONAF Crédito nos Empréstimos, em 1999 e 2000.

Grupo s	Recursos				Estabelecimentos 1995/96
	Com A		Sem A		
	199 9	200 0	199 9	200 0	
A	14,6	20,5	-	-	Nd
B	0	1,1	0	1,4	53,4
C	13,7	22,2	16,1	28	36,5
D	71,5	56,1	83,9	70,7	10,1

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.

Verifica-se que, entre os anos 1999-2000, a maior parte dos recursos destinou-se aos grupos D e A, visto que o primeiro possui maior capacidade de saldar seus compromissos e o segundo conta com a salvaguarda do Tesouro em seus empréstimos. Já o maior grupo de agricultores familiares, o grupo B, recebeu uma alocação de recursos da ordem de 1,1% do total em 2000.

Assim, verifica-se que o PRONAF constitui-se inicialmente, sobretudo, como um sistema de crédito. Uma das exceções foi à efetivação da linha de ação PRONAF INFRA-ESTRUTURA, concebida como parte da estratégia do programa de criar condições básicas para o desenvolvimento dos municípios rurais mais carentes e com maior concentração de agricultores familiares, buscando alavancar o desenvolvimento dos mesmos através da concepção de infraestrutura básica, favorecendo o acesso a melhores condições de vida” (PRONAF, 1996).

2.1.1. O PRONAF infra-estrutura.

O PRONAF infra-estrutura foi criado visando aos seguintes pontos:

- a) Prover apoio financeiro à implantação, modernização, ampliação, racionalização e realocação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- b) Eliminar possíveis gargalos que possam estar retardando ou eliminando o desenvolvimento das áreas com agricultura familiar;
- c) Ampliar as garantias do produtor quanto à aplicação do crédito rural, pela melhoria do escoamento da produção, facilidade de acesso a tecnologias e maior competitividade no mercado.

Assim, essa linha do PRONAF tem como finalidade básica recuperar estradas, adquirir veículos de transporte da produção, eletrificação rural, abastecimento de água, estrutura de apoio a produção de mudas, estrutura de apoio a locais de comercialização e colocação de produtos, estrutura de telefonia rural, melhoria de estradas, escoamento da produção, entre outras. Na realidade, apesar de apoiar e viabilizar esses aspectos, o escopo e os encadeamentos dessa linha são, de acordo com o documento oficial do PRONAF, bem mais abrangente. Ela é “responsável pela melhoria das condições que estejam afetando os agricultores familiares e o meio em que eles vivem” (PRONAF, 1996).

2.1.2. A que se propõe o PRONAF infra-estrutura.

Pelo exposto acima vimos, que o principal objetivo do PRONAF infra-estrutura é financiar a implantação, ampliação e modernização de infra-estrutura física e social no meio rural, visando melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares.

Quanto ao critério de seleção, o município é avaliado por critérios técnicos definidos, a serem detalhados mais adiante, e é homologada pelo Conselho Nacional do PRONAF. Dados esses critérios, seu objetivo é priorizar os municípios de maior predominância de agricultores familiares.

As contrapartidas dos municípios e estados se dão em dinheiro, bens ou serviços mensuráveis monetariamente. Os índices da contrapartida, nos contratos com as prefeituras municipais ou governos estaduais, são estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada anualmente.

Podem receber tais recursos do Governo Federal todas as prefeituras dos municípios que preencham as exigências legais e que sejam selecionados. A seguir, o repasse dos recursos é feito através de contratos entre o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e os agentes financeiros credenciados para repassar às Prefeituras, obedecendo aos instrumentos normativos que disciplinam as transferências de recursos da União.

2.1.3. Os critérios de seleção dos municípios no PRONAF infra-estrutura.

Os recursos do PRONAF infra-estrutura destinam-se aos municípios cuja concentração de agricultores familiares é alta e onde a renda agrícola per capita é baixa.

Sendo assim, a Secretaria Nacional definiu para seleção dos municípios a serem contemplados pela linha os seguintes critérios básicos, a nível nacional:

- 1) Relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 ha e o número total de estabelecimentos do município maior que a mesma relação no estado;
- 2) Relação entre população rural e população total do município maior que a mesma relação no estado;
- 3) Valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município menos que a mesma relação no estado.

Após o levantamento dos dados, faz-se um índice para cada município, utilizando-se os dados do Censo Agropecuário e do Censo Demográfico do IBGE. De posse dos resultados, o Estado deve então fazer a complementação dos mesmos, através de critérios complementares, para que se possa dar continuidade ao processo de seleção. Tais critérios complementares, à nível estadual, são:

- 1) Municípios que participaram do Programa Comunidade Solidária;
- 2) Municípios que tenham assentamentos rurais;
- 3) Municípios que tenham colônia de pescadores artesanais.

Os municípios que preenchem estes critérios complementares possuem prioridade de escolha. Após ordenado os municípios, cada Estado tem uma cota de municípios a serem selecionados, visto a limitação de recursos.

Assim, os municípios selecionados passaram a participar do PRONAF, recebendo recursos por quatro anos, porém tendo que cumprir algumas novas etapas, a saber:

- 1) Formar um Conselho de Desenvolvimento Rural (CMDR), ou adaptá-lo às normas do PRONAF caso já exista no município;
- 2) Assinar o termo de adesão ao programa;
- 3) Elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR).

Deve-se destacar que o termo de adesão deve ser assinado pelo prefeito do município e que, quanto à formação do Conselho, o prefeito pode fazê-lo através de um projeto de lei a ser enviado à Câmara Municipal que, ao aprová-lo cria o mesmo.

Para o PRONAF, a exigência era que a composição deste Conselho deveria ser formada por pelo menos 50% das entidades que o compõe, ou seja, de representantes de agricultores familiares e de pescadores artesanais.

No Rio de Janeiro a linha infra-estrutura do PRONAF começou a ser implantada a partir de agosto de 1996 e contemplou na primeira seleção – na qual Porciúncula está inserido – 13 municípios e, em 1997, mais 26 municípios foram contemplados, resultando no total de 39 municípios selecionados no Estado. Os municípios selecionados inicialmente foram: Araruama, Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Itaguaí, Magé, Miracema, Nova Friburgo, Porciúncula, São Fidélis, Santo Antônio Pádua, Sumidouro, Trajano de Moraes. Após essa seleção foram feitas reuniões com os prefeitos e secretários de agricultura, para a apresentação do programa. Os municípios tiveram que optar se iriam participar do programa ou não. Apenas o município de

Nova Friburgo não quis participar e foi substituído pelo município de Varre-Sai. A partir de uma Câmara Técnica – criada para a discussão do PRONAF-crédito no estado – começou-se a discutir assuntos relativos à linha infra-estrutura. A partir daí os municípios tiveram que cumprir as etapas acima, ou seja, criar ou adaptar um CMDR nos padrões exigidos pelo PRONAF e elaborar o PMDR.

2.1.4. A elaboração e Implementação de PMDR's.

Após serem selecionados, os municípios deveriam cumprir uma série de etapas, detalhadas a seguir:

- a) Identificar as demandas dos agricultores familiares por obras e serviços de apoio ao desenvolvimento;
- b) Elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) que vise suprir as principais deficiências detectadas;
- c) Submeter este PMDR ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), ao Conselho Estadual e à Secretaria Executiva Nacional do Programa;
- d) Elaborar um Plano de Trabalho (PT) a partir do PMDR;
- e) Submeter este PT ao CMDR que, após ser aprovado, será encaminhado à Secretaria Executiva Estadual para que esta emita um parecer técnico;
- f) Análise do PT pelo Conselho Estadual;
- g) Análise do PT e parecer conclusivo dado pela Secretaria da Agricultura Familiar e a aprovação pelo Ordenador de Despesas do PRONAF;
- h) Encaminhamento do PT à Caixa Econômica Federal (CEF) para a formalização do contrato com o Poder Executivo Municipal, de acordo com o contrato firmado entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e a CEF;

- i) A execução das metas traçadas;
- j) Prestação de contas.

Nesta lógica de operacionalização, o PMDR é o documento mais importante e onde os elaboradores (em nível local) estão inseridos diretamente. Este é o documento norteador das ações a serem executadas, visando ao desenvolvimento rural do município. Deve levar em consideração todas as parcerias de captação de recursos e não somente as que serão apoiadas pela linha infra-estrutura. “O Plano é elaborado e atualizado a partir da realidade e das necessidades dos agricultores familiares em que estão incluídas ações para atender às demandas locais e apoiar o fortalecimento da agricultura familiar” (PRONAF, 1996).

No caso de Rio de Janeiro em especial, os PMDRs tiveram algumas características peculiares. Segundo o Secretário Executivo do PRONAF do Rio de Janeiro: *“o início da linha infra-estrutura no RJ foi muito complicado porque não houve um treinamento para entendermos a real proposta desse programa. E isso foi refletido na elaboração dos PMDRs (...). Na verdade, não houve muita informação e nenhum detalhamento para a preparação das pessoas nos municípios para a elaboração dos PMDRs. Tudo foi muito rápido”*.

A principal questão que devemos reter da presente apresentação do PRONAF infra-estrutura, e mais diretamente em relação aos PMDRs, é a de que a esfera federal, como vimos, não delimitou em suas diretrizes o significado e os objetivos específicos da elaboração desses planos, deixando em aberto que cada município elaborasse o seu, com base nas demandas das comunidades rurais.

2.2. O PRONAF infra-estrutura em Porciúncula.

Como vimos na seção anterior, os PMDRs devem ser elaborados para um período de quatro anos, sendo que, a cada ano, os CMDs devem elaborar Planos de Trabalho (PTs) em conformidade com seus respectivos PMDRs, para fins de recebimento dos recursos orçados. O

PRONAF infra-estrutura durou oito anos em Porciúncula (¹⁹), período este coberto pela execução de quatro PTs extraídos do PMDR e de um PT elaborado e anexado a este (observar cronologia abaixo).

Quadro 2
Cronologia do PRONAF infra-estrutura em Porciúncula.

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
1º A Secretaria Executiva do PRONAF do RJ toma conhecimento da linha infra-estrutura.								
	2º Porciúncula é selecionado e dá início da elaboração do PMDR							
		3º Recebimento das parcelas 1997 e 1998 / Execução do Plano de Trabalho (PT) 1 e 2						
			4º Recebimento da terceira parcela (final de 1999).					
				5º Execução do PT 3.				
					6º Recebimento da quarta parcela / Execução do PT 4			
						7º Execução do PT 4.		
							8º Elaboração do PT 5	
								9º Execução do PT 5

Fonte: Elaboração gráfica do autor.

Podemos observar que Porciúncula só começou a receber os recursos em 1998, devido a “problemas de operacionalização do programa no seu primeiro ano” (Rosa, 1996). Vale registrar, entretanto, que Porciúncula recebeu, em 1998, valores retroativos a 1997 e executou de uma só vez o primeiro e segundo planos de trabalho.

Segundo o Secretário Executivo do PRONAF do RJ, a elaboração desse anexo (PT 5) teve que seguir os mesmos critérios para a elaboração do PMDR, ou seja, identificar as demandas dos agricultores familiares a serem discutidas e aprovadas pelo CMDR. Deste modo, nossa análise, à luz do EMA, do PMDR de Porciúncula considerou a elaboração do PMDR no ano de 1997 e a elaboração do PT 5 no ano de 2003.

¹⁹ Consideramos o início da elaboração do PMDR em 1997, até a execução do último PT em 2004.

2.3. Voltando ao passado e situando o processo de elaboração e implementação do PMDR em Porciúncula.

Antes de nos determos no aprofundamento do processo de elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula, retomemos algumas questões. A presente dissertação foi marcada, desde seu início, por um trabalho exploratório de pesquisa. A escolha do tema da dissertação – o EMA – e o aprofundamento de algumas questões colocadas pelo mesmo exigiram a tomada de algumas decisões para a delimitação do escopo de nosso trabalho. A primeira dessas foi a de trabalhar com o EMA sob a ótica das políticas públicas – em especial com a linha infra-estrutura do PRONAF. A principal razão para a escolha de Porciúncula para nosso estudo foi o fato de ele possuir, dentre os municípios fluminenses, uma performance exitosa na condução do PRONAF infra-estrutura, ou seja, cumpriu todas as metas e projetos traçadas no PMDR.

No Capítulo I, apresentamos os elementos que subsidiarão o objetivo do presente capítulo. Vimos que o EMA, apesar de sua origem européia ou francesa, permite que ele seja incorporado e definido de acordo com as especificidades (culturais, históricas e nível de desenvolvimento) de cada país. No caso dos países do Terceiro Mundo esse enfoque envolve sobretudo a idéia de desenvolvimento rural. No Brasil, o EMA tem sido importante para um maior entendimento e reconhecimento de outras funções que a agricultura familiar desempenha.

Em Porciúncula, a multifuncionalidade da agricultura se expressa em termos de desafio de cumprir duas dessas funções: a função econômica (condições geradoras de ocupação e renda para as famílias de agricultores familiares) e a ambiental (novas articulações entre os agricultores familiares e os cuidados com a natureza). Essas funções tornam-se prioritárias no contexto de elaboração e implementação de políticas públicas rurais no município.

2.3.1. A identificação dos atores sociais participantes da elaboração do PMDR de Porciúncula.

A estrutura de funcionamento do PRONAF infra-estrutura segue uma ordem, começando na esfera federal, até o efetivo desdobramento desse programa na esfera municipal (Quadro 3).

Quadro 3
Estrutura de Operacionalização do PRONAF infra-estrutura.

Esfera Federal	Esfera Estadual	Esfera Municipal
-Ministério do Desenvolvimento Agrário ⁽²⁰⁾ ; - Conselho Nacional do PRONAF; - Secretaria Nacional Executiva do PRONAF; - Caixa Econômica Federal (CEF).	- Governos Estaduais; - Conselho Estadual do PRONAF - Secretaria Executiva Estadual do PRONAF.	-Prefeituras Municipais; - Elaboradores do PMDR em nível municipal (CMDR).

Fonte: PRONAF (1996).

Na Esfera Federal, a linha infra-estrutura do PRONAF foi formulada, ou seja, foram traçados seus objetivos, metas e diretrizes de execução. Após isso, todas as decisões são transferidas para a Esfera Estadual, que as repassa para os elaboradores dos PMDRs em nível municipal.

Deste modo, dentre todos os possíveis atores sociais envolvidos na linha infra-estrutura em Porciúncula, consideramos, exclusivamente, os elaboradores dos PMDR. Para atingirmos o objetivo de nosso trabalho, foi necessário recuar no tempo e situar todo o processo de elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula. Isso significou, primeiramente, delimitar os principais atores sociais participantes dessa elaboração.

²⁰ A responsabilidade de formulação e execução do PRONAF e, em especial, a linha infra-estrutura ficou (até 29 de julho de 1999) a cargo do Ministério da Agricultura e Abastecimento. A partir daí todas as ações foram transferidas para o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

2.3.1.1. Situando os atores sociais no processo de elaboração do PMDR.

De acordo com a 1ª Ata do CMDR de Porciúncula, “fazem parte da construção do PMDR os seguintes membros”.

Quadro 4
Configuração inicial do CMDR de Porciúncula.

	Número de representantes
a) Organizações Governamentais	Total = 4
Secretaria Municipal de Agricultura	1
EMATER Porciúncula	3
b) Entidades Parceiras	Total = 2
Sindicato Rural	1
Sindicato dos Trabalhadores rurais	1
c) Representantes de Agricultores Familiares	Total = 8
Representante da comunidade de Moreiras.	1
Representantes dos produtores de café de São Mamede.	2
Representante da comunidade do Cedro.	1
Representante dos produtores da comunidade de Dona Emilia.	1
Representante da comunidade de Elefantina.	1
Representantes dos produtores de arroz de Porciúncula	1
Representante da comunidade do Caeté.	1

Fonte: 1ª Ata do CMDR de Porciúncula.

Segundo o Regimento Interno do CMDR de Porciúncula, as reuniões com os conselheiros deveriam ser realizadas quinzenalmente, e o mandato dos mesmos deve durar 2 anos. Existe uma questão temporal que se torna importante para a apresentação do CMDR de Porciúncula e também para a linha infra-estrutura no município. O PMDR de Porciúncula foi elaborado e implementado em dois mandatos de um mesmo Prefeito Municipal.

2.3.1.2. Definindo as representatividades no processo de elaboração e implementação do CMDR.

Como já abordamos na introdução, procuramos definir nossos critérios de escolha dos informantes, de modo a abarcar todas as possíveis representações do CMDR. Entrevistamos, numa primeira oportunidade, três representantes de agricultores familiares (um representante de cada distrito), os três técnicos EMATER, o Secretario de Agricultura e o presidente do Sindicato rural. O resultado dessas primeiras entrevistas encontram-se no Quadro 5.

Quadro 5 – Os elaboradores do PMDR de Porciúncula entrevistados

Membros do CMDR entrevistados	Questões-chave do roteiro de pesquisa.	
	(1) O Sr.(a) participou da CMDR; e da elaboração do PMDR?	(2) Como eram essas reuniões? O que era falado?
 Representantes de Agricultores familiares.	<u>G.B – Agricultor da comunidade de Moreiras:</u> “fui chamado pela EMATER para participar desse conselho pois, existia um recurso para ser aplicado nas comunidades (..) não sei o que foi esse plano não...” <u>T.L – Representante da Comunidade de São Mamede:</u> “Sou representante dos cafeicultores da comunidade e por isso fui chamado pela EMATER para participar de umas reuniões que iriam beneficiar os cafeicultores do município (...) já ouvi falar nesse plano mas não sei o que significa”. <u>R.M – Agricultor da comunidade da Bonsucesso:</u> “Fui chamado pela EMATER para participar desse conselho, pois sou o que mais me envolvo nas questões da comunidade (...) sei desse plano pois eles falavam nas reuniões.	⇒ “Eram discutidas propostas feitas pela EMATER, de melhorias para as comunidades: máquinas plantações e preparo do solo. ⇒ “Foram discutidos durante algum tempo melhorias para os agricultores”. ⇒ “Era discutido o uso do dinheiro do governo (...) existia uma lista de propostas para vermos o que seria melhor para o município”.
Presidente do Sindicato Rural	<u>I.B</u> – “Participei das reuniões, mas todas as propostas dos projetos contidos no plano ficaram por conta da EMATER e do Secretário de Agricultura.	⇒ “As reuniões contava com representantes de algumas comunidade para a decisão dos pontos que eram essenciais para o desenvolvimento da agropecuária do município.
EMATER	D.B A.R A.V } o grupo: “Nos participamos ativamente pois estamos em contato direto com as comunidades e sabemos das necessidades. Outra coisa... a forma exigida pelo governo para a elaboração do PMDR era bastante difícil. Já que exigiam fazer orçamentos (...)”	⇒ “Nas reuniões, procurávamos discutir algumas demandas que colhemos em outro projeto que estava sendo executado no município (...) tudo teve que ser rápido, já a secretaria executiva informou muito tarde”.
Secretário de Agricultura	M.A – “A secretaria de agricultura coordenou toda o PRONAF infra-estrutura. Mas vale ressaltar a parceria que tivemos com a EMATER, que permitiu a formação do CMDR e do plano. O secretario de agricultura é membro nato do CMDR.”	⇒ “O CMDR de Porciúncula não é inoperante, como podemos observar em alguns municípios (...) mas poderia ser melhor. As discussões no conselho se davam em torno da viabilidade de algumas demandas de agricultores, colhidas pela EMATER, e também de algumas da secretaria de agricultura.

As entrevistas junto aos participantes da elaboração que identificamos no PMDR mostram-nos que a EMATER e a Secretaria de agricultura foram os maiores responsáveis pela elaboração e também pela implementação do plano. Essa configuração de representatividade no CMDR de Porciúncula assemelha-se ao que o estudo do IBASE (2002)²¹ já apontou: (i) na elaboração de planos municipais, o poder do secretário de agricultura e dos técnicos da extensão rural são os mais presentes e influentes, superando o poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar e o poder representativo dos sindicalistas; (ii) Os agricultores familiares ou seus representantes conseguem, de modo geral, ter acesso à participação na elaboração dos planos, entretanto; em muitos casos, limitou-se a referendar, nas reuniões do conselho, as propostas apresentadas pelos técnicos da extensão rural ou pelos dirigentes políticos municipais.

Diante disso, decidimos aprofundar nossa pesquisa com aos três técnicos da EMATER e junto ao Secretário de agricultura – que os chamaremos a partir de agora de elaboradores e implementadores do PMDR. Vale ressaltar, por último, que eles também foram responsáveis pela elaboração e implementação do PT 5.

2.4. A agricultura familiar de Porciúncula na visão dos elaboradores e implementadores do PMDR.

Nossa estratégia em torno da análise, á luz do EMA, do PMDR de Porciúncula passou, primeiramente, pelo entendimento da visão dos elaboradores e implementadores sobre a agricultura de Porciúncula para, num segundo momento, analisarmos o conteúdo do PMDR do município. Entendemos que, dessa forma, poderíamos mapear uma quantidade maior de questões que fizeram parte da elaboração e implementação do PMDR.

Vejamos o que os elaboradores e implementadores do PMDR de Porciúncula pensam sobre:

- i) Os agricultores do município.

²¹ Esse estudo teve por objetivo analisar os CMDs e PMDRs de quatro estados brasileiros: ES, MG, PE e SC.

Quando indagados sobre as características da agricultura do município, os elaboradores e implementadores, sem exceção, a identificam como de “economia de regime familiar”, “agricultura familiar” e de “produção familiar”, isso porque os membros da família trabalham diretamente no estabelecimento:

“Mais de 85% dos nossos agricultores são agricultores familiares (...) esse tipo de agricultor é a sustentação da agropecuária do município. (D.B, - Técnico da EMATER).

“A agricultura de Porciúncula é quase toda formada por agricultores familiares e esse agricultores são bastante diferentes entre si. Por exemplo, comparando o 1º e o 3º distritos veremos as diferenças entre o tamanho dos proprietários e a renda desses agricultores (M.A - Secretario de agricultura da época).

“Nossa economia depende de pequenos produtores, ou seja, agricultores que estão inseridos em regime de economia familiar (...) existem algumas fazendas maiores, mas são poucas, o “pesado” mesmo são os pequenos” (A.V – Técnico da EMATER).

Essas falas dos entrevistados evidenciam que a categoria agricultura familiar é utilizada para designar os agricultores do município e existe uma idéia, por mais que essa seja difusa, das diferenças das condições socioeconômicas dos agricultores familiares dos distritos.

Segundo o Secretário de Agricultura da época, o termo agricultura familiar veio com o PRONAF, e em especial com a sua linha crédito:

“A agricultura familiar veio com o PRONAF (...) aqui chamávamos os produtores de micro, pequenos, médios e grandes produtores. Quando começou a “entrar” o PRONAF, crédito no município, tivemos (nós e a EMATER) que aprender o conceito, pois tínhamos que enquadrar os produtores para elaborar a DAP”.

ii) As atividades agrícolas e não-agrícolas que geram renda no município.

Segundo os entrevistados, os agricultores e suas famílias quase não possuem outras atividades para a geração de renda como, artesanato, costura e trabalhos domésticos dedicando-se quase exclusivamente às atividades da agricultura (plantio, cultivos e colheita). Com exceção de algumas comunidades rurais do 1º distrito (Porciúncula), onde a “diversificação de atividades” é maior.

Em termos de produção mercantil/subsistência, há a idéia das diferenças e importância entre elas e das variações das mesmas entre os distritos:

“Apesar de nossa agricultura ter o café como principal cultura (que se localiza no 2º e 3º distritos), temos também a produção de arroz, milho, feijão, hortaliças e leite (no 1º distrito) que é bem mais para a subsistência das famílias” (M.A - Secretario de agricultura da época).

“A moeda forte dos agricultores é o café, porém existem outros produtos que são importantes para a agricultura do município: milho, feijão, arroz e olerícolas. O café concentra-se no 3º distrito” (A.V -Técnico da EMATER).

“Porciúncula é um município predominantemente agrícola. Sua economia depende basicamente da agropecuária (A.R – Técnico EMATER).

“ No 1º distrito, as culturas que dão pouca lucratividade (arroz, milho e feijão) têm sido abandonadas; os produtores e suas famílias estão se voltando para atividades agrícolas mais rentáveis e até mesmo não diretamente ligadas à agricultura: artesanato e culinária” (D.B- Técnico da EMATER).

iii) Principais problemas e obstáculos dos agricultores familiares.

Dois problemas ou obstáculos ganharam destaque na opinião dos elaboradores: a) a falta de emprego agrícola nas comunidades rurais; b) dificuldades no escoamento da produção (comercialização).

“A grande dificuldade de nossa agricultura é produzir e não possuir um mercado alternativo de comercialização” (M.A - Secretario de agricultura da época).

“Nossos agricultores estão nas mãos dos atravessadores” (A.R - Técnico da EMATER).

“As dificuldades por que o café está passando têm afetado muito a quantidade de parceiros e trabalhadores empregados no meio rural” (D.B – Técnico da EMATER.)

“O café não é comercializado por intermediários do Rio de Janeiro; ele é transportado por atravessadores para Espírito Santo e Minas Gerais, devido às vantagens fiscais desses estados. Já o milho, o feijão e o arroz são vendidos exclusivamente no comercio local, com venda de algum excedente para atravessadores também” (A.V – Técnico da EMATER).

A baixa organização dos agricultores do município e seu individualismo são identificados pelos formuladores como o principal empecilho para o incentivo de práticas associativas.

“O agricultor, principalmente os cafeicultores, são muito individualistas. Iniciamos um processo de compra e venda de insumos e produtos em conjunto. Fomos procurar mercado no pavilhão do produtor na CEASA-RJ. Mas, na hora da comercialização, os produtores resolveram não participar” (A.R – Técnico da EMATER).

“Tivemos algumas iniciativas, como a COOPERCLARA, que era uma cooperativa de café em Santa Clara, mas não deu certo, pois, os agricultores preferiam comercializar individualmente seu produto” (M..A – Secretario de Agricultura da época).

“O problema daqui é a distância. Vender seus produtos individualmente ao atravessador é mais vantajoso que vender por associação ou cooperativa” (D.B– Técnico da EMATER).

v) Perspectivas para a agricultura do município.

Quando indagados sobre o futuro e as perspectivas do município, os elaboradores evidenciaram a necessidade de se apoiar a produção das principais culturas do município e, também, diversificar as atividades que os agricultores exercem em suas propriedades. Salientam que o município possui uma história de tradição em torno do café e das culturas de subsistência e isso dificulta a introdução de outras formas produtivas, até mesmo as não ligadas à agricultura:

“Nossos agricultores são muito tradicionais no que fazem (...) tentamos, através do projeto Frutificar, incentivar a diversificação produtiva dos produtores de café de Santa Clara; porém o projeto não deslanchou por causa da idéia fixa dos produtores de só produzir café” (A.R -Técnico da EMATER).

“Os agricultores do 1º distrito são até mais receptivos em relação à introdução de outras atividades agrícolas, pois não cultivam o café” (D.B – Técnico da EMATER).

O Secretário de Agricultura da época salienta que agora devem-se incentivar outras atividades como a piscicultura, a caprinocultura, a apicultura, o turismo rural e atividades de agroindustrialização:

“Temos que incentivar nossos agricultores e suas famílias a se dedicarem a outras atividades. Por exemplo, vem despontando a produção e o processamento de mel e de leite de cabra e

seus derivados. Esses produtos possuem um diferencial: são produtos que poucos municípios em nossa região Noroeste possuem e, por serem diferenciados, sempre encontram mercado”.

A prospecção de idéias em torno da organização comunitária para melhorar a comercialização também aparece com ênfase nas idéias quanto aos projetos relacionados à agricultura. Diz A.R - Técnico da EMATER:

“Nós e a Secretaria de Agricultura estamos elaborando um projeto de incentivo ao cooperativismo ou associativismo com os três maiores produtores de café da região Noroeste (Varre-sai, Natividade e Bom Jesus). A idéia é incentivar o melhoramento dos grãos, o seu processo de secagem e a seleção”.

Nessa seção, desenvolvemos uma das partes, ou sejam, as características da agricultura de Porciúncula, na visão dos elaboradores e implementadores do PMDR. A partir de agora, começaremos a trabalhar com o PMDR.

2.5. O PMDR de Porciúncula e sua elaboração.

Um primeiro aspecto que procuramos analisar mais profundamente em relação ao PMDR de Porciúncula foi o destaque dos técnicos da EMATER e da Secretária de Agricultura, tanto em relação aos seus papéis no CMDR, quanto na elaboração do plano. Procuramos, assim, analisar primeiramente o próprio processo que levou à constituição do CMDR e do PMDR.

O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula constituiu a primeira iniciativa de “se colocarem no papel” as características do município e de sua agricultura. A elaboração do plano foi marcada, assim, pela inexistência de algum documento de planejamento, sobretudo no que se refere à área rural. Diante das dificuldades para a elaboração de um plano municipal, conforme constava nas diretrizes do PRONAF infra-estrutura, a EMATER e a Secretaria de Agricultura de Porciúncula formaram um grupo ⁽²²⁾ – em paralelo ao CMDR – para

²² Esse grupo foi composto pelo Secretário de Agricultura e pelos três técnicos da EMATER identificados na seção anterior.

decidir qual seria a metodologia e quais seriam as prioridades em relação ao meio rural do município.

Esse grupo elaborou uma proposta básica que foi apresentada na 3ª reunião do CMDR e, posteriormente, à Secretaria Executiva do PRONAF/RJ. Segundo o Secretário de Agricultura da época, essa proposta foi aceita, sendo necessários apenas alguns ajustes:

“O CMDR acatou a proposta, pois ela contemplava todas as dificuldades por que passavam os agricultores porciunculense, assim como os principais problemas do meio rural do município. Apesar disso, os agricultores enfatizaram os problemas de preparo do solo e da comercialização agrícola”.

“A Secretaria Executiva do PRONAF elogiou nossa proposta, mas exigiu que ela se tornasse mais simples, na medida em que incorporasse mais as sugestões dos agricultores familiares do CMDR ou das comunidades rurais”.

Segundo o estudo realizado pelo IBASE (2002), a implementação do PRONAF infraestrutura foi a condição para a existência de muitos CMDRs e PMDRs ⁽²³⁾. A criação do CMDR e a elaboração do PMDR de Porciúncula seguem, como expomos, essa característica evidenciada pelo IBASE. Esse foi criado “para atender exigências do PRONAF infraestrutura” (Ata da sexta reunião do CMDR de Porciúncula realizada no dia 11 de Junho de 1997). De acordo com o estudo realizado por Abramovay e Veiga (1999), dado o despreparo dos representantes dos agricultores familiares em assumir uma postura em relação à linha infraestrutura, muitas situações de elaboração e implementação de PMDRs ficaram a cargo de técnicos da EMATER e de Secretarias Municipais de agricultura ⁽²⁴⁾.

²³ Esse estudo identificou em alguns municípios de estudo a presença de documentos que tentavam sistematizar as iniciativas realizadas junto a agricultores familiares.

²⁴ Esse estudo de Abramovay e Veiga teve como um de seus objetivos analisar a o desempenho do PRONAF infraestrutura até 4/2/1998 em todo o país.

Em Porciúncula, essas situações evidenciadas pelos autores acima são bastante visíveis. Segundo o Secretário Executivo do PRONAF do Rio de Janeiro, a implementação da linha infraestrutura do PRONAF em Porciúncula representa um reflexo da falta de capacidade organizativa desse programa:

“Como fomos informados da linha infra-estrutura muito tardiamente, os municípios não tiveram tempo suficiente para planejar a formação dos CMDRs e a elaboração dos PMDRs; tudo foi feito às pressas (...) Assim, somente quem possuía capacidade técnica tinha condições de formulá-los. Em Porciúncula, a EMATER e a Secretaria de Agricultura tiveram um papel crucial”.

O aprofundamento de nossa pesquisa junto à EMATER e à Secretaria de Agricultura revelou uma ligação entre a performance exitosa do município na elaboração e implementação do PMDR e a situação dessas duas instituições na época da elaboração do PMDR. A EMATER e a Secretaria de Agricultura estavam sem condições de trabalho, pois não existiam equipamentos suficientes para suas atividades junto aos agricultores familiares do município:

“Nós estávamos sucateados (...) não tínhamos recursos materiais, financeiros e humanos para atender os agricultores do município. Desse modo, o PRONAF infra-estrutura trouxe todas essas condições, e daí passamos a atender os agricultores familiares” (A.R, Técnico da EMATER).

“A secretaria de agricultura não possuía condições de atender o agricultor porciunculense. O PRONAF infra-estrutura foi um divisor de águas no município. Só para você ter uma idéia, em 1997, a secretaria de agricultura possuía 2 tratores – um deles quebrado e parado por falta de recursos para consertar”. (M.A, - Secretário de agricultura na época da elaboração do PMDR).

Desse modo, podemos perceber que a linha infraestrutura representou, na visão e na necessidade dos elaboradores, uma forma de reverter a crise pela qual passava o estado e a prefeitura. A EMATER e a Secretaria de Agricultura estavam dotadas, na época da elaboração, de uma forte força política que fez com que estas ganhassem proeminência na elaboração do programa no município. Como lembra Belik (2000), o ano de 1997 representou um ano de transição, por causa do início dos mandatos dos novos prefeitos. Isso contribuiu para que o

programa passasse a ser visto pelas prefeituras como um novo instrumento de captação de recursos junto ao Governo Federal.

De acordo com o Secretário de Agricultura da época da elaboração do PMDR, a chegada da linha infra-estrutura em Porciúncula foi recebida, por algumas instituições e representações relacionadas à agricultura familiar, com algum descrédito, pois tinham passado por uma recente experiência não muito positiva em relação a outro programa destinado para a agricultura familiar. Segundo o Secretário: *“Tivemos que acreditar (nós e a EMATER). Alguns parceiros falavam: mais um (...) que não teremos resposta. Passamos noites em claro formulando o PMDR para que o município recebesse esses recursos...”*.

Podemos perceber, assim, que a importância da linha infra-estrutura do PRONAF foi exagerada por uns, que encontraram nele a forma de gerar capacidade de trabalho e “atendimento” para os agricultores familiares, e minimizada por outros, que viam o programa como apenas mais uma promessa do governo que não seria cumprida.

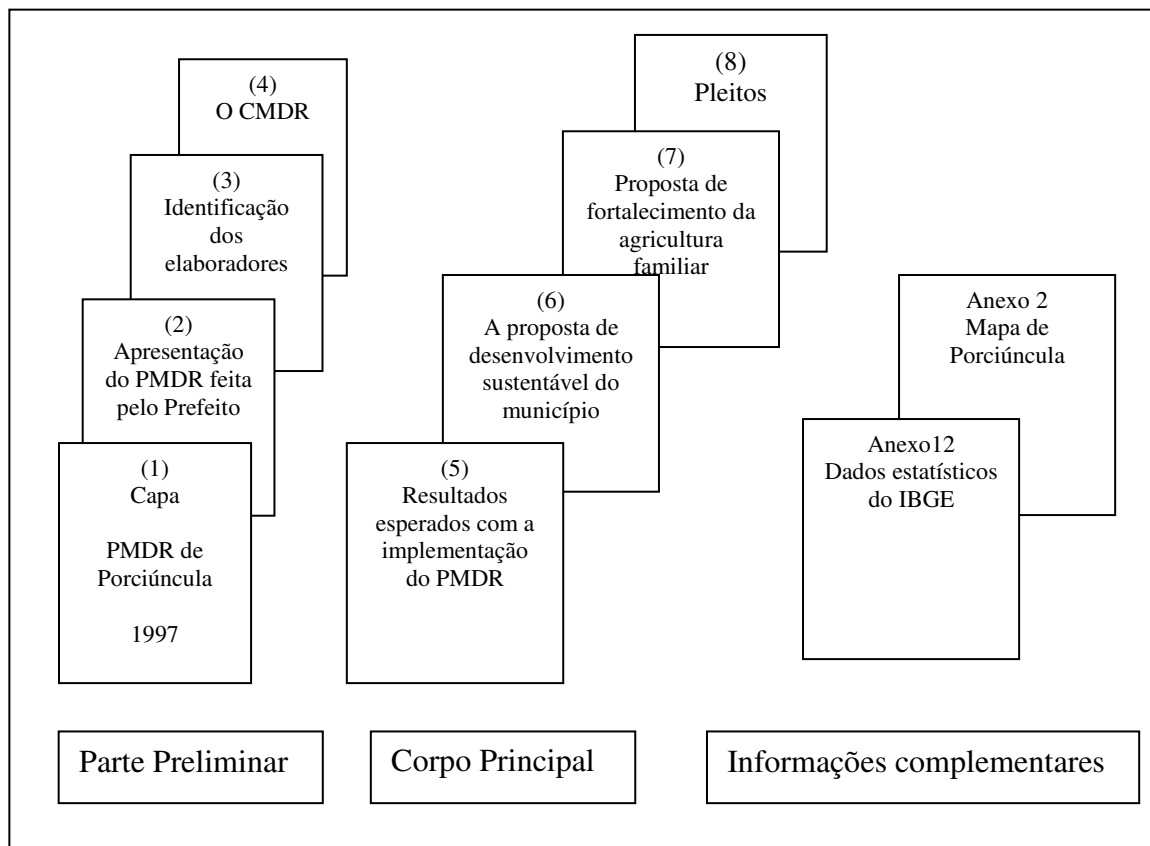
A questão da participação e da representatividade dos agricultores familiares e de seus representantes em torno da linha infra-estrutura – principalmente nos CMDRs – já foi objeto de inúmeros estudos que abordam esses conselhos como um espaço onde a disputa pelo poder se dá pela “representação de interesses e poderes diversos, uma vez que o CMDR é um espaço de interação de diferentes formas de poder: o poder político-administrativo do prefeito e do Secretário de agricultura, o poder representativo do Sindicato, o poder técnico da EMATER, o poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar” (Delgado e Romano, 2002).

2.6. O PMDR de Porciúncula e seu conteúdo.

Após a apresentação da proposta básica do PMDR ao CMDR e à Secretaria executiva do PRONAF do RJ, os elaboradores e implementadores consolidaram a versão final do plano, que possui a seguinte estrutura:

Quadro 6

Estrutura do PMDR de Porciúncula



Fonte: Elaboração do autor.

O PMDR de Porciúncula constitui um documento composto por sessenta folhas (com exceção dos anexos) e dividido em oito partes. Como vimos, o PMDR deve ser elaborado levando em conta todos os aspectos (potencialidades e limites) em torno da agricultura familiar e do município como um todo. Isso significa que esses planos deveriam ter uma abrangência, não se restringindo apenas à agricultura, mas considerando o município como um todo.

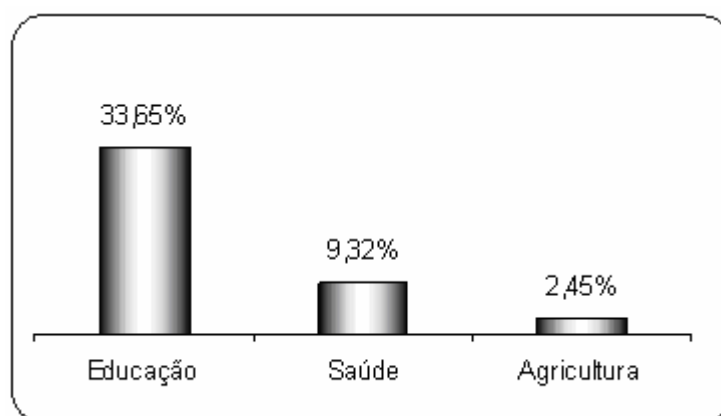
Em relação a essa abrangência, há uma observação no PMDR do município:

“As propostas e soluções identificadas nesse PMDR se restringem aos aspectos relacionados à agricultura. Ou seja, o objetivo é fortalecer exclusivamente a agricultura. Não

foram elaborados pleitos para a área de saúde e educação, e sim somente aqueles relacionados à agricultura, devido aos baixos recursos orçamentários dirigidos a este setor, como demonstram os dados abaixo, e as outras áreas possuem programas específicos contando com o apoio adicional da fundação do Banco do Brasil S.A”.

Gráfico 13

Orçamentos (Prefeitura) Porciúncula 1997. Valores em (%)



Fonte: PMDR-Porciúncula / Elaboração gráfica do autor.

Desse modo, a orientação do PMDR de Porciúncula foi quase exclusivamente direcionada para a agricultura. No entanto, o mesmo documento salienta que esse fato não significa a exclusão das outras secretarias municipais para participar da elaboração do mesmo:

“As secretarias de Fazenda, Obras, Transportes, Promoção Social, Arrecadação e Saúde participaram como colaboradores na elaboração do PMDR, enviando informações sobre as comunidades rurais. Isso se torna importante, já que essas secretarias estão sempre em contato com os agricultores do município” (PMDR, 1997).

Essa estrutura inicial em relação à abrangência do PMDR parece ter sido pactuada pelos membros do CMDR de Porciúncula.

Diz a Ata da 4ª reunião do CMDR:

“A proposta do PMDR de Porciúncula é baseada quase em totalidade no fortalecimento da agricultura familiar. Podemos citar exemplos disso nos serviços de aração de terras, na distribuição de sementes e mudas, nas vacinações e inseminações e no armazenamento, ficando aberta na área agrícola apenas a melhoria de estrada, saúde e análises de solos a todos os produtores rurais. Com uma agricultura baseada em arroz, feijão e milho que é de subsistência e no café que depende dos meeiros e parceiros, podemos dizer que praticamente todo o PMDR visa o fortalecimento da agricultura familiar e pretende coloca-la como segmento gerador de emprego e renda para fixar o homem no campo e estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável e bem estar aos agricultores familiares”.

Essa opção dos elaboradores em priorizar projetos que seriam executados exclusivamente pela secretaria de agricultura não deve, entretanto, ser confundida com o grau de abrangência desse PMDR:

“Apesar das dificuldades iniciais de entendermos a real proposta e operacionalização do PRONAF infra-estrutura, tivemos um menor grau de dificuldade do que os municípios vizinhos, pois estávamos envolvidos com o projeto microbacias em algumas comunidades do município. Aproveitamos, por exemplo, as demandas das comunidades contidas nos DRPs ⁽²⁵⁾ e as discussões da SEAAPI em torno da necessidade de mudança de postura dos agricultores familiares em relação ao meio ambiente e em relação à diversificação de suas atividades” (A.R - Técnico da EMATER).

“A elaboração do PRONAF infra-estrutura foi muito rápida, pois a secretaria executiva passou para a gente um pouco tarde (...) nossa sorte é que os projetos que vinham sendo “tocados” pela EMATER facilitaram a elaboração rápida do PMDR. Outros municípios até copiaram os conteúdos de nosso PMDR, pois as necessidades e os problemas dos municípios da região noroeste são bem parecidos, mas nem sempre são apoiados por programas

²⁵ Diagnósticos Rápidos Participativos. Na época da elaboração do PMDR estavam aplicando esses diagnósticos nas comunidades rurais do município.

públicos, o que dificulta a ebulição das discussões em torno das reais necessidades dos agricultores de cada município ” (M.A - Secretário de agricultura da época).

“As propostas desse Plano de Trabalho (PT5) tiveram por objetivo, em maior parte, o fortalecimento associativo de produtores de leite de Cabra; estímulo do projeto DLIS que está montando um circuito de turismo rural em comunidades do 1º distrito (A.V – Técnico da EMATER).

A forma como foram organizadas e estruturadas as idéias e ações que fazem parte da elaboração do PMDR no município evidencia uma questão central para a presente dissertação, a saber:

A elaboração do PMDR de Porciúncula (incluindo o PT 5) foi parte integrante, em grande parte, de um conjunto de ações de outros dois programas públicos voltados para a agricultura familiar, que possuem como características apoiar outras questões da agricultura, no caso: a proteção ao meio ambiente e o incentivo ao turismo rural.

2.7. A implementação do PMDR de Porciúncula: um balanço das estratégias em torno da agricultura familiar.

A idéia básica, segundo os elaboradores, para a consecução (pelo município) dos objetivos traçados no PMDR foi aproveitar os recursos desse programa para incrementar projetos que já estavam em andamento no município, ou também, executar etapas de projetos que estavam “parados” por falta de recursos financeiros. Há uma outra observação no PMDR do município onde é justificada a abrangência dos resultados esperados com a implementação das diretrizes traçadas no PMDR. O quadro abaixo resume os resultados esperados com a execução do PMDR.

Quadro 7

Resultados esperados com a execução do PMDR

1	Aumento da produção de leite.
2	Melhoria da sanidade animal.
3	Erradicação da febre aftosa.
4	Aumento da produção de grãos (feijão, milho e arroz).
5	Melhoria da produção de café e aumento de sua produtividade.
6	Aumento de produção de olerícolas e aplicação de produções programadas.
7	Atividades para obtenção de rendas alternativas.
8	Aumento do nível tecnológico do produtor.
9	Organização comunitária.
10	Facilitar e garantir a comercialização dos produtos.
11	Aumentar a área de cobertura vegetal.
12	Incremento da fruticultura.
13	Dar suporte a agroindústrias rurais.
14	Aumento da oferta de empregos.
15	Preparo do solo em tempo hábil.
16	Volta do homem do campo para o campo.
17	Aumento de 40% da renda familiar.

Fonte: PMDR-Porciúncula, 1997.

Podemos observar que os resultados esperados com a execução do PMDR são amplos e abrangentes, porém estes devem ser situados na proposta geral de seus elaboradores e implementadores:

“Procuramos estruturar o PMDR de Porciúncula e seus pleitos de forma consciente, estratégica e sustentável, orientando-nos nas necessidades e potencialidades dos agricultores que já vêm sendo trabalhadas no município” (PMDR-Porciúncula, 1997).

O quadro abaixo resume todos os pleitos (projetos) implementados em Porciúncula:

Quadro 8
Pleitos implementados em Porciúncula

Descrição da Obra/Serviço	Exercício	Valor (R\$)
PT (1) Estruturação do Horto Municipal Produção de Muda de Café Galpão de Comercialização Inseminação Artificial e reprodução animal Galpão Escola Reflorestamento, Proteção de Nascentes e Encostas Melhoria Genética de pequenas criações	1997	155.258
PT (2) Estufa para mudas de cana e café Trilhadeira Complementação da estrutura do Horto Municipal Reflorestamento, Proteção de Nascentes e Encostas Inseminação Artificial e reprodução animal Construção de Depósito para embalagens de agrotóxicos vazias	1998	150.000
PT (3) Cursos de capacitação Aquisição de caminhão e utilitário	1999	46.680
PT (4) Aquisição de Retroescavadeira Reflorestamento Galpão Escola Incentivo a Fruticultura	2000	133.333
PT (5) - ANEXADO Treinamento da Agricultura Familiar e cursos de capacitação Aquisição de Tanques de expansão para leite	2003	140.000
TOTAL		625.271

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Os PTs acima foram implementados através de um conjunto de estratégias, traçadas pelos elaboradores do PMDR, consideradas prioritárias para a agricultura familiar de Porciúncula:

- Para a implementação dos quatro primeiros PTs.
 - i) incentivos para melhoramento da produção agrícola e aquisição de equipamentos agrícolas;

ii) organização comunitária e incentivos a atividades não-agrícolas;

iii) a educação ambiental dos agricultores familiares;

- Para a implementação do PT 5 (anexado).

iv) Capacitação/Profissionalização e incentivo ao associativismo.

Vejamos um balanço de cada uma dessas estratégias:

i) incentivos ao melhoramento da produção e aquisição de equipamentos agrícolas.

Essa estratégia estava voltada para recuperar e melhorar a produção das principais culturas do município. Assim, foi identificada a necessidade de melhorar a qualidade do café (no 2º e 3º distritos) e recuperar as culturas do milho, feijão e arroz no 1º distrito. Para isso, efetivaram a “recuperação e a criação de alguns pontos difusores de tecnologia e informação” (PMDR,1997). O principal e mais importante desses pontos foi a estruturação do Horto Municipal, onde foram instaladas três estufas para a produção de mudas (nativas, frutíferas e exóticas); a compra de máquinas para o preparo do solo (dois tratores) e para beneficiamento do arroz (trilhadeira); a montagem de um mini-laboratório para a manipulação de sêmen, melhoramento genético das pequenas criações (botijões de sêmen, reprodutor asinino e suíno, chocadeira automática) e a construção de uma videoteca para reuniões e a demonstração de novas técnicas e informações para os agricultores familiares.

“Esses equipamentos permitem que a Secretaria Municipal de Agricultura, juntamente com a EMATER, atenda hoje os produtores familiares em suas demandas de mudas, máquinas e equipamentos. Também está sendo importante na orientação e ao acesso de novas informações aos agricultores” (A.R - Técnico da EMATER).

Segundo o Secretário de agricultura da época, toda essa estruturação do horto, principalmente a aquisição de máquinas e equipamentos, justificava-se pela necessidade dos agricultores e pela precariedade da Secretaria de Agricultura em atendê-los. As fotos abaixo ilustram uma das estufas e uma das máquinas viabilizadas pela linha infra-estrutura no município.

Figura 2²⁶
Estufa construída em Porciúncula com recursos do PRONAF infra-estrutura.



Figura 3
Máquina adquirida com recursos do PRONAF infra-estrutura em Porciúncula.



²⁶ As fotos mostradas na dissertação são do arquivo pessoal do autor.

Diz o secretário de agricultura da época:

“Até hoje, somos questionados sobre a quantidade de máquinas que solicitamos e fomos beneficiados pela linha infra-estrutura. O que as pessoas não conseguem compreender é que a grande ânsia dos nossos agricultores são as máquinas para o preparo do solo. Hoje, para o agricultor usar as máquinas da secretaria, paga somente o dinheiro do combustível que gira em torno de R\$ 15,00 a hora. Na realidade, além das dificuldades financeiras do agricultor, as empresas que prestam serviços de preparo de solo não estavam mais querendo trabalhar no município, devido aos custos de deslocamento que são maiores (muitas vezes) que o preço do serviço feito na propriedade”.

No âmbito da comercialização, as iniciativas foram basicamente voltadas para o café. Segundo o PMDR, a comercialização é o principal obstáculo para os agricultores do município – principalmente os produtores de café. O PMDR identifica a presença de atravessadores como o principal fator de desestímulo produtivo dos agricultores, tendo em vista que os esforços produtivos dos agricultores são não revertidos em maiores lucros, por causa dos atravessadores comerciais. Para minimizar essa situação, foi construído um circuito de comercialização de produtos agrícolas. Para isso, foi recuperado um galpão para estocagem e comercialização de produtos (no centro de Porciúncula); adquiriram-se um caminhão e dois utilitários para o transporte de produtos, além da construção e/ou recuperação de alguns galpões de comercialização, espalhados pelos distritos do município.

ii) Organização comunitária e incentivo às atividades não-agrícolas.

Essa estratégia estava ligada à organização das comunidades (em grupos formais/ informais) e tinha por objetivo:

“Minimizar os problemas operacionais das máquinas e equipamentos fornecidos pela linha infra-estrutura, transferindo para os agricultores familiares a responsabilidade de gestão das mesmas. Objetiva também estimular os laços de solidariedade entre as comunidades dos municípios que possuem características individualizadas (...) torna-se necessário que os agricultores conheçam que eles possuem outras vocações, tanto produtivas como também relacionadas ao artesanato, à fabricação de produtos de conserva...” (PMDR, 1997).

Desse modo, a organização comunitária constitui um dos pré-requisitos para que as comunidades sejam contempladas pela linha infra-estrutura. Segundo o Secretário de agricultura da época:

“Tivemos que criar esse mecanismo, pois corríamos o risco de máquinas passarem a maior parte do tempo na estrada, do que trabalhando nas terras dos agricultores. Os distritos são muito longe um dos outros (...), por exemplo, se um agricultor do 1º distrito fizer o pedido para a máquina trabalhar em seu estabelecimento, e outro do 3º distrito fizer o pedido para o outro dia da mesma máquina, terá de percorrer 60 Km para chegar ao 3º distrito, ou seja, ficaria mais tempo na estrada do que trabalhando para o agricultor familiar. A operacionalização dos atendimentos das comunidades se dá por meio de uma lista, e fica na responsabilidade do presidente da associação anotar o nome do agricultor e a ordem de pedido. As máquinas passariam uma semana em um distrito, depois passariam a atender os agricultores de outro”.

Hoje, existem no município nove associações de moradores legalmente formalizadas (principalmente no 2º e 3º distritos). Duas dessas associações (nas comunidades de Cedro e São Mamede) foram beneficiadas pela construção de sedes com incentivo à agroindustrialização de produtos. O galpão-escola da comunidade do Cedro foi construído no ano de 1998, e o da comunidade de São Mamede (finalizado no ano de 2004).

Pretendia-se com esses galpões-escola estimular iniciativas já existentes de atividades não-agrícolas:

“Esse pleito terá como público-alvo agricultores familiares, mulheres rurais, jovens rurais, parceiros e meeiros que se dedicam a atividades ligadas ao artesanato, costura e agroindustrialização de produtos” (PMDR, 1997).

iii) Educação ambiental dos agricultores.

Essa estratégia visava minimizar os problemas ambientais do município e educar os agricultores familiares em relação ao manejo dos recursos naturais. Segundo o PMDR, esse projeto ambiental se justifica, pois:

“A região noroeste apresenta uma cobertura vegetal de 0,6% e o município de Porciúncula possui 2% desta. As nascentes, apesar do número elevado, estão diminuindo constantemente sua vazão, em decorrência do desmatamento contínuo e ausência de uma conscientização por parte do produtor de reflorescer e/ou protegê-las”.

O documento identifica a cafeicultura e a pecuária como as atividades responsáveis pela retirada das matas nativas para o uso extensivo da terra pelos agricultores familiares. O uso de insumos químicos também é indicado como um fator responsável pela poluição hídrica da região. Para esse objetivo, essa estratégia previa dias de campo para mostrar aos agricultores melhores formas de cuidar dos recursos ambientais, fornecimento de assistência técnica e de mudas de mata nativa para os agricultores familiares, além da criação de “propriedades-modelo”, como forma de eles terem contato com novas informações sobre manejo produtivo. As fotos abaixo representam duas propriedades, que atualmente estão em processo de reflorestamento.

Figura 4
Propriedade no 2º distrito de Porciúncula em processo de reflorestamento



Figura 5
Propriedade no 1º distrito de Porciúncula em processo de reflorestamento



iv) Capacitação/Profissionalização e incentivo ao associativismo.

Essa estratégia não fazia parte da elaboração inicial do PMDR de Porciúncula no ano de 1997, e teve por objetivo “apoiar a iniciativa de um conjunto de agricultores familiares que estão se dedicando à caprinocultura leiteira” (PT 5, 2003).

Diz a justificativa do PT5:

“Esse PT vem dar continuidade ao objetivo geral do PMDR de Porciúncula, que é de colocar a agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda para fixar o homem no campo e estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável e bem-estar aos agricultores familiares. Nosso objetivo é atingir pequenos produtores de leite que necessitam de incentivos para se manterem nessa atividade”.

Essa estratégia estava intimamente ligada à organização de um grupo de agricultores familiares da Associação de Caprinocultores do Noroeste Fluminense (CAPRINORF) através de seu treinamento e ampliação de seus fatores de produção (Figura 6).

Figura 6
Tanque de expansão adquirido com recursos do PRONAF infra-estrutura para a CAPRINORF



Para atingir esse objetivo, uma das estratégias utilizadas foi o treinamento (viagens e dias de campo) e a reciclagem de conhecimento em torno do mercado de produtos caprinos e, também, de tratos com os animais para o aumento da produtividade de leite e de carne. Em relação à infra-estrutura da associação, foram adquiridos dois tanques de expansão de leite, “responsáveis por colocar os pequenos produtores rurais no mercado formal de produtos caprinos” (Ata da 40ª reunião do CMDR de Porciúncula).

Para finalizar essa apresentação das estratégias pensadas pelos elaboradores e implementadores do PMDR de Porciúncula, devemos apresentar uma última justificativa desse plano, que constitui, na realidade, a diretriz geral de tudo que foi elaborado:

“Os pleitos propostos, são, por natureza, a realidade para promover o desenvolvimento rural do município, fortalecendo e dando condições à agricultura familiar de se estabelecer definitivamente, como segmento gerador de emprego e renda. Os pleitos representam parte de uma estratégia maior do município na problemática que impede o desenvolvimento sustentável da agricultura. Procuraremos estruturar conscientemente de forma estratégica e sustentável, orientando-se nas necessidades observadas desde a produção, a comercialização dos produtos e a interação das comunidades para trocas e absorção de informações e tecnologias, induzindo o desenvolvimento sustentável que contribuirá para a melhoria da qualidade de vida e para o crescimento econômico dos produtores familiares”.

2.8. O PMDR de Porciúncula e o EMA

As outras funções desempenhas pela agricultura familiar de Porciúncula (econômica e ambiental) foram incorporadas à elaboração e implementação do PMDR?

A resposta é um sim fortemente qualificado. Há uma ligação entre as principais características da agricultura familiar de Porciúncula, descritas no Capítulo I, e a visão da agricultura do município pelos elaboradores/implementadores e o conteúdo do PMDR e do PT5, descritas na seção anterior. Ficou evidente, por exemplo, que os principais produtos agrícolas do município (café, milho, feijão e arroz), apesar de importantes para a dinâmica econômica dos agricultores familiares, não estão sendo suficientes para gerar as condições de ocupação e renda para as famílias de agricultores do município, sendo, de acordo com o que foi apresentado, imprescindível apoiá-las. É identificada, também, a necessidade de se estimular iniciativas de atividades não diretamente ligadas à agricultura, como o artesanato e atividades que contribuam para o incentivo do turismo rural.

No contexto de Porciúncula, a geração de ocupação e renda ganha relevância pelo estímulo produtivo das principais culturas da agricultura familiar. Entretanto, esse estímulo foi

pensado (principalmente na elaboração do PMDR) em um contexto de novas articulações entre os agricultores familiares e o meio ambiente e, também, no incentivo ao associativismo.

O EMA, em especial as duas funções destacadas na dissertação, pode ser identificado, em uma granularidade de elementos em torno dos projetos e na forma de implementação do PMDR de Porciúncula. Um primeiro questionamento pode ser feito: Como esses elementos do EMA foram incorporados na elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula?

2.8.1. Uma realidade marcada pela intervenção pública.

De acordo com o estudo realizado pelo PRODER (2001), a evolução econômica da cafeicultura e da pecuária na região Noroeste fluminense recebeu pouco estímulo do estado, sendo hoje uma zona cafeicultora importante devido às condições climáticas favoráveis. Segundo o mesmo documento, a evolução da agropecuária de Porciúncula se deu de forma autônoma, extensiva e através do aumento do número de plantações ou de criações e, também, no número de trabalhadores. Vimos no Capítulo I que esse tipo de evolução exerceu forte pressão sobre os recursos naturais do município, em particular nas reservas naturais e na hidrografia, acumulando, assim, externalidades negativas. Houve, portanto, um descompasso entre o estímulo à produtividade agrícola e os cuidados com a natureza.

Essa é a principal razão de nos últimos anos, as comunidades rurais de Porciúncula estarem experimentando a intervenção de diversos programas públicos como forma de minimizar esse tipo de externalidade. Nessa recente trajetória encontram-se entrelaçadas um conjunto de “idéias” de sustentabilidade da agricultura, novas formas de produção e atividades, ou seja, novas atribuições ou funções para a agricultura e para os agricultores familiares. Como membros desse processo, encontram-se os elaboradores do PMDR de Porciúncula. Os técnicos da EMATER e o Secretário de Agricultura da época possuem, na verdade, uma grande capilaridade nas comunidades rurais do município e seus trabalhos nas mesmas antecederam a intervenção dos programas públicos. O PMDR de Porciúncula lista os principais programas e projetos que estão sendo executados e que fazem parte de uma proposta de desenvolvimento rural do município:

Florescer, Projeto Fundação Banco do Brasil, Projeto Micro Bacias Hidrográficas, Programa de Área Piloto, Programa Moeda/Produto, Prosperar, Frutificar e Florescer. Acrescentando a esses, através do PT 5, o projeto DLIS.

Obviamente, o tempo de implementação desses programas foi e está sendo diferenciado. Delimitando a cronologia desses programas, de acordo com o que nosso estudo revelou, pudemos observar: (i) a elaboração do PMDR de Porciúncula se deu em meio a um período de intensa intervenção do projeto Micro-bacias Hidrográficas em algumas comunidades rurais de Porciúncula e seus procedimentos metodológicos serviram de base para a elaboração das estratégias em torno da agricultura familiar contidas no PMDR do município; (ii) A elaboração do PT 5 teve como base, em parte, a demanda da Associação de Produtores de Leite de Cabra do Noroeste Fluminense CAPRINOF, que se consolidou a partir de um programa de turismo rural desenvolvido por iniciativa do Projeto DLIS.

2.8.2. O programa micro-bacias hidrográficas em Porciúncula (27).

O programa micro-bacias hidrográficas (28) é um programa de ação institucional do governo do estado do Rio de Janeiro e de responsabilidade da Secretaria de Estado de Agricultura e Pesca. Esse programa começou a operar no Rio de Janeiro em 1991, intervindo em 18 micro-bacias em todo o estado.

O principal objetivo desse programa é compatibilizar o desenvolvimento econômico das comunidades com a questão da conservação dos recursos naturais, em particular a água, o solo e a biodiversidade, sob as perspectivas global, regional e local, contextualizando as populações rurais nos problemas ambientais globais, como a conservação da biodiversidade, as mudanças

²⁷ As informações apresentadas nessa seção tiveram origem do seguinte documento: ALVES FILHO, Nelson Teixeira, et al. Programa Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Rio de Janeiro – Rio Rural: Rio de Janeiro. SEAAPI, 2002. 82p.

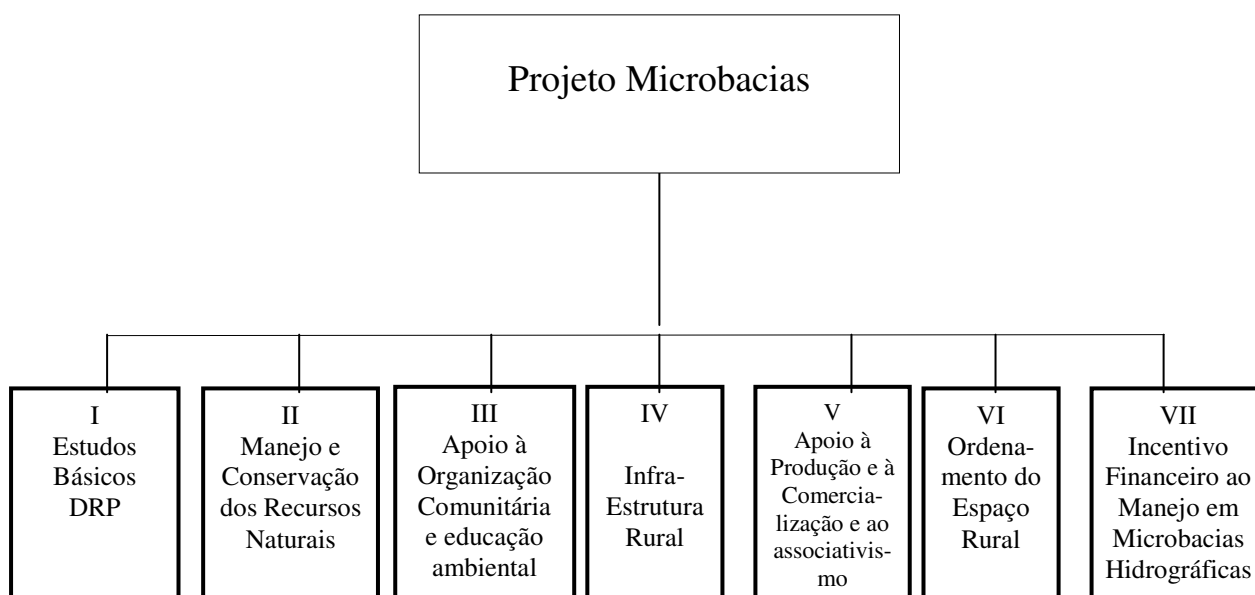
²⁸ Segundo esse documento o conceito de microbacia hidrográfica não é exclusivamente geomorfológico, pressupõe a existência do ser humano. É, pois, uma porção de terra, cuja rede de drenagem converge para um córrego, onde se insere uma comunidade rural constituída predominantemente de agricultores que utiliza os recursos naturais para sua sobrevivência e suas atividades.

climáticas e o gerenciamento dos recursos hídricos. Para tal objetivo, o programa é orientado por um número vasto de diretrizes dentre as quais podemos destacar:

- Resgate a promoção do componente conservacionista, requisito básico para qualquer outro tipo de intervenção;
- Preocupação com a conscientização da necessidade de práticas conservacionistas por parte dos produtores, com ênfase na educação ambiental e na capacitação;
- Adoção do Diagnóstico Rápido Participativo na apuração das demandas;
- Preocupação com a gestão por parte das comunidades durante e após a intervenção pública, com a criação de incubadoras rurais sustentáveis;
- Elaboração, do Plano Individual de Desenvolvimento e do Plano Executivo da Microbacia , permitindo um melhor monitoramento e avaliação dos projetos;
- Elaboração em conjunto com os produtores de base familiar, da normatização do uso do solo e da gestão da água da microbacia hidrográfica;
- Implantação de projetos específicos para o Jovem Rural, como forma de responder ao crescente problema de envelhecimento da população rural;

A operacionalização dessas diretrizes se dá em torno de algumas estratégias (procedimentos) que estão resumidas no organograma (figura 7) abaixo.

Figura 7
Operacionalização do programa Microbacias Hidrográficas



Fonte: Alves Filho (2002) / Com adaptações do autor.

Podemos identificar que o projeto microbacias se apóia em dois tipos de instrumentos operacionais: um metodológico e outros de ordem prática para o reordenamento das atividades agrícolas dos agricultores inseridos na microbacia. No aspecto metodológico, o projeto se apóia no levantamento e no aproveitamento de estudos precedentes das principais questões, econômicas, sociais, culturais e ambientais dos agricultores pertencentes a determinada microbacia ou município. Na ordem prática, as estratégias objetivam: a melhoria da produção, a organização comunitária, o apoio à comercialização e ao associativismo.

Na primeira intervenção do microbacias, em 1991, Porciúncula participou através de duas de suas comunidades rurais: Cedro e Fortaleza. Hoje, estão envolvidas diretamente, além dessas duas, as seguintes comunidades: Ouro, Bonsucesso, Caeté, Bate-Pau, São Mamede e Dona Emília. O envolvimento dessas outras seis comunidades teve início em 1997, em paralelo à elaboração do PMDR de Porciúncula. Nessa ocasião, a equipe da Secretaria de Agricultura e Pesca debateu como seria essa nova intervenção e treinou os técnicos para a aplicação do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP). Os resultados apurados pelos DRP's serviram de base para o desenho das estratégias traçadas no PMDR de Porciúncula.

2.8.3. O projeto DLIS em Porciúncula ⁽²⁹⁾.

O Projeto DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) foi criado pela AED – Agencia de Educação para o Desenvolvimento tem como propósito estimular iniciativas que contribuam para o desenvolvimento local. O projeto DLIS atende indivíduos, comunidades, governos, empresas e organizações do terceiro setor interessados no desenvolvimento de algum projeto orientado para o meio rural. O projeto prevê a adoção de uma metodologia participativa, pela qual mobilizam-se recursos das comunidades, em parceria com atores da sociedade civil, governos e empresas, em todos os níveis, para a realização de diagnósticos da situação de cada localidade; a identificação de potencialidades, a escolha de vocações e a confecção de planos integrados de desenvolvimento; a captação de recursos, a negociação e a execução de agendas de prioridades que desdobrem esses planos em ações concretas. Diferentemente de outros projetos, o DLIS tem uma metodologia que consiste em um conjunto de tecnologias sociais inovadoras de articulação de redes e de efetivação de processos democrático-participativos ensaiados em escala local.

Os passos básicos de metodologia do DLIS são:

1. Cada localidade faz um diagnóstico participativo para conhecer a sua realidade, identificar os seus problemas e descobrir suas vocações e potencialidades.
2. A partir desse diagnóstico, é feito um plano de desenvolvimento.
3. Desse plano, é extraída uma agenda com as ações prioritárias que deverão ser executadas por vários parceiros: comunidade local, prefeitura, governo estadual, governo federal, empresas e organizações da sociedade civil.
4. Tudo isso é organizado por um fórum democrático, formado por lideranças locais.
5. Estas lideranças locais participam de um processo de capacitação para uma questão comunitária empreendedora de seu processo de desenvolvimento.

²⁹ As informações dessa seção tiveram como base o “Projeto Vale do Cristal”-DLIS, Porciúncula (2003).

A aplicação da metodologia (no ano de 2003) identificou, no 1º distrito de Porciúncula, o turismo rural como alternativa de estimular um contexto marcado pela “diversificação das atividades rurais” (DLIS – Porciúncula, 2003).

As principais metas com o Projeto de Turismo Rural em Porciúncula são:

- a) Aproveitar a mão-de-obra local, principalmente das mulheres, jovens e idosos que largam o campo para a busca ilusória de uma nova vida na cidade;
- b) Estimular atividade agrícola nas pequenas propriedades, desenvolvendo uma agricultura familiar, que com o turismo rural, pode agregar valores aos seus produtos.
- c) Desenvolvimento de novos serviços/atividades que estejam diretamente ligadas ao desenvolvimento do turismo rural;
- d) Conservação da natureza e desenvolvimento paisagístico;
- e) Desenvolvimento e recuperação do artesanato e patrimônio cultural;
- f) Revitalização das coletividades, como associações e cooperativas.
- g) Dinamização de iniciativas culturais.

A primeira iniciativa do Projeto DLIS em Porciúncula está sendo estruturar o chamado “Vale do Cristal”, que consiste em um circuito onde várias propriedades de agricultores familiares oferecem os mais diversos serviços relacionados ao turismo rural (artesanato, comidas típicas, pesque-pague, etc.). O Projeto DLIS tem estimulado, também nesse circuito, uma iniciativa de alguns produtores que se dedicam à caprinocultura leiteira. Segundo DLIS-Porciúncula (2003), os principais entraves dos produtores de leite de cabra é em relação a qualidade do leite; devido a seu manejo inadequado e falta de conhecimento nos tratamentos dos animais.

A Secretaria de Agricultura e a EMATER de Porciúncula são os principais parceiros dessas iniciativas do Projeto DLIS. A elaboração do PT5 teve como base algumas ações (demandas) traçadas pela metodologia DLIS: treinamento da agricultura familiar e tanques de expansão de leite.

2.8.4. O EMA e sua incorporação no PMDR de Porciúncula..

A gênese da elaboração e implementação do PMDR e do PT5 de Porciúncula revelou que esta foi sobredeterminada, isto é, contou com vários fatores – em particular, com várias ações do programa Microbacias Hidrográficas e do projeto DLIS - que convergiram para determinar a incorporação de elementos de outras funções desempenhadas pela agricultura familiar de Porciúncula no plano.

Há um ponto no PMDR de Porciúncula que deve ser destacado. Trata-se da maneira como o plano foi concebido. Toda a formulação teórica com a qual se definem os objetivos e as diretrizes, apesar do viés agrônomo, não se limita à idéia da agricultura sob o ponto de vista de sua especificidade produtiva. Questões como desenvolvimento rural sustentável, preocupação com as famílias rurais, proteção do meio-ambiente, atividades não agrícolas, êxodo rural são presentes no processo de elaboração e implementação do PMDR. Chegamos a essa constatação através da visão da agricultura do município pelos elaboradores e implementadores, e, sobretudo, na análise de conteúdo do plano.

Dois contextos foram importantes para essas percepções por parte dos elaboradores e implementadores. Por um lado, a própria experiência deles nas comunidades rurais de Porciúncula tem permitido essas percepções. Por outro lado, os sucessivos programas públicos no município estão permitindo um acúmulo de massa crítica em torno dos limites, potencialidades e mudanças nas atividades e no modo de vida dos agricultores familiares. Como vimos, a maior parte desses tem por objetivo apoiar questões não diretamente ligadas aos aspectos produtivos da agricultura. O programa Microbacias Hidrográficas tem centrado seus esforços em equilibrar as atividades agrícolas e as externalidades negativas que estas podem trazer para o meio ambiente. Já o Projeto DLIS tem procurado potencializar outras atividades

através do turismo rural. Ao trazerem essas novas questões para o contexto rural de Porciúncula, esses programas têm imprimido na visão de agricultura dos elaboradores e implementadores do PMDR a descoberta de potencialidades da agricultura familiar, até então desconhecidas ou que se percebidas nunca articuladas por falta de investimentos financeiros ou iniciativas diretas.

A oportunidade de Porciúncula elaborar e implementar o PMDR e o PT5 permitiram a centralização de novas idéias e questões que estavam dispersas nesses dois programas. A incorporação de elementos de outras funções, além da produtiva da agricultura no PMDR e no PT5, dependeu da articulação com esses programas, procedimento esse que não faz parte das diretrizes traçadas pela linha infra-estrutura – o que confirma nossa hipótese de que o PRONAF infra-estrutura apoiou outras funções que a agricultura pode desempenhar. Porém esse alcance dependeu, no caso de Porciúncula, da iniciativa dos elaboradores e implementadores do PMDR e não das diretrizes do programa.

Pensar nas duas funções do EMA que destacamos em Porciúncula, mesmo que prematuramente, já que temos que visualizá-las em um contexto territorial, significaria:

- O apoio produtivo do café, desde que este também ganhe qualidade.
- O apoio das outras atividades (pecuária, milho, feijão e arroz);
- O mapeamento e o incentivo de outras atividades realizadas pelas famílias rurais porciunculenses;
- A valorização das belezas naturais do município;
- Cuidados com a natureza: incentivar o reflorestamento e controle do uso insumos químicos.

Uma questão que parece ser chave para o contexto de Porciúncula e para os municípios do Noroeste fluminense está relacionada aos aspectos ambientais da agricultura familiar. Assim, uma das alternativas seria uma política ambiental estruturante que permitisse a conectividade das demais políticas existentes em um município ou território para dar conta das diversas funções da agricultura.

2.9. Mudanças em curso no PRONAF infra-estrutura.

Como observado, as duas funções da agricultura, importantes para o contexto rural de Porciúncula, foram incorporadas ao PMDR por iniciativa de seus elaboradores e implementadores e não por estímulo da linha infra-estrutura do PRONAF. O desafio é, assim, pensar nas formas efetivas de incorporação desse enfoque na linha infra-estrutura do PRONAF.

Na realidade, a linha infra-estrutura do PRONAF vem passando nos últimos anos por um intenso debate em torno de novos temas sobre desenvolvimento rural sustentável. De acordo com Delgado e Romano (2002), esse debate está se dando no âmbito do próprio Estado – através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) – e revela vínculos estreitos com os debates acadêmicos e políticos franceses sobre território e multifuncionalidade da agricultura, referentes à relevância ou não de continuar considerando o município como lócus central para a dinamização do desenvolvimento rural. Segundo Maluf (2003), mudanças nas políticas públicas, no sentido de incorporação do EMA, implicam revisar o significado do desenvolvimento rural e seu papel na compreensão da dinâmica regional, bem como as noções de território e de agricultura familiar.

Um dos primeiros resultados desse debate é que, desde 2003, o PRONAF infra-estrutura passou a ter como foco o fortalecimento da agricultura familiar através de territórios rurais e não mais em municípios específicos, passando a ser chamado de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Essa mudança faz parte das ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, em especial, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT-⁽³⁰⁾ de “reduzir as desigualdades regionais e minimizar os desequilíbrios econômicos, sociais e culturais que existem entre os municípios rurais” (MDA/SDT, 2004).

³⁰ A SDT integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário tendo como enfoque de suas ações a promoção e apoio aos processos de construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. Cabe a SDT também desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade.

De acordo com o documento oficial das referências para o desenvolvimento territorial, onde são traçadas todas as diretrizes do PRONAT, essa mudança foi “resultado de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora” (MDA/SDT, 2001). Segundo o mesmo documento, essas mudanças se justificam, pois, “as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para a promoção do desenvolvimento rural no Brasil, ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro”.

Segundo o documento do MAD/SDT (2001), o território rural é entendido como o 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. O enfoque territorial tem como objetivo geral integrar os espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca também a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas.

Como objetivos específicos, o enfoque territorial se propõe:

- Apoiar o desenvolvimento dos Territórios Rurais
- Estimular o fortalecimento das organizações sociais locais (sindicatos, associações, etc.);
- Despertar a participação dos agricultores familiares, por meio de suas organizações, nos debates em que são discutidos assuntos de seu interesse;
- Viabilizar a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS);
- Despertar o interesse pelas políticas públicas;

- Resolver os problemas e gargalos que impedem o desenvolvimento local;
- Suprir as comunidades rurais de infra-estrutura pública, reduzindo o risco de aplicação do crédito rural (ex: investimento na qualidade tecnológica e produtividade - energia-água-irrigação, condições de escoamento da produção e condições de comercialização).

Como o MDA/SDT (2003) aponta, esses objetivos e as próprias diretrizes do PRONAT possuem um longo caminho a percorrer, já que o enfoque territorial está em fase de construção em seus procedimentos metodológicos, enfoques, institucionalidades e formas de operacionalização. O estágio atual do PRONAT em muitos estados brasileiros ⁽³¹⁾ está centrado em introduzir (conceitualmente) o enfoque territorial nas chamadas “Oficinas Territoriais” e na definição de algumas institucionalidades (CMDRS e PMDRS) e na criação de consórcios intermunicipais.

2.9.1. O PRONAT e perspectivas.

Em termos de perspectivas, a pesquisa sobre o EMA no Brasil já aponta algumas questões que jogam luz e que podem contribuir para o desenvolvimento do PRONAT. Segundo Maluf (2002a;2005), como já observamos, a integração ou articulação de programas públicos é uma ação imprescindível para dar conta do EMA no contexto territorial – esse aspecto já se pode observar nas diretrizes do PRONAT. Todavia, o autor salienta que essa integração deve ser feita segundo dois focos. De um lado, o foco nos territórios remete à consideração da complexa unidade ‘urbano – rural’, bem como à delimitação espacial que, no caso das políticas públicas, é bastante influenciada pelo critério político-administrativo, que tende a colocar o município como unidade básica. De outro lado, o foco nas famílias rurais, consideradas enquanto unidades econômicas diversificadas e gestoras dos territórios. A unidade de observação e de formulação de políticas deixa de ser, como já vimos, a agricultura *stricto sensu* e passa a ser a família rural, considerada como uma unidade social e não apenas como unidade produtiva. Enquanto os

³¹ No Rio de Janeiro, por exemplo.

programas agrícolas e de desenvolvimento rural tendem a focalizar os agricultores familiares, os programas ‘não agrícolas’ (de acesso universal) consideram as famílias rurais, por exemplo, nas políticas de combate à pobreza e promoção da segurança social.

Esses dois focos ainda são ausentes nas diretrizes do PRONAT. A tabela abaixo ilustra como esses dois focos trariam novas perspectivas para o programa.

Quadro 9
Perspectivas para o PRONAT à luz do EMA

PRONAT 		Mudanças à luz do EMA
<u>Protagonista:</u> O agricultor familiar no território. O que dificulta a idéia de redes ou interações entre os atores sociais, e que facilita a delimitação do território por critérios político-administrativos.		<u>Protagonistas:</u> As famílias de Agricultores familiares e suas interações em redes sociais no território. Nesse caso, o território “não teria uma forma”, mas representaria interações entre famílias.
<u>Objetivo:</u> Apoio para a organização do território através das atividades dos agricultores familiares.		<u>Objetivo:</u> Apoiar o desenvolvimento das diversas funções da agricultura, desempenhadas pelas famílias rurais para a gestão do território.

Fonte: Elaboração gráfica do autor.

Nesse contexto de mudanças, uma das contribuições do EMA no PRONAT seria a de evidenciar a existência de muito mais gente e funções da agricultura no meio rural do que é possível fortalecer com políticas públicas rurais. Contribuiria também na medida em que permitiria enxergar não somente as unidades familiares, que sejam viáveis economicamente, mas, sobretudo, aquelas famílias mais pobres e que fazem parte de um tecido social.

Isso implicaria, assim, articular políticas ou programas de outros Ministérios como o da ação social, meio ambiente e desenvolvimento regional. Entretanto, nem todos os Ministérios

têm uma dimensão específica para o rural e, principalmente, para a agricultura familiar. É necessário, assim, primeiramente introduzir ou reforçar nas ações desses Ministérios medidas orientadas para o tratamento das famílias rurais, ou criar outros mecanismos.

Alguns questionamentos podem ser feitos nesse contexto de mudança e perspectivas: Quais serão os papéis assumidos pelos CMDRs e PMDRs do PRONAF infra-estrutura no contexto territorial? E em relação à extensão rural? Como articulá-los no desenvolvimento territorial?

O documento oficial das diretrizes do PRONAT ainda não dá conta dessas questões e propõe a criação de novos conselhos e planos. Entendemos que os CMDRs e PMDRs devem ter um destaque nesse novo contexto, pois representam um “ganho para a sociedade no sentido de representatividade da agricultura familiar” (Abramovay e Veiga, 1999). Esse é um aspecto que deve ser profundamente estudado por outros trabalhos e pode, também, permitir um desdobramento da presente dissertação.

Esses questionamentos talvez sejam os grandes desafios do PRONAT. Apesar disso, podemos esboçar algumas questões mesmo que superficialmente. Das inúmeras questões que deverão ser ajustadas e modificadas nos CMDRs, podemos pensar que devem ser incluídos na pauta das reuniões do conselho novos temas que permitam abarcar a diversidade de situações das famílias rurais como, pluriatividade, o futuro dos jovens rurais, meio ambiente, saúde, educação, entre outros.

Em relação aos PMDRs, a nova abordagem deveria expandir o escopo de sua finalidade. Cada município elaboraria ou aprimoraria o seu, tendo a dimensão territorial, e seriam integrados aos já pensados PMDRS. Esse plano seria também o documento com que se diagnosticariam as diversas formas de expressão da multifuncionalidade no município e no território – ou seja, permitiria o diagnóstico diferencial, e não o absoluto, da agricultura familiar do município e do território. Permitiria registrar, por exemplo, iniciativas espontâneas de proteção ao meio ambiente por grupos de famílias de agricultores familiares, mapeamento de áreas com graves problemas ambientais, experiências de produção orgânica e de geração de ocupação e renda para as famílias rurais. Os PMDRS representariam resumos de ações já realizadas, em desenvolvimento e que podem ser prospectadas para as famílias rurais. O PMDRS seriam o que Delgado e Romano

(2002) chamaram de plano como processo social, ou seja, plano que resgate a importância da identificação e do registro das demandas num exercício coletivo de negociações de interesses.

Uma última questão que deve ser destacada é “referente à valorização e operacionalização do pluralismo de bens e valores ao EMA” (Maluf, 2005). Segundo esse autor, estamos tratando de bens públicos (ou bens comuns) a serem contemplados nas normas. Indaga-se sobre os espaços nos quais estabelecer a composição dos bens comuns, e sobre o dispositivo para compor a pluralidade de bens. Nesse último aspecto, uma das possibilidades seria explorar a contratualização das relações que os programas estabelecem com as famílias rurais, onde está incluído o aspecto do controle social. O estabelecimento de contratos públicos regendo as relações entre os organismos de Estado e os beneficiários dos programas públicos, no caso, as famílias rurais, apresentaria duas vantagens, ambas importantes para a incorporação do EMA. Os contratos seriam uma forma de definir, implementar e monitorar os compromissos recíprocos quanto a direitos e deveres entre o Estado e as famílias rurais/agricultores beneficiários das políticas públicas. Eles contemplariam a definição social das prioridades nos diferentes territórios, a transparência na destinação de recursos públicos e formas de participação e controle social. Idealmente, esse procedimento contribuiria na direção de se estabelecerem pactos de desenvolvimento nas diferentes esferas da vida social. Além disso, a contratualização aumentaria a possibilidade de junção de diferentes formas de apoio às famílias rurais/agricultores em um único ou em poucos instrumentos/contratos, ao mesmo tempo em que contribuiria para a passagem do enfoque setorial para o enfoque rural-territorial.

Como apresentado, os desafios que estarão por vir para a incorporação do EMA no PRONAT são muitos. O desafio maior do PRONAT é, assim, reverter a visão utilitarista do território, ou seja, que este é um suporte para a produção (uso das terra, clima e água) numa visão estruturante, onde o território é o principal ativo para a pujança das famílias rurais e da sociedade.

CONCLUSÕES

Quando o PRONAF foi criado, em 1996, este era, sobretudo, uma linha de crédito rural. Como vimos, o PRONAF tem uma história, que é a das lutas para que a política de modernização da agricultura, centrada no crédito, beneficiasse, também, os produtores familiares. É assim que ele nasceu: como uma forma de apoiar a modernização (ou integração ao mercado, ao complexo agroindustrial) da produção familiar. Ele foi estruturado em três principais linhas de ação (crédito, capacitação, infra-estrutura e negociação de políticas públicas), que seriam as responsáveis por um novo modelo de desenvolvimento voltado para a agricultura familiar. Por sua importância e abrangência nacional, o PRONAF foi objeto de estudos que enfatizaram seu limitado alcance. Já a agricultura familiar cumpre outras funções além da produtiva.

Nesse contexto, podemos identificar que há uma exceção, a linha infra-estrutura. Essa linha foi um aprofundamento do PRONAF Crédito, e partia, sobretudo, da visão de que o crédito pessoal só não bastava, era necessário também melhorar a infra-estrutura rural, ou seja, o ambiente em que os agricultores familiares vivem. As grandes novidades da linha infra-estrutura foram os CMDRs e PMDRs. Em relação aos PMDRs, eles deveriam ser elaborados por municípios, retratar as principais características do município e, principalmente, da agricultura familiar.

Esse contexto dos PMDRs estimulou o interesse do autor em investigar como um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PMDR) é elaborado e implementado em nível local. Esse interesse foi instigado, em grande parte, após o contato com o debate sobre o enfoque da multifuncionalidade da agricultura (EMA) no Brasil, ou seja, a importância de se considerarem outras funções desempenhadas pela agricultura nas políticas públicas. O embrião da pesquisa foi gerado a partir da ideia de relacionar um PMDR de algum município do estado do Rio de Janeiro ao EMA. A evolução do PRONAF infra-estrutura no Rio de Janeiro foi marcada por diferentes performances dos municípios, no cumprimento das metas extraídas do PMDR. O município de Porciúncula foi uma exceção. Cumpriu todas as metas traçadas no PMDR e se tornou objeto da dissertação. Nosso objetivo foi assim analisar, à luz do EMA, a elaboração e implementação do PMDR do município de Porciúncula. Estávamos interessados em saber, nesta análise, quais

outras funções (além da produtiva) a agricultura familiar de Porciúncula desempenha, se essas foram incorporadas na elaboração e implementação do PMDR, e também, quais as circunstâncias dessa possível incorporação.

Três principais conclusões essa análise revelou:

- A agricultura familiar é majoritária no meio rural de Porciúncula e desempenha outras funções, além da produtiva: a econômica (condições geradoras de ocupação e renda), a função ambiental (cuidados com o meio ambiente). Entretanto, essas funções se expressam em termos de desafio, pois não estão sendo bem desempenhas pelos agricultores familiares (ou famílias rurais). Assim, tornam-se prioridades no contexto de elaboração de políticas públicas.
- A elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula permitiram, sim, que alguns elementos dessas funções fossem incorporados. Contudo, esse alcance dependeu de uma articulação com os programas Micro-Bacias Hidrográficas e DLIS.
- Apesar da importância de evidenciar as outras funções da agricultura familiar de Porciúncula, o estímulo à função produtiva da agricultura – devido ao elevado índice de pobreza rural - é ainda essencial para as famílias de agricultores familiares do município.

Para chegar a essas conclusões, um caminho foi percorrido. No Capítulo I, procuramos construir os elementos que subsidiaram nossa análise da elaboração e implementação do PMDR á luz do EMA. Nosso objetivo foi apresentar a agricultura familiar de Porciúncula numa perspectiva ampliada, analisando que outras funções (além da produtiva) são relevantes para o contexto dos agricultores familiares. Antes, contudo, foi necessário analisarmos as duas principais categorias da dissertação: a agricultura familiar e o EMA. Vimos que a agricultura familiar como categoria teve sua difusão e reconhecimento devidos ao PRONAF, que possui uma dimensão nacional. A principal característica da agricultura familiar brasileira é a heterogeneidade socioeconômica. Em Porciúncula, 92,2% dos estabelecimentos rurais são familiares (FAO/INCRA, 1995/96) e 64% dos agricultores estão inseridos nos estratos mais pobres segundo a classificação da FAO/INCRA. O município é dividido em três distritos que se

diferenciam em clima e relevo e que inserem os agricultores familiares em distintas inserções socioeconômicas devido à cafeicultura. A concentração de terra por parte da categoria patronal (53% das terras porciunculenses) é o principal fator da forte diferenciação socioeconômica dos agricultores que os inserem em intensas relações de trabalho – principalmente na parceria. Os problemas ambientais são patentes nos distritos, principalmente em Purilândia e Santa Clara, devido ao uso descontrolado de insumos químicos na cafeicultura e na pecuária.

O EMA nasceu no âmbito dos países europeus e representou, por um lado, interesses no comércio internacional e por outro, alternativa para reverter os problemas trazidos pelo modelo agrícola produtivista. Ele representa a valorização das diversas funções da agricultura para o desenvolvimento dos territórios rurais. Ganha relevância, por exemplo, na França, a valorização de produtos de qualidade, formas de produção agrícola alternativa e novas atividades rurais (turismo rural) que contribuam para o desenvolvimento global da sociedade.

A incorporação do EMA nos debates sobre o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil tem realçado a idéia de que a agricultura familiar cumpre outras funções (econômicas, sociais, ambientais e contribuir para a segurança alimentar) além da produtiva, e a necessidade de se considerar o desempenho dessas funções, tendo como referência a unidade familiar e não o agricultor familiar. Ao analisar a agricultura através do EMA, temos de considerar que esta permite o diagnóstico diferencial e não o absoluto da agricultura. Isso significa que as diversas funções podem se expressar de diferentes formas. Podem existir situações em que os agricultores familiares (ou famílias rurais) estejam contribuindo para a promoção de outras funções da agricultura, independentemente do estímulo de políticas públicas, ou se expressar em forma de desafio, já que não estão sendo bem desempenhadas.

Apesar de algumas limitações em torno de investigar que outras funções a agricultura familiar de Porciúncula desempenha, já que são poucos os trabalhos e estudos sobre o meio rural de Porciúncula, encontramos duas fortes evidências: uma no Diagnóstico Socioeconômico realizado pelo PRODER (2001) e outra no relatório IBGE – Meio Ambiente (2002). De acordo com o primeiro, estudo a agropecuária de Porciúncula tem apresentado um quadro de crise econômica (dificuldades produtivas e comercialização), o que tem afetado o número de postos de trabalho rurais. Em relação à segunda evidência, o relatório IBGE Meio ambiente (2002) mostra

que alguns problemas ambientais tem afetado as condições humanas e econômicas do meio rural de Porciúncula.

Assim, a agricultura familiar de Porciúncula tem o desafio de cumprir essas duas funções. Apesar de isso não significar que outras funções (social e a de contribuir para a segurança alimentar) não se expressem de algum modo no município.

Tendo como referência esse panorama, o Capítulo II desenvolveu a análise da elaboração e implementação do PMDR de Porciúncula à luz do EMA. Nosso estudo em Porciúncula é um exemplo privilegiado para verificarmos a importância do EMA num país subdesenvolvido como o Brasil.

No caso europeu, o EMA surgiu num contexto para priorizar questões diferentes das tradicionais, como as vistas anteriormente. No Brasil, em virtude de as áreas rurais apresentarem, historicamente em relação às áreas urbanas, menor acesso aos serviços, menores índices de desenvolvimento socioeconômico e elevados índices de pobreza, o EMA tem que ser incorporado ao contexto das políticas públicas rurais, tendo como referência que essas políticas têm por objetivo o alívio de problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais da agricultura familiar. Nossa pesquisa em Porciúncula permitiu verificar que uma articulação feita pelos elaboradores e implementadores mais diretos do PMDR (a EMATER e a Secretaria de Agricultura) com o Micro Bacias Hidrografias e DLIS permitiu a priorização das funções econômica e ambiental nesse plano. Portanto, a incorporação do EMA foi eventual e circunstancial na medida em que a esfera federal não definiu mecanismos para embasar os PMDRs de questões que seriam realmente relevantes para a agricultura familiar dos municípios.

Apesar disso, a “linha infra-estrutura do PRONAF é inovadora” (Abramovay e Veiga, 1999) no sentido de estimular os municípios mais pobres a elaborar ou ajustar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural que expresse as principais potencialidades e limites da agricultura familiar. Esse plano representou, na visão dos formuladores da linha infra-estrutura (esfera federal), uma forma dos municípios planejarem e apresentarem estrategicamente suas principais características, incluindo, é óbvio, as da agricultura familiar e do próprio meio rural.

Em Porciúncula, a linha infra-estrutura incentivou a elaboração de um primeiro documento (o PMDR) que apresentasse o município à sociedade porciunculense. Permitiu a reflexão de questões como: Quais as características atuais e as principais atividades econômicas realizadas pelos agricultores familiares? Quais as potencialidades, em termos de geração de renda e de desenvolvimento sustentável, e quais as possíveis alternativas entre a produção agrícola e os cuidados com a natureza? Permitiu, também, a concentração de debates temáticos que estavam dispersos no programas Micro bacias e DLIS.

Em relação a essa questão, podemos fazer uma comparação com o estudo de Abramovay e Veiga (1999), que, ao analisarem os PMDRs de alguns municípios brasileiros, verificaram que estes foram elaborados em “forma de listas de compra”, sem nenhuma fundamentação ou justificativa que contextualizasse os pleitos propostos com as características da agricultura dos municípios. Nesse aspecto, o PMDR de Porciúncula destoa dessa constatação dos autores no sentido de que houve um esforço em contextualizar a agricultura familiar nas suas potencialidades e principais deficiências.

Outro aspecto positivo do PMDR de Porciúncula é como sua elaboração se inseriu em um movimento ou proposta maior de desenvolvimento rural, através de incrementar projetos que já existiam e extrair daí a capacidade de gerar ações efetivas. Nesse aspecto, cabe ressaltar a importância da proposta de fomentar a criação de associações de moradores, bem como incentivar a mobilização dos agricultores familiares em torno da questão do meio ambiente e fomento a atividades geradoras de ocupação e renda. O fato de os elaboradores terem discutido e introduzido essas questões no PMDR é extremamente positivo no contexto da linha infraestrutura do PRONAF, já que os recursos financeiros desse programa são escassos e o município possui muitas prioridades, principalmente a produtiva da agricultura.

Igualmente positiva e relevante é a tentativa de, pela via de treinamento e de outras formas de transmissão de conhecimento, propiciar mudanças de cultura entre os agricultores familiares e as atividades agrícolas e não-agrícolas.

Não obstante, tais pontos positivos do PMDR de Porciúncula possuem falhas (pontos negativos). A primeira é a forma de como foi elaborado e implementado: muito intimamente ligado a possíveis interesses institucionais e políticos da EMATER e da Secretaria de Agricultura

em gerar capacidade de trabalho, já que passavam por uma profunda crise. A estruturação do Horto Municipal, que em tese seria de responsabilidade da Prefeitura, teve grande destaque na elaboração do PMDR. Devemos lembrar que o PMDR foi executado em dois mandatos de um mesmo Prefeito municipal em que os interesses políticos podem ter influenciado no modo de elaboração e implementação do plano.

Outro aspecto que podemos observar como negativo, apesar de não nos termos aprofundado, é em relação ao CMDR. A configuração inicial do CMDR indica um peso político e institucional de desigual representação. Podemos observar representantes dos três distritos do município, entretanto os Galpões-escola, por exemplo, foram construídos nos distritos mais distantes e onde existe menos pobreza (por causa da cafeicultura) se comparado ao 1º distrito onde se pode encontrar um maior índice de pobreza rural e onde o número de agricultores que desempenham outras atividades é, de acordo com PRODER (2001), relativamente maior. Outro destaque nessa configuração inicial é a ausência de cooperativas e/ou associações de agricultores ou de moradores que representem a coletividade de alguma comunidade ou distrito no CMDR. Podemos perceber, assim, que algumas questões como, planejamento participativo, desenvolvimento local com base nos interesses coletivos, que são essenciais no contexto da elaboração de PMDRs traçadas pela linha infra-estrutura do PRONAF, foram relativamente suprimidas no caso de Porciúncula.

Outro aspecto falho é em relação à abrangência do plano. Apesar da justificativa dos elaboradores de considerar apenas os aspectos relacionados à agricultura, muitas questões essenciais (saúde, educação e assistência social) para os agricultores familiares ficaram em aberto. Outro aspecto dessa abrangência em Porciúncula é o que o estudo do IBASE (2002) já apontou, ou seja, muitos PMDRs têm abrangência limitada na medida em que consideram apenas as possíveis ações do PRONAF infra-estrutura, deixando de considerar outras possibilidades de ações dos governos e da sociedade civil nos níveis municipal, estadual e federal. O PMDR de Porciúncula se limita aos pleitos para serem apoiados pela linha infra-estrutura do PRONAF. Um exemplo disso foi a implementação de tudo que foi planejado no PMDR, sendo necessárias, no caso da elaboração do PT5, outras justificativas para os pleitos.

Essas falhas, todavia, não diminuem o mérito das incorporações de elementos do EMA, ou seja, as funções econômica e ambiental no PMDR do município em contribuir para o alívio de seus problemas.

Diante de tudo o que foi apresentado, podemos formular uma conclusão de ordem geral: o PRONAF infra-estrutura (através da criação dos PMDRs) foi a primeira política pública orientada para a agricultura familiar brasileira que apoiou outras funções que a agricultura pode desempenhar. Todavia, esse apoio foi eventual (como no caso de Porciúncula). Ao permitir que cada município elaborasse suas estratégias para a agricultura familiar, a esfera federal permitiu essa eventualidade da incorporação de alguns elementos do EMA. Isso porque não fez parte da formulação da linha (pela esfera federal) a metodologia de estudos que comprovasse as questões ou funções da agricultura familiar, que eram relevantes para cada realidade específica.

A evolução não muito positiva do PRONAF infra-estrutura em alguns municípios, em nível nacional, tem levado a esfera federal a introduzir novas perspectivas nesse programa. Atualmente, ele se chama PRONAT e suas diretrizes se aproximam bastante das idéias do EMA. O PRONAT tem por objetivo o desenvolvimento da agricultura familiar em “territórios rurais” e se propõe articular políticas públicas. Apesar das diretrizes do PRONAT estarem em construção, já podemos observar um limite para o qual será essencial para a gestão do território: considerar como foco o agricultor familiar e não as famílias rurais. Os desafios e perspectivas para o PRONAT estão por vir, mas espera-se que ele represente um aprimoramento do PRONAF infra-estrutura, ou seja, que os CMDs e PMDRs tenham destaque nesse novo contexto.

Finalmente, cumpre salientar que o presente trabalho, embora com evidentes limitações, espera haver registrado os principais aspectos que estão em torno do debate sobre o EMA no Brasil e como estes serão tratados no contexto das políticas públicas – em especial no PRONAT.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. e VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: O caso do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)**. Rio de Janeiro: 1999 (Texto para Discussão no 641. Convênio FIPA/IPEA 07/97).

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro do mundo rural**. Revista Globo Rural. Edição 215 / Setembro de 2003. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com>>. Acesso em 12 de Julho de 2005.

ALVES FILHO, Nelson Teixeira et al. **Programa Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Rio de Janeiro** – Rio Rural: Rio de Janeiro. SEAAPI, 2002. 82p.

BELIK, Walter. **PRONAF: avaliação da operacionalização do programa**. In: Campanhola, Clayton e Graziano da Silva, José. O novo rural brasileiro. Políticas públicas. Jaguariúna, SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000.

BRUNO, Regina; DIAS, Marcelo. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**, 2004. Disponível em <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em 06 de Fevereiro de 2004.

BLANCHEMANCHE, Sandrine et. al. **Multifonctionnalité de l'agriculture et status d'activité**. Économie Rurale n. 260, Novembre - Décembre 2000.

CAMPANHOLA, Clayton e SILVA, José Graziano. **Diretrizes Políticas para o Novo Rural Brasileiro: Incorporando a Noção de Desenvolvimento Local**, 2000. Disponível em <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab365.pdf>>. Acesso em: 25 abril 2004.

CARNEIRO, Maria José. **Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF**. In: Revista Estudos Sociedade e Agricultura, nº 08, Rio de Janeiro, abr. 1997.

Multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: uma abordagem comparativa, in Moreira, Roberto e Costa, Luiz (orgs). Mundo Rural e cultura, Rio de Janeiro: MUAD, 2002.

Agricultura, meio ambiente e turismo: os desafios para um agricultura multifuncional (Nova Friburgo, RJ), in Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato. **Introdução**. In Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

CARDOSO, Joel et al. **Multifuncionalidade da agricultura em áreas de assentamento rurais: o caso de Aberlardo Luz (SC)**, in Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

CAZELLA, Ademir. **A multifuncionalidade agrícola numa zona rural “desfavorecida”: um estudo de caso na região serrana catarinense**, in Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

CAZELLA, Ademir; ROUX, Bernard. **Agribusiness em questão: a emergência da agricultura multifuncional**. Estudos Sociedade e Agricultura. In: Revista Estudos Sociedade e Agricultura, nº 13, Rio de Janeiro, outubro de 2004.

DELGADO, Nelson; ROMANO, Jorge; **Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais**. In: Mundo rural e cultura. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

Diagnóstico da cafeicultura do Estado do Rio de Janeiro: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FAERJ:SEBRAE, RJ. 1999. 165 p.

DLIS – **Projeto Vale do Cristal**, Porciúncula (2003).

FAO/INCRA. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil. Brasília: 1995/1996**. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/fao/Perfil.htm>>. Acesso em: 08 junho 2003.

FERREIRA, B. SILVEIRA, F. G. e Garcia, R. C. **A Agricultura e o PRONAF: Contexto e Perspectivas**. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. José G. Gasques & Júnia Cristina P. R. da Conceição (Org.). Brasília: IPEA, 2001. P. 479-539.

FAO/INCRA. **Agricultura Familiar no Brasil: Agricultura Familiar e Sistemas de Produção**. Brasília, 2000. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/fao/AFamiliarBuainain.zip>>. Acesso em: 08 junho 2003.

FERREIRA, Brancolina. SILVEIRA, F. G. e Garcia, R. C. **A Agricultura e o PRONAF: Contexto e Perspectivas. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas.** In, José G. Gasques & Júnia Cristina P. R. da Conceição (Org.). Brasília: IPEA, 2001. P. 479-539.

FLEXOR, Georges e GAVIRIA, Margarita. **A terra, a natureza e as regras: a multifuncionalidade da agricultura em Paraty**, in Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

GIVORD, Doriane. **O Modelo Rural Europeu**, 2003. Disponível em: [http:// www.rural-europe.aeidl.be](http://www.rural-europe.aeidl.be). Acesso em 13 de Abril de 2004.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola.** Revista Agroanalysis. V.16, n.3, março de 1996.

_____. José. **O novo rural brasileiro.** Coleção e Pesquisas. Campinas: Instituto de Economia, n.1, 1999.

SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Das lavouras às biotecnologias.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GUANZIROLI, C. H. e CARDIM, S.E.(Coord.). **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto.** Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília, fev. 2000.

IBASE. **Revista Democracia Viva.** Edição Especial, Novembro 1999. Rio de Janeiro, 1999.

_____. **Avaliação de planos municipais de desenvolvimento rural- PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE, SC.** SAF/MDA/IICA, 2002. (Relatório final da avaliação. Tomo 01- conjunto dos quatro estados).

IBGE – **Censo Agropecuário 1995/1996.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 09 de janeiro de 2005.

IBGE – **Censo Demográfico 2000.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 09 de janeiro de 2005.

IBGE – **Meio Ambiente, 2002.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 23 de Março de 2005.

MALUF, Renato S. **“O Enfoque da Multifuncionalidade da Agricultura: Aspectos Analíticos e Questões de Pesquisa”.** IN: Inovação nas tradições da agricultura familiar. Lima, Dalmo M. de Albuquerque e Wilkinson, John (org.) Brasília: CNPq/ Paralelo 15, 2002a.

_____. **Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil.** I Seminário de pesquisa sobre estratégias de

desenvolvimento, multifuncionalidade da agricultura e agricultura familiar no Brasil, mimeo, 2002b.

_____. **A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira**, in Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

_____. **Multifuncionalidade da agricultura e as políticas voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, 2005, mimeo.

MDA. **Dados estatísticos da agricultura familiar**, 2004. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em 23 de julho de 2005.

MDA/SDT/CONDRAF. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: CONDRAF/NEAD, Texto para discussão n.5,2001.

_____. **Orientações para a elaboração de projetos nos territórios rurais em 2004**. Disponível em : www.pronaf.gov.br, Acesso em: 10 de junho de 2004.

MORAES, Dione; VILELA, Sergio. **Multifuncionalidade e agricultura camponesa nos cerrados piauiense: desafios para sustentabilidade**. In Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

NEVES, Delma. **A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional**. In: Anais do IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. Belém, PA: UFPA, março, 2001.

PRODER. **Diagnóstico Socioeconômico do Município de Porciúncula**. Rio de Janeiro, 2001.

PRONAF. **Manual Operacional**, 1996.

PNUD. **Agricultura Familiar no Contexto Desenvolvimento Local Sustentável**, 2001. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 12 de janeiro de 2005.

RÉMY, Jacques. **Um caminho sinuoso e semeado de espinhos. Os agricultores franceses: da especialização e intensificação da produção à multifuncionalidade e ao desenvolvimento sustentável**. In: Revista Estudos Sociedade e Agricultura, n° 12, Rio de Janeiro, abr. 2004.

ROUX, Bernard; FOURNEL, Estelle. **Multifuncionalidade e emprego nos estabelecimentos rurais franceses: um estudo das zonas de Languedoc Roussillon**. In Carneiro, M.J e Maluf, Renato. (orgs). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro (RJ): MUAD, 2003.

ROSA, Sueli L. Couto. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Local Sustentável**. Disponível em <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab352.pdf>>. Acesso em: 25 abril 2003.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF: Uma Avaliação das Ações Realizadas no Período 1995/1998. Brasília/DF, IPEA,1999.

SOARES, Adriano Campolina. **Multifuncionalidade da agricultura familiar** , in: Mello, F. H. et al., Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar. Rio de janeiro, ActionAid/Rebrip, 2001, p. 85-94.

ROSA, Sueli L.C. **Os desafios do PRONAF: os limites de sua implementação**. 1996.

VEIGA, JOSÉ E. da et al., 2001. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília, CNDRS/MDA/NEAD, 107p.

WANDERLEY, M. A **agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção**.Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Campinas, v. 25, mai./dez. 1995.

_____. **Prefácio – Para além da produção : multifuncionalidade e agricultura familiar** / Maria José Carneiro e Renato S. Maluf, organizadores. - Rio de Janeiro: MAUAD,2003.232p.

DOCUMENTOS OFICIAIS DE PORCIÚNCULA CONSULTADOS

Atas das reuniões do CMDR de Porciúncula.

PMDR. **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula**. mimeo, 1997.

Plano de Trabalho (PT5), 2003.