Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG

SOCIAL MEDIATION AND TERRITORIAL INCIDENCE OF RURAL DEVELOPMENT POLICIES IN THE MÉDIO JEQUITINHONHA/MG

MEDIACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA TERRITORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL MEDIO JEQUITINHONHA/MG

Resumo

O principal eixo norteador deste estudo foi a abordagem da dinâmica das políticas sociais, que apresentam como público envolvido o universo dos agricultores familiares. Para tanto, foram analisados o papel e a função exercida pelos principais atores sociais envolvidos no Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e nas demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar nos municípios do Território Médio Jequitinhonha, cujas ações foram importantes para a expansão do Pronaf no território durante o período estudado. De uma maneira geral, percebeu-se que, embora ainda existam dificuldades na relação entre essas organizações e também carência de certas habilidades sociais para fomentar uma ambiência favorável a inovações no território, o próprio fato de as políticas propiciarem e até mesmo forçarem todo esse envolvimento entre elas já se caracteriza como um ponto positivo para os processos de desenvolvimento do território.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Mediadores Sociais, Território, Pronaf

SANDRO PEREIRA SILVA - sandroecbr@yahoo.com.br

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa e Mestre em Economia pela mesma instituição. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Atualmente atua como pesquisador no IPEA.

Artigo submetido no dia 19-06-2013 e aprovado em 08-12-2014

Abstract:

The main guiding principle of this study was to analyze the dynamics of social policies, whose public involved is formed by the universe of family farmers. We analyzed the role and function performed by each of the actors involved in PRONAF in the Médio Jequitinhonha Territory during the study period. However, the relationship between them is still under construction. Overall, it was noted that, although there are still difficulties in the relationship between these organizations and also the lack of social skills to foster an environment conducting to innovation in the territory, the very fact of the policies encourage and even force all this involvement between them is characterized as a positive point for the development processes of the territory.

Key words: Public Policy, Family Farming, Social Mediators, Territory; PRONAF

Resumen:

El principal eje orientador de ese trabajo fue el abordaje de la dinámica de las políticas sociales que presentan como público involucrado en el universo de los agricultores familiares. Se ha analizado el rol y la función ejercida por los principales actores sociales involucrados en el PRONAF y demás políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar en los municipios del Territorio Medio Jequitinhonha, cuyas acciones fueron importantes para la expansión del PRONAF en el territorio durante el periodo estudiado. De modo general, se ha percibido que aunque aún existan dificultades en la relación entre esas organizaciones y también carencia de ciertas habilidades sociales para fomentar un entorno favorable a innovaciones en el territorio, el propio hecho de las políticas propiciaren y incluso forzaren todo ese involucramiento entre ellas ya se caracteriza como un punto positivo para los procesos de desarrollo del territorio.

Palabras clave: Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Mediadores Sociales, Territorio, PRONAF

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

Uma política pública, ao incidir sobre um dado território, passa a constituir-se em um mecanismo concreto de intervenção daquela realidade. *Atores sociais*¹ são mobilizados, recursos são disponibilizados, peças normativas são formalizadas, e uma *rede*² complexa de mediadores passa a atuar nas diversas etapas de sua implementação. Quando essa energia social é cadenciada para a intervenção na organização socioeconômica local, em nome de uma redistribuição dos benefícios sociais de maneira a garantir padrões mais justos de acesso a bens e recursos públicos a segmentos populacionais com algum grau de fragilidade, essas ações passam a ser classificadas como *políticas sociais* (Hofling, 2001). As políticas sociais no Brasil passaram por uma importante transformação, que vem desde a Constituição de 1988, que levaram à adoção de novos desenhos e estratégias, além da ampliação do leque de programas descentralizados e do aumento do volume de recursos (Barros & Carvalho, 2003).

De modo geral, as políticas sociais trazem em si uma ideia de *desenvolvimento social*. No caso de uma intervenção voltada a segmentos sociais que integrem atividades agropecuárias, o termo desenvolvimento passa a ser acompanhado pelo adjetivo “rural” (Neves, 2008). Um exemplo importante de política social que compõe uma estratégia governamental de desenvolvimento rural é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família (Pronaf), criado em 1996 pelo governo federal, o qual conta com o apoio de diversas organizações que, de alguma forma, representam o segmento sócio-produtivo da agricultura familiar no Brasil

e envolve uma densa rede de atores públicos e privados, com distintos interesses, em suas mais variadas etapas de execução.

Como a agricultura familiar brasileira contempla uma grande diversidade cultural, social e econômica, podendo variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada, os aspectos regionais e territoriais são de grande importância para definir suas características principais. Assim, a atividade produtiva e a organização dos agricultores familiares apresentam forte imbricamento com a realidade local, de modo que suas potencialidades sejam, em grande medida, dadas em razão das características territoriais em que se situam (Silva, 2012a).

Por outro lado, a tendência à descentralização administrativa na implementação e execução das políticas sociais no Brasil nos últimos anos e o envolvimento de organizações locais em sua concepção e seu acompanhamento vem promovendo uma maior dinâmica relacional entre diferentes atores. Essa dinâmica proporciona um adensamento do conjunto de laços e relacionamentos presentes tanto no âmbito interno quanto no externo de seu território, permitindo o surgimento de redes de cooperação entre as organizações de outros municípios vizinhos que apresentam laços de identidade e coesão territorial, formando o *território de incidência* dessas políticas (Silva, 2008; 2011). Ademais, a criação de espaços de diálogo a partir de diferentes programas governamentais contribui para o aprendizado da participação, o que permite a passagem, por parte das organizações representativas dos agricultores, de uma lógica de “embate” para a de “negociação” (Tonneau & Sabou-

rin, 2009, p. 130).

Toda essa inter-relação pode vir a constituir-se em uma estrutura de *governança* (formada pelo arranjo institucional e pelas organizações envolvidas) favorável a uma intervenção mais qualitativa dessas políticas. No entanto, se o acesso à determinada política pública exige uma estrutura que não existe em uma dada localidade, sua incidência territorial demandará maior *habilidade social* dos atores envolvidos para a viabilização de uma realidade institucional necessária. Assim, as organizações locais ganham importância no seu papel de mediadores entre as propostas de ação pública e o conjunto dos beneficiários. A mobilização de atores sociais em determinado espaço geográfico tem por finalidade não apenas resolver problemas econômicos, mas também construir um ambiente institucional mais favorável ao desenvolvimento territorial sustentável.

Este estudo tem como objetivo verificar a dinâmica das políticas de desenvolvimento rural, sobretudo o Pronaf, em âmbito territorial e demonstrar os arranjos institucionais necessários para sua incidência e execução, de acordo com a noção de *incidência territorial de políticas públicas*. Como recorte geográfico, foi escolhido o Território Médio Jequitinhonha (TMJ), localizado na Região do Vale do Jequitinhonha, no estado de Minas Gerais. O TMJ foi homologado oficialmente em 2003, no âmbito da reestruturação do Pronaf Infraestrutura, que deixou a lógica municipal para se tornar uma linha de política territorial para o desenvolvimento rural (Silva, 2012b). Em 2008, o território passou também a compor o Programa Territórios da Cidadania, do governo federal.³

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se, em primeiro, uma análise documental, tendo como principais documentos de referência o Plano Safra Territorial (Schroeder, 2007) e o Estudo Propositivo do Território Médio Jequitinhonha (Brasil, 2007), elaborados com a participação dos integrantes de seu Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter). Outras fontes de dados oficiais, como a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) também foram consultadas, além de relatórios técnicos e entrevistas junto a representantes do Codeter/TMJ. De maneira complementar, fez-se uso da observação participante em reuniões ordinárias e outros eventos promovidos pelo Codeter/TMJ, além de entrevistas informais com conselheiros envolvidos diretamente com as políticas de desenvolvimento rural, bem como técnicos agrícolas e agricultores familiares que atuam no território.

Este artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, debatem-se alguns argumentos teóricos sobre mediação social e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Na seção três, são apresentadas as principais características do Pronaf e algumas outras políticas públicas de desenvolvimento rural em curso. Posteriormente, são discutidos os principais resultados da incidência territorial dessas políticas e o papel dos mediadores sociais no Território Médio Jequitinhonha. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2. Participação e mediação social em políticas sociais

No campo das políticas públicas, o conceito

de mediação é entendido como um processo de construção de ações compartilhadas entre os indivíduos e as organizações, com o intuito de desenvolver a capacidade de os atores locais influenciarem na operacionalização das políticas (Neves, 2008). Seu exercício passou a ser realidade corrente nos desenhos institucionais das políticas sociais principalmente a partir do processo de descentralização político-administrativa, ocorrida após a redemocratização do país, que permitiu diversas formas de participação social (Silva, 2014). A densidade desses novos arranjos, o nível de interesse e as diferentes competências das organizações envolvidas passaram a ser elementos com poder de influenciar diretamente seus resultados, embora não garantem por si só maior efetividade da ação governamental.

Entretanto, a construção de padrões de desenvolvimento social ocorre sob caráter concorrencial, somente compreensível a partir das formas de intervenção definidas em seu próprio corpo para o alcance dos objetivos traçados. Segundo Neves (2008, p. 7), uma ação estruturada de desenvolvimento social constitui-se em um investimento político que dependerá da criação e articulação de atores específicos para o exercício de mediação entre “os universos de significação que se contrapõem”, a fim de tornar expressões factíveis alguns dos objetivos anunciados. Atualmente, pode-se dizer que a importância política do papel dos agentes mediadores reveste-se de certa imprescindibilidade, dada sua valorização pelo caráter formal da aplicação de procedimentos técnicos de integração social para a operacionalização de programas governamentais. A autora afirmou que:

Os mediadores que assim tecnicamente se engajam atuam se colocando explicitamente em relação a dois “seres sociais” (instituições que objetivam políticas e programas públicos, por um lado, e, por outro, reais ou potenciais beneficiários, construídos para essa interdependência), por intermédio de um terceiro, ele mesmo considerado como um outro, que advoga assim permanecer e reproduzir a posição-função (Neves, 2008, p. 31).

No campo das políticas de desenvolvimento rural, a constituição das mais diversas instâncias de intermediação política, como no caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e, mais recentemente, dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (Code-ters), ambos no âmbito do Pronaf, são exemplos da valorização do papel dos mediadores para a efetivação de políticas públicas a partir da institucionalização de fóruns participativos de deliberação e acompanhamento. Esses espaços de deliberação são vistos como laboratórios de construção coletiva para a negociação de consensos por serem “dialogicamente interativos e discursivamente mediados” (Coelho, 2005, p. 87). Eles estabelecem uma ligação política institucionalizada entre os atores locais, o que permite um processo democrático nas decisões coletivas.

Porém, as relações de mediação não são necessariamente harmoniosas na definição de suas diretrizes. Muitas vezes elas se desenvolvem em verdadeiras “arenas de conflito”, nas quais a “partilha de poderes entre representantes de esferas sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um de seus objetivos fundamentais” (Leite et al., 2008, p. 77).

Para Sabourin (2009), mais importante que oposições ou conflitos são as complementaridades ou dinâmicas paralelas que essas interações possibilitam, moldadas pelas tensões entre políticas públicas e dinâmicas locais. Enquanto as complementaridades referem-se à capacidade que os programas públicos possuem em produzir efeitos positivos sobre as dinâmicas locais, ao possibilitar a concentração de esforços e recursos, as tensões dizem respeito às dificuldades geradas no local por descontinuidades e instabilidade nos instrumentos de financiamento e apoio à atividade produtiva dos agricultores familiares (crédito, formação, assistência técnica etc.). A própria possibilidade de construção de processos com base na inovação e na cooperação depende diretamente da capacidade dos mediadores de produzir negociações a partir dos conflitos e tensões existentes (Silva et al., 2014).

Milani (2008) destacou a importância dos governos locais para obter maior intensidade da ação pública. Para o autor, o nível de intensidade de uma ação pública local, que envolve atores governamentais e não governamentais inseridos em um processo político de natureza pública, depende diretamente da densidade das interfaces e conexões entre esses atores no âmbito de uma política pública específica. Em suas palavras:

O desafio contemporâneo dos governos locais está, assim, diante da necessidade de produzir marcos propícios para o intercâmbio e a geração de acordos e denominadores comuns entre os atores do espaço local. Isso implica promover redes de atores sobre problemas públicos, ou seja, redes de política pública local. Implica também

ter instrumentos de mobilização da cidadania; criar regras e arranjos institucionais que garantam previsibilidade, aumentem a confiança dos atores e diminuam as incertezas; implica ter uma capacidade estratégica para tecer acordos e articular convergências no momento oportuno; ou seja, ter a capacidade de gerar ações públicas de alta intensidade (Milani, 2008, p. 574).

No entanto, a concretização desses processos não necessariamente ocorre de imediato, pois depende do estabelecimento de pactuações no nível territorial, que vão constituir, segundo Neves (2008, p. 11), o espaço social de mediação institucional para operacionalização de programas de intervenção. Segundo Tonneau e Sabourin (2007), trata-se de pensar em processos lentos de aprendizagem, compartilhados, o que implica a “presença dos técnicos e pesquisadores praticando intervenções concretas, em coordenação entre organizações locais, sindicatos, entidades de ensino, extensão e pesquisa” (p. 310). Para esses autores, não existem boas políticas públicas se não há organizações locais fortes, capazes de mobilizar os instrumentos de política existentes ou mesmo de participar na concepção de novos.

A atuação desses atores é balizada por uma série de normativas que definem padrões de comportamento e hierarquia nos diferentes espaços sociais de mediação, conhecidos como instituições. As instituições conformam um conjunto de regras e recursos relevantes estabelecido pelas práticas sociais preexistentes e que passa a ser compartilhado culturalmente. Não obstante, elas derivam de processos que opõem atores sociais com dotações assimétricas de recursos e

que estão posicionados de forma desigual nos espaços de mediação. Isso implica dizer que o controle das instituições em determinado espaço representa uma fonte de poder ao disporem de grupos específicos para a consolidação de seu domínio e reproduzir suas vantagens. Segundo Ostrom (1990), a ação coletiva depende da capacidade de elaboração e adaptação de novas regras e diretrizes comuns de atuação dos diferentes grupos locais, constituindo assim estruturas de incentivo à cooperação e ao compartilhamento de interesses.

Entretanto, da mesma forma que os “grupos dominantes” trabalham para reproduzir sua posição, os “grupos desafiantes” buscam explorar as oportunidades que lhes surgem, sobretudo, quando despontam situações de conflito e crises geradas pela própria dinâmica do processo interativo entre grupos de um determinado campo. Esses momentos, em que grupos de atores sociais se confrontam uns aos outros em algum cenário de contestação, “são inerentemente políticos e dizem respeito a lutas por recursos escassos por parte de grupos detentores de diferentes níveis de poder” (Fligstein, 2007, p. 63).

Dado isso, os atores podem agir sobre as instituições existentes para fundar novas arenas de atuação visando criar novas instituições, mesmo que seja de maneira não planejada. Sua atuação será fortemente determinada por suas “habilidades sociais” (*social skills*), que corresponde à capacidade de que alguns atores sociais têm de induzir a cooperação nos outros. Em outras palavras, o conceito de habilidades sociais enfatiza o papel de atores estratégicos socialmente e suas habilidades para liderar a instauração de redes ou grupos criativos que possuem

certa identidade com vistas à ação coletiva.

Em termos de organização e representação política da agricultura familiar, tem-se atualmente no Brasil uma gama significativa de organizações coletivas e de movimentos sociais de importante atuação no diálogo com o poder público e de reconhecida legitimidade, que atuam no sentido de construir arranjos institucionais mais favoráveis às atividades de sua base social. Essas organizações apresentam origens e trajetórias históricas distintas, tais como a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). Todas essas entidades possuem suas estruturas de atuação que vão de uma escala nacional até a municipal, por meio da qual possui uma ligação íntima com suas bases e compõem o espaço social de mediação entre as dinâmicas locais e os órgãos governamentais.

Com base nessa discussão, parte-se da premissa de que a ação dos diversos atores sociais no escopo de uma política pública caracteriza um arranjo de importância fundamental para o alcance de seus objetivos. Porém, essas organizações são constituídas com base em um contexto social, político e econômico bem peculiar, e possuem identidade enraizada territorialmente. Em outras palavras, embora as organizações possam estar integradas a centrais e outras estruturas de atuação estadual ou nacional, sua ação está circunscrita a um recorte geográfico de intervenção bem definido. Essa área constitui o *território de identidade* desses atores, em que o arranjo organizacional se

forma e ganha força e legitimidade para a intervenção.

Não obstante, mesmo que uma política social revista-se de abrangência universal, com objetivos claros e estabelecimento de regras para definição de seu público beneficiário, seu campo de ação irá abranger de fato espaços descontínuos, que envolvam o segmento populacional desejado, cada um deles dotados de identidade específica, poder político local instituído, densidade organizacional e grau de participação política distintos. Sobre esse ponto, Barros e Carvalho (2003) criticaram o fato de a maioria dos programas federais serem padronizados quanto aos mecanismos de implementação, a despeito das enormes disparidades espaciais existentes, o que compromete sua efetividade. Para os autores, a busca por maior adequação dos programas federais passa por dois grandes desafios: i) capacidade de se adaptar a determinadas condições (flexibilidade do desenho); ii) bom conhecimento das distintas realidades e necessidades locais, o que exige maior participação dos atores locais nas etapas de implementação. Tal construção analítica integra o conceito aqui trabalhado de territórios de incidência de políticas públicas.

Tonneau e Sabourin (2009) levantaram algumas questões importantes para se pensar a incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural. Uma delas é a capacidade de os programas e suas estratégias de implementação respeitarem a diversidade que envolve a agricultura familiar brasileira. Outra questão reside no fato de que ações muitas vezes incoerentes das entidades que compõem o ambiente organizacional, que desconsideram ou

negligenciam costumes e tradições locais, tendem a dificultar a implantação de estratégias de desenvolvimento territorial. Uma terceira questão relevante é que, ao atingir o contexto socioeconômico local, as ações ganham uma dinâmica própria, com desdobramentos inesperados. Isso ocorre porque, de acordo com os autores, a reação social a determinado programa pode ser de resistência aberta, ou sutilmente adaptativa, mas nunca é passiva, de modo que os objetivos definidos no início e os resultados concretos são bastante distintos normalmente.

Por isso, o processo de implementação de políticas públicas deve levar em conta as dinâmicas de complementaridade e tensões que seus mecanismos de intervenção podem provocar a partir de sua incidência em determinado contexto territorial, com suas dinâmicas de poder, identidades, organização social e divisão de trabalho já estabelecidas. As seções seguintes tratam de analisar como as características operacionais do Pronaf e outras políticas de desenvolvimento rural implicam dinâmicas sociais específicas na região definida pelo Território Médio Jequitinhonha, em Minas Gerais.

3. Pronaf e outras políticas de desenvolvimento rural

O Pronaf foi instituído pelo governo federal por meio do Decreto n. 1.946, de 1996, após a mobilização de diferentes organizações coletivas de agricultores que pleiteavam a inserção na agenda governamental de programas de apoio e reconhecimento à agricultura familiar (Abramovay & Veiga, 1999; Silva, 2008; 2011). Seu intuito principal é estabelecer as bases para o apoio governamental às atividades produtivas da agricul-

tura familiar no Brasil. De início, a implementação do programa foi organizada em três linhas distintas: Pronaf Crédito; Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais; Pronaf Capacitação. Sua execução está calcada sob uma estrutura institucional extremamente complexa. A definição normativa, centralizada pela União, passa pela intermediação dos estados federados, dos municípios, das ONGs e de organizações de agricultores em nível regional e local, agentes financeiros, enfim, “uma série de tutelas e instrumentos de dependência” (Sabourin, 2009, p. 149).

A linha do Pronaf Crédito é a principal em termos de recursos e, ao longo dos anos, passou por significativos aperfeiçoamentos e alterações normativas com vistas à maior capacidade de operacionalização. Com base em estudos da FAO/Incra (1995), o governo federal optou por segmentar os agricultores beneficiários em grupos distintos, com vistas a definir as melhores condições de acesso para agricultores com diferentes níveis de renda. Outra reestruturação importante refere-se à criação da Declaração de Aptidão do Produtor (DAP), em 1999, visando diminuir a burocracia existente até então. As DAPs passaram a ser emitidas pelo Incra, no caso de assentados da reforma agrária, e, nos demais casos, podendo ser emitidas por sindicatos de trabalhadores rurais e entidades oficiais de assistência técnica.

Dessa forma, o desenho institucional do Pronaf avançou ao longo dos anos no sentido de incorporar, gradativamente, a diversidade de atores e cenários socioeconômicos que compreendem o universo da agricultura familiar no Brasil. Novos grupos surgiram para dar melhor enquadramento do público beneficiário, além da criação de linhas es-

peciais de financiamento para mulheres, jovens, agroindústrias, entre outras, com condições diferenciadas para o acesso.

A linha para financiamento de infraestrutura do Pronaf surgiu como parte integrante da estratégia de criar condições básicas para os municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares. Segundo Abramovay e Veiga (1999), essa linha trouxe um aspecto de inovação importante para as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, pois possibilitou o protagonismo dos agricultores familiares, atuando tanto no planejamento quanto na implantação e avaliação das ações, por meio dos CMDRS.

Em 2003, com a reestruturação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a consequente criação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), essa linha deixou de estar diretamente ligada à estratégia municipal para ser um dos principais instrumentos institucionais para levar desenvolvimento territorial às regiões rurais no Brasil, sendo instituído o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Assim, o foco do Pronaf Infraestrutura deixou de ser o município e passou a ser o território, entendido como grupo de municípios marcados por características identitárias comuns, e sua instância de definição dos projetos tornou-se o Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter), constituído por membros da sociedade civil e poder público dos municípios integrantes do território, eleitos e legitimados no próprio território. A constituição de um novo espaço institucional de deliberação nos territórios teve como justificativa principal ampliar o escopo de debate entre organiza-

ções sociais e poder público local, de modo a pensar e discutir projetos intermunicipais de desenvolvimento, além de minimizar o poder de controle que as prefeituras municipais possuíam sobre a atuação dos antigos CMDRS (Silva, 2014).

Com a consolidação do Pronaf, outras ações de política pública foram surgindo com o intuito de beneficiar o público da agricultura familiar. Uma delas foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que permite a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para doação a organizações filantrópicas, merenda escolar ou formação de estoques. Esse programa objetiva aliar necessidade de geração de oportunidades de trabalho e renda aos agricultores familiares com a busca da erradicação da fome e garantia da segurança alimentar às populações necessitadas no Brasil (D'Ávila & Silva, 2011).

A aquisição de produtos da agricultura familiar para fins do PAA dispensa os processos licitatórios para compras públicas requeridos pela Lei n. 8.666/1993, desburocratizando o processo de comercialização. Os preços são definidos em relação à média dos preços praticados nos mercados regionais, e o limite de aquisições determinado por decreto, estabelecendo anualmente um valor máximo por família. Da mesma forma que o Pronaf, o PAA também está envolto em um complexo arranjo interministerial.

Outra ação importante que envolve um complexo conjunto de organizações é a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), constituída em 2003 pelo De-

creto n. 4.739, com o objetivo de reestruturar o sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no Brasil, tendo como foco as propriedades rurais familiares. O serviço de Ater foi praticamente abandonado pelo governo federal no início dos anos 1990 em todo o país, e a transferência da responsabilidade desses serviços aos governos estaduais e municipais. Atualmente, os serviços prestados no âmbito da Pnater são disponibilizados por meio de convênios firmados entre o MDA e o Incra junto a organizações públicas e privadas que prestam assistência técnica aos agricultores familiares.

Já em termos de políticas fundiárias, as ações de reforma agrária executadas pelo Incra são importantes para permitir tanto o acesso a terra quanto a regularização fundiária por parte de agricultores familiares e demais populações tradicionais, como indígenas e quilombolas. Embora seja uma temática historicamente marcada por inúmeros conflitos, ela permanece na pauta de discussões políticas devido à força de muitos movimentos sociais e de parte da comunidade acadêmica que defende a reforma agrária como importante instrumento de desenvolvimento e justiça social. A título de ilustração, o Brasil possui uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo, e o Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985.

Por fim, uma ação importante que também se insere no contexto das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, apesar de não estar diretamente ligada à dimensão produtiva, diz respeito à temática da “educação do campo”. A educação do campo envolve a ação educativa desenvol-

vida junto aos povos e comunidades rurais, e fundamenta-se nas práticas sociais constitutivas dessas populações: os seus conhecimentos, habilidades, sentimentos, valores, modo de ser e de produzir, de se relacionar com a terra e formas de compartilhar a vida (Silva & Almeida, 2005). Na prática, consiste em uma intervenção diferenciada no âmbito da política nacional de educação que visa estabelecer estruturas e metodologias adequadas às especificidades que caracterizam a vida no campo e suas diversas imbricações com o território, de maneira a possibilitar uma prática educativa mais adequada possível a essas populações. Embora nos últimos anos essa seja uma área da educação praticamente abandonada, com incorporação cada vez maior da população rural nos sistemas educacionais urbanos, o Pronat possibilitou, desde seu surgimento em 2003, uma renovação importante em torno desse debate, à medida que permite que cada território estabeleça seus eixos prioritários de desenvolvimento rural. Em muitos deles, o eixo de Educação do Campo é indicado como uma das prioridades, como no caso do Território Médio Jequitinhonha, explicitado em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Um ponto a se destacar sobre os projetos de educação do campo é sua especificidade metodológica baseada na “pedagogia da alternância”, em que os alunos alternam períodos de aula teórica e de aplicação do aprendizado nas unidades familiares de produção, o que abre uma oportunidade interessante para a formação e apropriação do conhecimento técnico por membros das famílias locais, além de dar suporte à demanda por assistência técnica dos agricultores.

Essa série de políticas indicadas são as

ações principais fomentadas pelo governo federal no âmbito do apoio e fomento das atividades socioprodutivas da agricultura familiar no Brasil. De maneira geral, elas são coordenadas e implementadas no plano local pelo mesmo conjunto de mediadores, possuem as mesmas regras de seleção de beneficiários e, no caso dos territórios rurais incluídos no Pronat, têm suas prioridades planejadas e definidas nas reuniões dos Codeters, que envolvem representantes das principais organizações sociais e do poder público dos municípios que compõem os territórios. A seção seguinte apresenta os principais resultados da análise da interação entre políticas públicas de desenvolvimento rural e seus principais mediadores com atuação no TMJ.

4. Análise da incidência territorial das políticas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha

4.1. Caracterização do território em estudo

Como dito anteriormente, as regras do Pronaf Infraestrutura foram alteradas em 2003 com a inclusão do Pronat no Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal. O programa foi concebido para ser implementado a longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil, especialmente aqueles cujos perfis municipais apresentassem características de estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com ponderável presença de agricultores familiares.

Atualmente, esse programa conta com um total de 164 territórios distribuídos em todas as unidades da federação. Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais, existe em cada um deles

a figura do Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter), que deve ser formado paritariamente entre as organizações da sociedade civil e o poder público (Silva, 2011).

Em Minas Gerais, existem 12 territórios rurais homologados no âmbito do Pronat e, entre eles, está o Território Médio Jequitinhonha, localizado na porção Norte do estado, composto por 18 municípios: Angelândia, Araçuaí, Berilo, Cachoeira de Pajeú, Chapada do Norte, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Medina, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Pedra Azul, Ponto dos Volante e Virgem da Lapa.

O TMJ é fortemente marcado por condições climáticas adversas, tendendo para a semi-aridez, com precipitações anuais abaixo de 1.000 milímetros, que, aliadas à condição de fertilidade dos solos, relativamente baixa para as principais culturas agrícolas, tornam a sobrevivência difícil, especialmente no meio rural. Os dados socioeconômicos do território comprovam essa difícil realidade. O IDH do território é 0,651 e está muito abaixo da média estadual, 0,773. O PIB *per capita* do território corresponde a menos de 30% do valor alcançado no estado. Sua população total é 277.694 habitantes, com 50,1% vivendo em área urbana e 49,9% em área rural.⁴ A densidade demográfica média do território é 15,5 habitantes por quilômetro quadrado, metade da média do estado de Minas Gerais.

Partindo-se para a análise da realidade fundiária no TMJ, o Censo Agropecuário de 2006 apontou que uma de suas principais características é o grande número de estabelecimentos agrícolas de produção

familiar, totalizando mais de 80% das cerca de 20 mil propriedades rurais. Quanto à distribuição desses estabelecimentos em estratos de propriedades por hectare, 39,3% deles têm menos de 10 hectares, enquanto apenas 0,7% possuem mais de 1.000 hectares, o que demonstra uma predominância de pequenas propriedades no território.

No entanto, a distribuição da área ocupada nos estratos de propriedade tem relação negativa com a distribuição do número de estabelecimentos rurais. Por exemplo, embora o número de propriedades com mais de 500 hectares seja apenas 2,4%, elas agregam 37,3% da área total ocupada, enquanto o total de estabelecimentos com menos de 50 hectares, com 76,9% do total, agrupa somente 16,3% da área. Essa relação evidencia uma realidade de alta concentração fundiária e um processo de minifundiarização na região, que diminui a capacidade de produção e a geração de renda das propriedades familiares, acarretando dificuldades para a aquisição de crédito produtivo e, por conseguinte, queda na capacidade de investimento das propriedades.

Schroeder (2007) resumiu da seguinte forma a combinação produtiva das famílias de agricultores nos municípios do TMJ em suas propriedades: 1) produção de alimentos, especialmente mandioca, milho e feijão (lavouras com volume de produção e nível de produtividade baixos e uso pouco intenso de força mecânica e insumos industriais, com exceção da olericultura), além da cafeicultura em alguns dos municípios do território; 2) criação de pequenos e grandes animais (pecuária de corte e leite, aves e suínos), que serve como forma de geração de renda (com a comercialização dos vários subpro-

duetos), de poupança familiar (que pode ser revertida em recursos monetários) e como fonte de alimentos (ovos, carne, leite e derivados); 3) beneficiamento de derivados da cana, leite e mandioca; 4) produção de mudas floríferas e frutíferas e de hortaliças e condimentos para consumo em alguns dos municípios do território; 5) obtenção de rendas monetárias, por intermédio da inserção mercantil reduzida (comercialização dos excedentes na feira, no comércio local ou para laticínios e atravessadores, especialmente), das migrações sazonais (especialmente para o trabalho em monoculturas no sul de Minas Gerais, interior de São Paulo e norte do Espírito Santo), das diárias da venda da força de trabalho, da aposentadoria e das políticas de assistência social. Tais características indicam a heterogeneidade de estratégias produtivas que as unidades familiares de produção agrícola no TMJ exercem para garantir sua reprodução social. É sobre esse ambiente heterogêneo que vão incidir as políticas públicas de desenvolvimento rural e o apoio à agricultura familiar, o que denota toda a complexidade de situações que os instrumentos de intervenção e as instituições mediadoras no território devem enfrentar.

4.2. Estrutura institucional do Pronaf e me-

diação social no território

As etapas para o acesso aos créditos do Pronaf, no caso do Território Médio Jequitinhonha, podem ser descritas resumidamente em três pontos principais: i) fornecimento da DAP, por intermédio da Empresa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e/ou do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR); ii) elaboração do projeto de crédito pela Emater, às vezes com apoio do técnico da prefeitura, quando há; iii) avaliação do crédito pelos bancos, que pode seguir padrões diversos conforme seus critérios. Para Tonneau e Sabourin (2009), o acesso ao crédito foi a interação mais importante e de maior visibilidade entre as políticas públicas e as dinâmicas locais da agricultura familiar.

Entre 2000 e 2008, período em que ocorreu a maior evolução do Pronaf no TMJ, foram totalizados mais de 35 mil contratos firmados e um volume na ordem de R\$ 75 milhões em créditos aplicados. Para se ter uma ideia, em 2007, o volume de recursos do Pronaf correspondeu a 2,5% do PIB total entre os municípios do TMJ, que, no mesmo ano, foi R\$ 1,006 bilhão. A figura a seguir ilustra a evolução desses números do Pronaf no conjunto dos municípios do TMJ.

Gráfico 1. Evolução do Pronaf no Território Médio Jequitinhonha (2000/2007)

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF.

Entre as diversas linhas do Pronaf, a demanda de crédito qualificada do grupo B, que engloba a faixa dos agricultores familiares mais pobres, obteve a maior participação entre todos os grupos, correspondendo a 69% do total dos contratos firmados no território nesse período. Porém, esse total de contratos representou apenas 33% do montante de recursos, dado o baixo limite que esse grupo pode contratar. Ademais, cerca de 85% dos estabelecimentos rurais familiares do TMJ são enquadráveis no grupo B, o que, por si só, já denota a situação de fragilidade econômica que caracteriza a agricultura familiar no território, justificando a necessidade de uma atuação integrada para potencializar os investimentos de políticas públicas voltadas a esse público.

Para o alcance dos resultados esperados pelo Pronaf nos territórios rurais, torna-se fundamental o funcionamento de todo

o arranjo institucional e organizacional que o envolve. Para os objetivos deste estudo, organizou-se a análise desse arranjo em duas partes. Primeiro, buscou-se verificar qual o papel dos principais atores envolvidos na operacionalização do Pronaf nos municípios (sindicatos de trabalhadores rurais, prefeituras municipais, agentes financeiros e entidades de assistência técnica). Segundo, discutiu-se sobre alguns dos principais focos das políticas públicas para a sustentação do Pronaf, tais como: assistência técnica e extensão rural, comercialização, infraestrutura, regularização fundiária e reforma agrária e educação rural.

Entre as organizações envolvidas na operacionalização do Pronaf, a participação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs) possui papel fundamental, principalmente quanto à mobilização dos agricultores e à divulgação das normas, responsabilidades

e vantagens do programa nas comunidades rurais. Outra função dos STRs é negociar junto às instâncias dos governos municipal, estadual e federal condições mais favoráveis para sua base social em relação ao acesso aos créditos do Pronaf.

No entanto, as organizações representativas dos agricultores familiares enfrentam sérias dificuldades na construção de habilidades sociais que as credenciem a atuar na articulação institucional de um processo que envolve tanto atores externos quanto interesses distintos. Ao verificar a atuação dos STRs no TMJ, nota-se que eles têm buscado consolidar suas parcerias com organizações mais próximas (política e geograficamente), de modo a formar um arranjo organizacional mais sólido que lhes permita obter melhor fluxo de informações, maior capacidade de acesso a recursos e maior velocidade e capacidade de ação. Esse arranjo é composto por organizações de naturezas distintas, tais como: associações de base comunitária, conselhos municipais de políticas públicas, organizações sociais de abrangência territorial mais ampla, cooperativas, igrejas e universidades. Em alguns casos, esses arranjos também envolvem com sucesso as prefeituras municipais (em especial os secretários de agricultura), bancos e entidades de Ater. Porém, essas parcerias acabam concentrando suas forças em alguns municípios, justamente aqueles em que os STRs têm maior atuação, dificultando uma irradiação mais homogênea das ações no território (Schroeder, 2007).

A função dos agentes financeiros na operacionalização do Pronaf está ligada diretamente à gestão dos recursos do programa. São eles que realizam as operações de crédito

junto aos agricultores a partir das deliberações do governo federal. A cada novo ano agrícola, novas medidas são instituídas com o intuito de reduzir a burocracia e facilitar o acesso dos agricultores aos créditos do Pronaf, sobretudo para os agricultores do grupo B, que geralmente possuem baixos índices de escolaridade formal, maior dificuldade para a comprovação da posse de sua propriedade agrícola e até falta de documentação pessoal.

Além dessas questões, ocorre em muitos casos que os bancos não estão preparados para lidar com as especificidades desse público e acabam dificultando ainda mais o processo. Muitas vezes não acatam as próprias recomendações do governo federal e passam a exigir documentos e garantias em excesso ou demoram a realizar as mudanças necessárias.

Até o ano de 2005, todos os contratos do Pronaf B no TMJ foram realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB). A importância do BNB para a disseminação do Pronaf na região é fundamental dado o grande contingente de agricultores enquadrados no grupo B. No entanto, a presença desse banco no território é pequena. Existem apenas duas agências bancárias na região: uma em Salinas, com raio de abrangência que engloba 42 municípios, sendo 12 do TMJ, e outra em Capelinha, que abrange 25 municípios, incluindo os demais municípios do TMJ. Dessa forma, as duas agências acabam recebendo um volume muito grande de projetos, o que sobrecarrega os funcionários responsáveis pelas análises e compromete a agilidade do processo de operacionalização dos contratos. Mesmo assim, a capilaridade e o respaldo que o BNB possui junto aos municípios do

território foi apontado pelos atores locais no Plano Safra Territorial do TMJ como um dos principais fatores de expansão dos contratos do Pronaf B.

A partir de 2005, o Banco do Brasil (BB) passou também a operar nessa modalidade do programa, pois até então se restringia às demais linhas. Por intermédio do BB, foram firmadas algumas parcerias com vistas à ampliação do acesso por parte dos agricultores ao Pronaf, por meio de convênios. A principal delas foi a implantação do Canal Facilitador de Crédito (CFC), instalado nas sedes das Secretarias Municipais de Agricultura ou nos STRs. A entrada do BB e as inovações institucionais na operacionalização do Pronaf B ajudam a explicar a expansão dessa categoria a partir de 2005 no território.

O papel das prefeituras municipais também é importante, principalmente porque elas exercem a função de “ponte” entre os recursos dos programas dos governos estadual e federal e seus beneficiários diretos, ou seja, é nos municípios, por meio das prefeituras, que as políticas públicas se concretizam. E em municípios como os do TMJ, onde existe grande contingente de agricultores familiares, o Pronaf desponta como uma “porta de entrada” para novos recursos, interferindo positivamente na dinâmica econômica local (Silva, 2011).

As agências de Ater, como é o caso das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), estão envolvidas em várias etapas do Pronaf: da elaboração do projeto até a tomada de crédito por parte do agricultor. Conforme descreveu Schroeder (2007), a função do técnico vai desde a divulgação do programa, passando pelo en-

quadramento da renda do agricultor para a emissão da DAP, até a elaboração do projeto ou da proposta – fundamental na relação com o agente financeiro – e o acompanhamento técnico posterior. Com isso, caso não haja envolvimento de outros atores locais:

[...] o acesso ao crédito depende, basicamente, do alcance da atuação do escritório local da Emater, já que a elaboração do projeto de crédito para os grupos do Pronaf fica a cargo unicamente desse técnico. Mesmo em se tratando do preenchimento de uma planilha mais simplificada, como no caso do Pronaf B, o mais comum é que essa função seja atribuída ao técnico da Emater. Um técnico pouco disposto ou sem condições materiais para trabalhar pode ser uma barreira intransponível para os agricultores acessarem o crédito (p. 24).

Por outro lado, as reais condições da oferta de Ater no território estão bem aquém do que se poderia classificar como ideal. O número de técnicos é pequeno e a estrutura de trabalho (veículo, computador, material de escritório etc.) quase sempre precária, segundo informações do Codeter/TMJ. Dessa forma, os poucos técnicos se sobrecarregam, pois têm que atender a várias comunidades e muitas vezes se defrontam com situações que fogem à sua formação profissional. O mais comum é os técnicos visitarem uma comunidade e retornarem a ela somente em um período de três ou quatro meses depois, obrigando os agricultores a buscar alternativas como “a assistência técnica grupal, organização de grupos de produção, dias de campo e lavouras experimentais” (Schroeder, 2007, p. 25). Segundo recomendações da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvi-

to Agrário (SAF/MDA), o número máximo recomendado de famílias a ser atendidas é 100 por um técnico. Porém, nenhum dos municípios chega nem sequer próximo a essa média. Os municípios de Berilo e Francisco Badaró, por exemplo, possuem apenas um técnico disponível para mais de 1.000 estabelecimentos rurais. Essa dificuldade impede também a disseminação de novas tecnologias em meio aos agricultores, como agroecologia, por não haver um acompanhamento adequado.

Além das Ematers, que são entidades públicas, algumas privadas também desenvolvem projetos de assistência técnica aos agricultores. A principal delas é o Instituto dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Vale do Jequitinhonha (Itavale), ligada aos sindicatos de trabalhadores rurais da região. Porém, a ação dessas entidades também são extremamente dependentes de convênios com os governos federal e estadual, já que não dispõem de recursos regulares para essa atividade.

Entre as políticas voltadas à comercialização dos produtos da agricultura familiar, uma das ações importantes é a garantia da compra de alimentos e demais produtos de agricultores familiares para satisfazer a demanda de mercados institucionais, sobretudo por meio do PAA. O início desse programa em Minas Gerais se deu em 2004, mas até o momento apresenta um alcance bem modesto no TMJ, tendo seu início em 2005. No ano de 2008, quatro municípios efetuaram contratos do PAA na modalidade “Compra para Doação Simultânea”: Itaobim, Padre Paraíso, Pedra Azul e Ponto dos Volantes.

Na modalidade “Compra Direta Local da Agricultura Familiar”, do PAA, até 2008, o território teve apenas três municípios contemplados. Dois deles em 2007: Araçuaí, totalizando R\$ 235.200,00, e Pedra Azul, com R\$ 199.271,60. Em 2008, foi a vez de Francisco Badaró, com R\$ 220.452,90 em aquisições de alimentos produzidos por agricultores locais. Já a modalidade de “Formação de Estoques” não foi efetuada em nenhum dos municípios do TMJ até 2008. Já a modalidade do PAA Leite tem proporcionado um importante estímulo à produção leiteira no território. Em 2008, todos os municípios do TMJ obtiveram contratos, tendo como organismo executor o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene).

Na opinião de representantes da Conab em Minas Gerais, um dos principais motivos para o pouco acesso do PAA nos municípios do território é a deficiência na organização social dos produtores familiares, pois, quanto mais organizadas, articuladas e capacitadas são as associações e cooperativas dos agricultores, maior será a sua possibilidade de participação no programa. Já os agricultores do TMJ apontam como principais dificuldades: os trâmites burocráticos do programa, que dificultam seu acesso; os preços definidos para alguns produtos, que às vezes são desinteressantes para a comercialização, e os prazos de pagamento, que não raro atrasam devido aos trâmites de suas etapas.

O apoio à infraestrutura dos municípios é outro foco para a atuação das políticas públicas, de extrema relevância para um plano territorial de desenvolvimento. Os territórios que têm baixa dinamização econômica geralmente apresentam infraestrutura deficiente no que diz respeito a transporte, forneci-

mento de água e energia, serviços sociais como escolas e hospitais, entre outros aspectos relevantes para o alcance de bons resultados em qualquer programa de desenvolvimento a ser executado.

Para sanar parte dessas deficiências, foi criada a linha Pronaf Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais, que, a partir de 2003, passou a ter os Territórios Rurais (Pronat) definidos no âmbito do próprio programa, como unidade de atendimento, com seus projetos devendo ser discutidos e aprovados em primeiro nas próprias instâncias colegiadas de desenvolvimento territorial (Codeters). Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do

Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), nos anos 2003 e 2004, não houve nenhum projeto contratado no âmbito do Pronat no território. Em 2005 foram contratados sete projetos, todos eles voltados para estruturar Escolas Família Agrícola (EFAs) no território e também o próprio Codeter/TMJ. O valor total dos contratos em 2005 foi R\$ 1.197.467,00. Nos anos de 2006 e 2007, foram contratados mais cinco projetos, totalizando R\$ 1.178.890,00. Em 2008 os projetos somaram o maior valor, R\$ 1.789.637,00. No total, entre 2005 e 2008, foram empenhados em projetos do Pronaf Infraestrutura no TMJ R\$ 4.192.990,00, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 1. Projetos do Pronat no TMJ

ANO	PROPONENTE	OBJETO	VALOR
2005	P. M. de Comercinho	Apoio à agricultura familiar em infraestrutura de transporte	464.600
	P. M. de Ponto dos Volantes	Estruturação do CIAT	13.600
	P. M. de Comercinho	Ampliação das instalações físicas da Escola Família Agrícola	48.831
	P. M. de Padre Paraíso	Ampliação das instalações físicas da Escola Família Agrícola	104.358
	Itavale	Apoiar o funcionamento do núcleo executivo da comissão gestora do território (Codeter/TMJ)	113.200
	P. M. de Araçaí	Apoio à Educação no Campo	283.756
	P. M. de Ponto dos Volantes	Implantação de escola de família agrícola	191.198
2006	P. M. de Ponto dos Volantes	Implantação de escola de família agrícola	10.890
2007	P. M. de Itinga	Construção de feira coberta	4.406
	P. M. de Comercinho	Aquisição de máquinas agrícolas	160.000
	P. M. de Ponto dos Volantes	Aquisição de máquinas agrícolas	336.000
	P. M. de Araçaí	Aquisição de máquinas agrícolas	336.000
2008	P. M. de Itinga	Apoio à produção agropecuária	215.300
	Emater/MG	Aquisição de tratores e implementos agrícolas	90.000
	P. M. de Comercinho	Apoio à agricultura familiar	412.000
	P. M. de Virgem da Lapa	Aquisição de trator agrícola	552.337
	P. M. de Berilo	Aquisição de patrulha agrícola/mecanizada	311.000
	P. M. de Itinga	Aquisição de veículo automotor agrícola	209.000

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA.

Deve-se esclarecer que existem outras ações de investimento público para infraestrutura que incidem sobre os municípios do TMJ, sem que para isso os projetos devam ser aprovados via Codeter, pois grande parte delas é debatida apenas nos CMDRS ou possuem sua própria instância de deliberação. Como exemplos, é possível citar as ações de investimento do Incra nos assentamentos de reforma agrária, do Programa de Combate à Pobreza Rural (Ministério do Desenvolvimento Agrário), do Programa Luz para Todos (Ministério das Minas e Energia), do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (Ministério da Integração Nacional), da Fundação Banco do Brasil, além de alguns programas do governo estadual.

A falta de diálogo entre os atores responsáveis e maior interligação entre as políticas é um fator limitante para se alcançar maior efetividade nos resultados dessas políticas em seu *território de incidência*. Outro problema apontado pelos atores locais é a dificuldade operacional das prefeituras municipais, órgãos que, por lei, podem receber recursos de infraestrutura do governo federal. Muitos projetos estão paralisados por pendências das prefeituras junto à Caixa Econômica Federal, que agencia os recursos na maioria dos programas.

Outro eixo de ação importante para as políticas públicas que interfere diretamente no ambiente institucional do Pronaf é o referente à reforma agrária e à regularização fundiária, sobretudo no contexto da alta concentração fundiária que caracteriza os municípios da região. No TMJ, somam-se 495 famílias assentadas, sendo 327 pelo Incra, 13 pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário e 155 pelo Programa Cédula da Terra, totali-

zando cerca de 18.000 hectares. Os municípios de Pedra Azul e Padre Paraíso têm juntos quase a metade das famílias assentadas no território, com 122 e 102 respectivamente.

O TMJ enfrenta graves problemas concernentes à regularização fundiária, principalmente aqueles na condição de herdeiros e posseiros. Com isso, surgem dois problemas para os agricultores locais. O primeiro é a multiplicação de minifúndios no território, que se caracteriza pelo aumento do número de estabelecimentos rurais sem as dimensões adequadas para uma produção que lhe garanta a própria sustentabilidade em termos econômicos, isto é, menos de um módulo fiscal de extensão de terras. O segundo refere-se à doação por parte do governo, como ocorreu na década de 1970 quanto ao plantio de eucaliptos, de áreas antes ocupadas de forma comunitária pelos agricultores e que foram classificadas como devolutas, acarretando em danos ambientais (especialmente a redução das fontes de águas disponíveis) e o aumento das taxas de migração sazonal entre os agricultores (Silva, 2008).

Tais questões constituem-se em entraves para a evolução do Pronaf, o que acarretou baixo índice de contratação por parte das famílias assentadas em projetos de reforma agrária no TMJ ao longo dos anos 2000. Entre as principais causas apontadas pelos técnicos são: dificuldades na disponibilização aos assentados de assistência técnica para elaboração dos projetos e falta de documentação necessária das áreas dos assentamentos, como o licenciamento ambiental. Além disso, existem outros problemas, como a inviabilidade de desenvolvimento de projetos de investimento por insuficiência de área disponível nas propriedades familiares

(minifundiarização) e a dificuldade de certas famílias em comprovar a posse das propriedades. Todas essas questões estão na pauta de organizações sociais de atuação no território, como a Comissão Pastoral da Terra, o MST e os STRs.

Por fim, as ações de educação no campo, embora elas não estejam diretamente ligadas ao arranjo institucional do Pronaf, também são importantes para o desenvolvimento territorial do TMJ. Como visto anteriormente, as organizações locais conferem às EFAs papel de destaque, já que boa parte dos projetos aprovados pelo Codeter/TMJ foi voltada a estruturá-las. Atualmente, o território conta com cinco EFAs, localizadas nos municípios de Virgem da Lapa, Itinga, Comercinho, Padre Paraíso e Itaobim. Essas escolas recebem estudantes de toda a região e funcionam em regime de alternância: os alunos permanecem uma semana nas dependências da escola e outra na propriedade da família.

Segundo Oliveira e Ide (2009), a implementação das EFAs nesses municípios foi fruto do trabalho de diversas entidades e movimentos sociais, e seu projeto vislumbra um modelo de educação heterogêneo, dirigido à vida e ao cotidiano do jovem rural. As autoras detectaram em sua pesquisa a importância da ação das EFAs não somente na redução do êxodo rural como também no impacto considerável na autoestima dos jovens. Além disso, a maior disponibilidade de trabalhadores qualificados no meio rural pode refletir também nas possibilidades de acesso ao crédito e à capacidade de gerenciamento da propriedade familiar, implicando melhoria da renda e da qualidade de vida. Oliveira e Ide (2009) também des-

tacaram impactos da ação das EFAs para o desenvolvimento territorial nas seguintes dimensões: i) Cultural: preservação e valorização da cultura local; desenvolvimento de visão crítica sobre a introdução de novos costumes e estímulo à convivência coletiva; ii) Ambiental: maior responsabilidade pelo uso sustentável dos recursos naturais e adoção de práticas agroecológicas; iii) Político-organizativa: melhor compreensão do papel como cidadãos ativos.

Além da educação em si, as instalações físicas das EFAs também são utilizadas para outros eventos de desenvolvimento rural, como atividades formativas dos agricultores e assembleias do próprio Codeter/TMJ, o que permite um contato maior dos alunos com as discussões políticas no território. Com isso, além de ser um instrumento para combater os baixos indicadores educacionais desses municípios, as EFAs propiciam maior interação entre as diferentes organizações e gerações de agricultores do TMJ, o que auxilia no processo de aprendizagem organizacional para ação coletiva.

5. Considerações finais

A elaboração deste estudo investigativo teve como principal eixo norteador a análise da dinâmica das políticas sociais que apresentam como público envolvido o universo dos agricultores familiares no Brasil. Analisaram-se o papel e a função exercida por todos os atores sociais mais relevantes envolvidos no Pronaf e nas demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar nos municípios do TMJ.

Pode-se afirmar que as ações dessas organizações mediadoras foram fundamentais

para a expansão do Pronaf no território durante o período estudado, porém a articulação entre elas ainda está em estágio embrionário. Isso se deve, em parte, ao relativo caráter de novidade expresso na relação entre poder público e sociedade civil para realizar a definição de investimentos públicos, fazendo com que não raramente ela ocorra sob ambiente conflituoso, principalmente em regiões historicamente marcadas por relações políticas clientelistas, como é o caso da região do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

Entende-se que as habilidades sociais para a constituição de redes e arranjos diversos, que proporcionem melhores fluxos de informações e uma mediação mais qualificada na implementação das políticas públicas no território, são alcançadas a partir do aprendizado e acúmulo de conhecimentos ao longo do tempo. Os próprios resultados da evolução do Pronaf nos municípios do TMJ já apontam um avanço importante nesse sentido.

Diagnosticou-se também que vários fatores interferem diretamente na atuação dessas organizações no processo de planejamento e implementação do Pronaf e das demais políticas que têm como foco o público da agricultura familiar. Entre as principais estão: natureza institucional, quantidade e qualidade do quadro técnico, estrutura física disponível, fonte de recursos e concepções político-ideológicas do quadro dirigente.

De maneira geral, percebeu-se que, embora persistam dificuldades na relação entre essas organizações e também carência de certas habilidades sociais para fomentar uma ambiência favorável a inovações (ins-

titucionais e organizacionais) no território, o próprio fato de as políticas propiciarem e até mesmo forcarem todo esse envolvimento entre elas já se caracteriza como ponto positivo para os processos de desenvolvimento do território. A existência dessa interação favorece um adensamento do conjunto de laços e relacionamentos presentes tanto no âmbito interno quanto no externo, propiciando, assim, um processo de aprendizado organizacional dos atores envolvidos. Com isso, o território poderia dispor de um arranjo institucional que lhe permitiria obter maior acesso aos recursos disponibilizados, melhor aplicação desses recursos e menor incidência de custos de transação, implicando, assim, resultados socioeconômicos mais favoráveis a seus municípios.

Por outro lado, é necessário destacar que cada território é formado por um grupo específico de arranjo entre instituições e organizações locais que são responsáveis por sua dinâmica de desenvolvimento. Tais arranjos resultam da própria construção histórica das diferentes identidades territoriais e suas relações internas de poder. Por isso, ressalta-se que, para o estudo de dinâmicas territoriais de políticas públicas, é necessário o conhecimento aprofundado das condições desse arranjo e sua trajetória de formação. Ou seja, a realidade estudada neste estudo sobre o Médio Jequitinhonha, embora possa guardar grandes semelhanças com outros territórios, sobretudo na implementação do Pronaf, é um caso único, que reflete suas particularidades multidimensionais. Isso significa que, para qualquer extrapolação dessas análises para outra realidade territorial, é necessário se atentar bem para as características objetivas que compõem sua identidade.

Referências

- Abramovay, R., & Veiga, J. E. (1999). *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)* (Texto para discussão, n. 641). Brasília, DF: IPEA.
- Barros, R. P., & Carvalho, M.. (2003). *Desafios para a política social brasileira*. (Texto de discussão, n. 985). Brasília: IPEA.
- Brasil. (2007). *Estudo propositivo para a dinamização econômica do Território Médio Jequitinhonha*. Brasília: MDA/SDT.
- Castells, Manuel. (1999). *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- Coelho, France M. G. (2005). *A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos*. Viçosa: Editora UFV.
- D'Ávila, C. A. R., & SILVA, S. P. (2011). Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. *Revista de Políticas Públicas* (Vol. 15, n. 2).
- Fligstein, N. (2007). Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração Pública* (Vol. 47, n. 2).
- Hofling, E. (2001). Estado e políticas sociais. *Cadernos Cedes*, n. 55.
- Leite, S. P., & Delgado, N. G., Bonnal, P., & Kato, K. (2008). Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In IICA. *Articulação de políticas públicas e atores sociais*. Brasília: IICA.
- Milani, C. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública* (n. 42, vol. 3). Rio de Janeiro.
- NEVES, D. P. (2008). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- OLIVEIRA, C. L., & IDE, M. H. S. (2009). EFAS e a pedagogia da alternância no Médio Jequitinhonha. *Revista Perspectivas em Políticas Públicas* (Vol. II, n. 4).
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. New York: Cambridge University Press.
- Sabourin, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In Sabourin, E., & Teixeira, O. A. (2002). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa.
- Sabourin, E. (2009). *Os camponeses do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamound.
- Schroeder, M. (2007). *Plano Safra Territorial do Território Médio Jequitinhonha*. Brasília: FCR/MDA.
- Silva, S. P. (2014). *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil* (Texto de discussão, n. 1.898). Brasília: IPEA.
- Silva, S. P. (2012a). Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais: o caso da produção familiar de cachaça no território Alto Rio Pardo. *Revista Isegoria*, n. 2.

Silva, S. P. (2012b). A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Vol. 17, n. 60). São Paulo: FGV.

Silva, S. P. (2011). Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Vol. 16, n. 58).

Silva, S. P. (2008). *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do Pronaf no Médio Jequitinhonha*. Viçosa, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Viçosa.

Silva, M. G., Dias, M. M., & Silva, S. P. (2014). Políticas públicas de agricultura familiar e dinâmicas locais: relações e estratégias de (des)envolvimento rural no município de Espera Feliz. *Revista de Economia e Sociologia Rural*.

Silva, M. S., & Almeida, M. G. C. (2005). A educação do campo: uma política estratégica para o desenvolvimento territorial. *Revista Raízes* (Vol. 24, n. 1).

Tonneau, J. P., & Sabourin, E. (2007). Elementos de síntese e perspectivas. In Tonneau, J. P. Sabourin, E. *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Editora UFRGS.

Valadares, A. A. (2014). *O gigante invisível: território e população rural para além das convenções oficiais* (Texto de discussão, n. 1.942). Brasília: IPEA.

Veiga, J. E. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados.

Notas

1. Por *atores sociais*, entendem-se indivíduos ou organizações que realizam atividades ou mantêm relações em um determinado território (Sabourin, 2002).

2. Redes são articulações sociais e simbólicas no espaço que configuram a nova morfologia social das sociedades, e sua lógica influencia decisivamente nos processos produtivos e nos processos de experiência, poder e cultura (Castells, 1999).

3. O *Programa Territórios da Cidadania*, lançado no dia 25 de fevereiro de 2008, é administrado pelo governo federal, por intermédio da Casa Civil, e envolve outros 24 órgãos públicos, entre ministérios e autarquias diferentes (Silva, 2012b).

4. Esse percentual é definido com base nos critérios utilizados pelo IBGE no Censo Demográfico de 2000. Existe uma literatura importante que contesta os critérios utilizados para a definição do rural e do urbano no Brasil, que tende a menosprezar a importância da economia rural na formação da sociedade brasileira. Sobre esse tema, ver Veiga (2002) e Valadares (2014).