

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Clayton Hillig

**A CIDADANIA E A RACIONALIDADE TÉCNICO BUROCRÁTICA NAS
ESTRATÉGIAS DE APROPRIAÇÃO DO PRONAF
PELOS AGRICULTORES FAMILIARES**

**Porto Alegre
2008**

Clayton Hillig

**A CIDADANIA E A RACIONALIDADE TÉCNICO BUROCRÁTICA NAS
ESTRATÉGIAS DE APROPRIAÇÃO DO PRONAF
PELOS AGRICULTORES FAMILIARES**

**Tese apresentada ao Programa de Pós – Graduação em Sociologia
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito
parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.**

Orientador: Prof. Dr. Ivaldo Gehlen

Porto Alegre

2008

Hillig, Clayton, 1966-

H654c

A cidadania e a racionalidade técnico burocrática nas estratégias de apropriação do PRONAF pelos agricultores familiares / por Clayton Hillig ; orientador Ivaldo Gehlen. – Porto Alegre, 2008.

170 f. ; il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, RS, 2008.

1. Política agrária 2. Agricultura familiar 3. Cidadania 4. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar 5. Sociologia rural I. Gehlen, Ivaldo, orient. II. Título

CDU: 338.43:316.334.55

Ficha catalográfica elaborada por
Luiz Marchiotti Fernandes – CRB 10/1160
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Rurais/UFSM

Clayton Hillig

**A CIDADANIA E A RACIONALIDADE TÉCNICO BUROCRÁTICA NAS
ESTRATÉGIAS DE APROPRIAÇÃO DO PRONAF
PELOS AGRICULTORES FAMILIARES**

**Tese apresentada ao Programa de Pós – Graduação em
Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial para obtenção do título de
Doutor em Sociologia.**

Conceito final: Aprovado
Aprovado em 25 de Abril de 2008.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Ivaldo Gehlen – PPGs em Sociologia, Desenvolvimento Rural e
Agronegócios – UFRGS

Prof. Dr.: Renato Santos de Souza – PPG em Extensão Rural - UFSM

Prof. Dr. : Lovois de Andrade Miguel - PPG em Desenvolvimento Rural - UFRGS

Prof^a. Dr^a.: Soraya Maria Vargas Côrtes – PPG em Sociologia - UFRGS

RESUMO

A presente tese analisa as relações entre a racionalidade técnico-burocrática das Políticas Agrárias e a racionalidade dos agricultores familiares. A racionalidade técnico-burocrática contida nas normas e regulamentos técnicos para implantação do programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, no ano agrícola de 2004/2005, se manifesta como ação social através dos representantes do programa nos municípios, os gestores locais. A racionalidade dos agricultores familiares se manifesta como ação social na experiência dos agricultores nos contextos locais, em suas estratégias de apropriação dos recursos do programa. A objetivação do problema de pesquisa se dá na relação entre os gestores locais do programa e os agricultores familiares, no território da região centro do estado do Rio Grande do Sul, e seus resultados na cidadania dos agricultores familiares. A racionalidade técnico-burocrática é compreendida através da teoria da burocracia, as estratégias de apropriação do programa pelos agricultores familiares são entendidas a partir da sociologia da experiência e da reflexividade social e o conceito de cidadania abrange a concepção clássica e a noção do desenvolvimento como expansão das liberdades. Dessa forma, os procedimentos de pesquisa contaram com a análise da triangulação entre os contextos locais, a posição dos gestores locais e as estratégias de apropriação do programa pelos agricultores, envolvendo, um diagnóstico descritivo do território pesquisado, análise da posição dos gestores locais e das estratégias de apropriação do programa, como subsídio para a compreensão da cidadania dos agricultores. O estudo confirma as hipóteses de pesquisa, demonstrando que a qualificação da ação e a expansão das liberdades facilitam a apropriação do programa pelos agricultores, que a técnico-burocracia se flexibiliza na apropriação do programa e que a capacidade do agricultor articular sua lógica estratégica, de integração e subjetivação à racionalidade técnica do PRONAF constitui exercício de cidadania. Por outro lado, constata-se que as necessidades dos agricultores não são contempladas pelas políticas agrárias e que as tendências presentes na racionalidade do próprio programa e nos contextos locais não são consideradas, adotando-se uma postura convencional. Os resultados indicam que as políticas agrárias devem avaliar as questões relativas à infraestrutura básica, como saneamento, transporte e habitação, a educação, principalmente no que se refere à capacitação profissional e assistência técnica, e a organização social e política dos territórios, como forma de expansão das liberdades dos agricultores familiares e conseqüente promoção da cidadania.

Palavras Chave: Políticas Agrárias, Agricultura Familiar, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Cidadania.

ABSTRACT

The present thesis analyzes the relations between the bureaucratic rationality technician of the Agrarian Policies and the rationality of the familiar agriculturists. The technician-bureaucratic rationality, contained in the norms and technological regulations for implantation of the National Program of Strengtheness of Familiar Agriculture, in the agricultural year of 2004/2005, manifests itself as social action through the representatives of the program in the municipalities, the local managers. The rationality of the familiar agriculturists manifests itself as social action in the experience of the agriculturists in the local contexts, in its strategies of appropriation of the resources of the program. The characterization of the problem of research is present in the relation amongst the local managers of the program and the familiar agriculturists, in the territory of the central region of the State of the Rio Grande do Sul, and its results in the citizenship of the familiar agriculturists. The techno-bureaucratic rationality is understood through the theory of the bureaucracy; the strategies of appropriation of the program for the familiar agriculturists are understood from the sociology of the experience and of the social reflexivity and the concept of citizenship enclose the classic conception and the notion of the development as expansion of the freedoms. In this way, the research procedures had counted on the analysis of the triangulation between the local contexts, the position of the local managers and the strategies of appropriation of the program for the agriculturists, involving, a descriptive diagnosis of the searched territory, analysis of the position of the local managers and the strategies of appropriation of the program, as subsidy for the understanding of the citizenship of the agriculturists. The study confirms the hypotheses of research, demonstrating that the qualification of the action and the expansion of the freedoms facilitate the appropriation of the program for the agriculturists, also that the techno-bureaucracy shows flexibility in the appropriation of the program and that the capacity of the agriculturist to articulate its strategical logic, of integration and subjectivism to the rationality technique of the PRONAF constitutes citizenship exercise. On the other hand, it is evidenced that the necessities of the agriculturists are not contemplated by the agrarian policies and that the tendencies existing in the rationality of the program itself and in the local contexts are not considered, adopting a conventional posture. The results indicate that the agrarian policies must evaluate the relative questions to the basic infrastructure, as sanitation, transport and habitation, the education, mainly concerning the professional qualification and technical assistance, and the social and political organization of the territories, as form of expansion of the freedoms of the familiar agriculturists and consequent promotion of the citizenship.

Key words: Agrarian policies, Familiar Agriculture, PRONAF, Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
II – METODOLOGIA	17
1.1. PROBLEMATIZAÇÃO.....	17
1.2. OS PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS: AÇÃO SOCIAL, COMPREENSÃO, REFLEXIVIDADE E A SOCIOLOGIA DA EXPERIÊNCIA.....	23
II – TÉCNICO-BUROCRAFIA E CIDADANIA: O RACIONALISMO ILUMINISTA E A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS	34
2.1. O RACIONALISMO ILUMINISTA.....	34
2.2. A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO E A TECNOBUROCRAFIA.....	39
2.3. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA.....	40
2.4. AS RELAÇÕES ENTRE CIDADANIA E DEMOCRACIA: AS INSTITUIÇÕES E A PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA.....	47
2.5. A CIDADANIA COMO EXPANSÃO DAS LIBERDADES E CAPACIDADES E A TECNO-BUROCRAFIA.....	52
III – O DESENVOLVIMENTO RURAL E A AGRICULTURA FAMILIAR	58
3.1. O DESENVOLVIMENTO RURAL.....	58
3.2. AS RELAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO RURAL E OS AGRICULTORES FAMILIARES.....	61
3.3. GESTÃO E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS AGRÁRIAS.....	66
3.4. RACIONALIDADE TÉCNICA E BUROCRAFIA NA GESTÃO PÚBLICA.....	71
VI - A RELAÇÃO ENTRE A RACIONALIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E AS NECESSIDADES DOS AGRICULTORES	79
4.1. AS POLÍTICAS AGRÁRIAS E A PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES.....	81
4.2. O ESPAÇO AGRÁRIO DA REGIÃO CENTRO DO RS.....	83

4.3. DIFERENCIAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO AGRÁRIO DA REGIÃO CENTRO DO RS.....	97
4.4. AS POLÍTICAS AGRÁRIAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE DO SUL.....	99
4.5. O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	102
3.6. A RACIONALIDADE DO PRONAF.....	115
V. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS E DO TERRITÓRIO PESQUISADO.....	119
5.1. COM RELAÇÃO À IDENTIDADE.....	120
5.2. COM RELAÇÃO À UNIDADE DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA.....	123
5.3. COM RELAÇÃO À AGROECOLOGIA.....	128
5.4. COM RELAÇÃO AOS INDICADORES SOCIAIS.....	131
5.5. AS NECESSIDADES DOS AGRICULTORES CONFORME ELES PRÓPRIOS...142	
4.5. OS USOS DO PRONAF.....	143
4.6. A PARTICIPAÇÃO DOS GESTORES LOCAIS.....	144
VI. PROBLEMATIZANDO E COMPREENDENDO AS POLÍTICAS E AS NECESSIDADES DOS AGRICULTORES.....	149
6.1. A RACIONALIDADE TÉCNICO-BUROCÁTICA DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS E OS GESTORES LOCAIS.....	150
6.2. ESTRATÉGIAS DE APROPRIAÇÃO DO PRONAF E A CIDADANIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES.....	156
VII- CONCLUSÃO.....	160
VIII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	163
APÊNDICE.....	171

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Divisão política da região centro do Rio Grande do Sul.....	84
FIGURA 2: Estrutura fundiária da região central 1995/96.....	86
FIGURA 3: Evolução do número de contratos do PRONAF - 1994/95 a 2005/06.....	113
FIGURA 4: Evolução dos recursos contratados no PRONAF - 1994/95 a 2005/06.....	113
FIGURA 5: Recursos liberados pelo PRONAF em 2005.....	114

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 : Grupos, Modalidades e Valores do PRONAF – Plano Safra 2004/2005..112

QUADRO 2: Principais problemas identificados pelos agricultores –

Região Centro do RS/2005.....142

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Distribuição dos Municípios da Região Centro do Estado AMCentro, 1997.....	83
TABELA 2: Distribuição da área plantada da Região Centro do Estado AMCentro, 1996.....	86
TABELA 3: Condição dos produtores rurais da Região Centro do Estado AMCentro, 1996.....	87
TABELA 4: Número de pessoas ocupadas na agricultura da Região Centro do Estado - AMCentro, 1996.....	88
TABELA 5: População da Região Centro do Rio Grande do Sul – 2000.....	93
TABELA 6: Evolução do ISMA nos municípios da região da Central – 1991/98.....	95
TABELA 07 – Distribuição dos entrevistados por município – Região Centro do RS/2005.....	119
TABELA 08 – Localidades pesquisadas - Região Centro do RS/2005.....	120
TABELA 09 – Faixa etária dos entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	121
TABELA 10 – Documentação pessoal dos entrevistados-Região Centro do RS/2005....	122
TABELA 11 – Condições de posse e uso da terra dos entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	123
TABELA 12 – Área da unidade de exploração X Acesso ao PRONAF dos entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	123
TABELA 13 – Construções rurais nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	124
TABELA 14 – Máquinas e implementos nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	125
TABELA 15 – Mão-de-obra total nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	126
TABELA 16 – Natureza da mão-de-obra nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	126
TABELA 17 – Produtos e produção nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	127
TABELA 18 – Relação com o mercado nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	128
TABELA 19 – Condições do solo nas UPA pesquisadas –	

Região Centro do RS/2005.....	129
TABELA 20 – Disponibilidade de água nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	129
TABELA 21 – Instalações sanitárias nas UPA pesquisadas – Região Centro do RS/2005.....	130
TABELA 22 – Vegetação nas UPA pesquisadas - Região Centro do RS/2005.....	130
TABELA 23 – Escolaridade x Acesso ao PRONAF para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	131
TABELA 24 – Faixas de Renda Familiar em SM* x Acesso ao PRONAF para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	132
TABELA 25 – Tipos de moradia dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	133
TABELA 26 – Condições da moradia dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	133
TABELA 27 – Acesso à luz elétrica dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	134
TABELA 28 – Utilidades para o lar dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	134
TABELA 29 – Atendimento público para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	134
TABELA 30 – Acesso às políticas agrárias para os agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	135
TABELA 31 – Atendimento da EMATER x Acesso ao PRONAF para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	136
TABELA 32 – Participação na comunidade dos agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	136
TABELA 33 – Participação política dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	137
TABELA 34 – Participação em atividades políticas para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	137
TABELA 35 – Principais problemas enfrentados pelos agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	138
TABELA 36 – Direitos sociais, baseados na opinião pessoal dos agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	139

TABELA 37 – Garantias de transparência, baseados na opinião pessoal dos agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005.....	139
TABELA 38 – Liberdades dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	140
TABELA 39 – Garantias de segurança dos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005.....	140

INTRODUÇÃO

O Desenvolvimento, enquanto temática social, tem se configurado como um dos principais campos de conhecimento dentro do estudo das sociedades. O planejamento, planificação e organização dos processos sociais e a criação de taxas, índices e indicadores para avaliação do desenvolvimento são, hoje, uma preocupação científica, social, política e econômica, em órgãos de governo ou não governamentais, em todos os níveis, desde agências supranacionais para o desenvolvimento até o posto de saúde local de um município do interior.

A disseminação de agências, centros de pesquisa, organizações não governamentais, cursos de graduação e pós-graduação em desenvolvimento, nas mais diversas especificações: Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Sustentável ou Desenvolvimento Humano, colocam, formalmente, o “Desenvolvimento” como um campo de conhecimento das Ciências Sociais.

Nas ciências agrárias, o Desenvolvimento Rural se legitima como disciplina de graduação, especialidade técnica, curso de graduação e pós-graduação, em muitas escolas de agronomia, veterinária, zootecnia e engenharia agrícola ou florestal.

A trajetória da agricultura brasileira, recentemente marcada pelo processo de modernização, com forte influência da sociologia rural norte americana, aliado ao apego dos técnicos e cientistas das ciências agrárias às especificidades do espaço agrário, conduziram as ciências sociais na agricultura para um campo específico, onde a formação técnica e prática adquirem o status da formação acadêmica e os conflitos entre teoria científica e prática social fazem parte da construção do próprio conhecimento sociológico.

A maior parte dos estudiosos em ciências sociais na agricultura são oriundos das ciências agrárias e adquirem formação em ciências sociais, em virtude, principalmente, das especificidades do desenvolvimento rural e do caráter tecnológico do processo de modernização da agricultura.

Por outro lado, o caráter revolucionário da resistência intelectual ao processo de modernização da agricultura e a presença das ciências sociais como promotoras culturais da problematização do progresso técnico, ao levantar os efeitos sociais e ecológicos da industrialização da agricultura, levaram as instituições de formação técnico profissional em ciências agrárias a considerar as ciências sociais como geradoras de problemas e a área tecnológica como promotora do desenvolvimento.

Assim, a análise de um problema social e sua colocação como objeto sociológico, se constitui em tarefa primária na elaboração da tese. Nesse sentido, a integração entre a teoria social e o desenvolvimento no espaço agrário estudado é um desafio que permeará todos os momentos deste trabalho.

A seguir, no primeiro capítulo, estão apresentados os elementos fundamentais da estruturação metodológica do trabalho, buscando facilitar o entendimento da tese com base no objeto de estudo proposto, os elementos fundamentais para a formulação do objeto de estudo incluem o problema de pesquisa, os objetivos e as hipóteses de trabalho.

O segundo capítulo do trabalho aborda a formulação moderna do pensamento racional. A partir das proposições Iluministas e da formação do Estado Moderno burocratizado, é possível trazer noções da gênese de um modelo de pensamento que faz parte do procedimento técnico das políticas de Estado até a atualidade. Considera-se o racionalismo Iluminista e a construção do Estado Burocrático como o fundamento antológico na implementação de políticas públicas para a agricultura no Brasil.

O terceiro capítulo coloca o Desenvolvimento como temática social e analisa a agricultura familiar como integrante das políticas de Desenvolvimento. Nesse sentido, o status da agricultura familiar tem-se transformado significativamente nos últimos anos, assim como a estrutura política administrativa do Estado. Os processos de valorização da agricultura familiar e de descentralização e democratização das políticas públicas são os eixos principais para a relativização da técnico-burocracia na atualidade.

No quarto capítulo descreve-se a conexão entre a realidade dos agricultores familiares e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. A análise da trajetória do PRONAF, enquanto política para a agricultura familiar, e a descrição do território pesquisado, são as bases para a constituição do objeto de estudo empírico e a compreensão da

racionalidade do programa e a da realidade local, a partir de fontes secundárias que precedem o trabalho de pesquisa de campo.

No quinto capítulo, estão descritos os resultados da pesquisa empírica. A análise descritiva inclui a realidade local, através de pesquisa com enfoque sistêmico em propriedades, a identificação das necessidades dos agricultores, através de instrumentos participativos, os usos do PRONAF e a concepção dos gestores locais, através da análise de entrevistas. O quadro descritivo formado permite a análise crítica, objeto do capítulo final.

No capítulo final, analisa-se a relação entre a racionalidade do PRONAF e as necessidades dos agricultores familiares. A problematização constitui o método de análise para a triangulação entre os contextos locais, a percepção dos agricultores e a ação dos gestores, para então, analisar os reflexos da apropriação das políticas pelos agricultores familiares na formação da cidadania no espaço pesquisado.

I – METODOLOGIA

A colocação de uma problemática do desenvolvimento rural como objeto de estudo sociológico representa o primeiro passo para a elaboração teórica e metodológica. Dessa forma, o problema de pesquisa se situa no campo de desenvolvimento rural, dentro da temática sociológica das políticas públicas de Estado. A tese apresentada analisa as relações entre os agricultores familiares e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na região centro do Rio Grande do Sul.

As políticas públicas para a agricultura familiar são estudadas a partir das formas de apropriação das políticas agrárias pelos agricultores, em suas estratégias locais de participação e inclusão nestas políticas. Consideram-se os resultados da relação entre a racionalidade de um programa de Estado e o modo de vida dos agricultores familiares, representados na ação dos gestores locais das políticas agrárias e na ação dos agricultores familiares, como os elementos fundamentais na construção da cidadania no espaço agrário.

Dessa forma, a cidadania dos agricultores familiares é analisada nas relações entre a racionalidade do PRONAF e os interesses dos agricultores familiares. Os resultados práticos desta relação na apropriação da política agrária pelos agricultores familiares, são analisados sob a ótica da teoria da ação enquanto forma de compreensão da ação dos agricultores familiares, e da organização das políticas agrárias enquanto associação política.

1.1. Problematização

O problema de pesquisa se refere à execução das políticas agrárias de Estado e é estudado a partir da relação entre a racionalidade técnico burocrática, na ação dos gestores locais, e a realidade dos agricultores, na apropriação do PRONAF à sua própria racionalidade.

As novas formas de organização administrativa do Estado e sua relação com a esfera pública indicam um mecanismo complexo de interação que aproxima e articula cada vez mais as atividades administrativas com a vida social, determinando uma ação cada vez mais local.

A estruturação das relações entre aparato de Estado e sociedade, atores coletivos e individuais, global e local, sistema e indivíduo, fixam novos pressupostos para a gestão de políticas públicas.

As análises recentes sobre as relações entre Estado e sociedade e suas reflexões demonstram modificações objetivas e subjetivas no que se denomina público. Diversas são as propostas e as transformações que se efetuam nas políticas públicas, entre elas, salienta-se a descentralização, através de mecanismos mais democráticos de participação e exercício da cidadania.

Os processos de gestão das políticas públicas estão inscritos num marco conceitual que não somente são determinados pelas transformações sociais, mas que determinam as concepções sobre o que é público, seus mecanismos de gestão, e as formas de ação das políticas públicas.

Os referenciais racionais das políticas públicas são de origem global, mas a ação é essencialmente local. Os preceitos das organizações públicas, movimentos sociais, agências de fomento e outros órgãos internacionais, executados por seus agentes, interferem na configuração das políticas que são executadas em nível local.

A expressão da cidadania pela ação dos sujeitos, e a gestão de políticas públicas pela ação do Estado, são os eixos de análise deste estudo, que passa pela descrição e compreensão do enfrentamento entre os indivíduos e a coletividade que gera uma relação dinâmica e transformadora: a estruturação das políticas agrárias.

Dois elementos permeiam a estruturação das políticas agrárias: Primeiro, a vida pública, que existe para enfrentar questões de interesse coletivo que não podem ser tratadas simplesmente nos contextos particulares e que trazem em si a pluralidade própria da natureza humana. A abordagem se dá num contexto externo ou privado, mas circula na vida pública, devido a uma construção social realizada na ação e nas relações sociais. Segundo, o aparato de Estado, inscrito no sistema político e orientado por conta da burocracia e do discurso técnico-científico de organismos internacionais.

Os contextos locais revelam mudanças nas formas de operacionalização das políticas agrárias, que prevêem uma maior participação, mas que não apresenta modificações na estrutura de tomada de decisão, de base burocrática e técnico-científica.

Os modelos descentralizados de gestão de políticas agrárias indicam a ampliação dos espaços de discussão e divulgação das políticas, mas mantém o poder de decisão e a estrutura administrativa no aparato de Estado.

A percepção das diversas dimensões da estruturação da cidadania, nos seus tipos e expressões sociais, ancorados no contexto da administração pública e sob a diretriz da participação social, próprias dos processos de descentralização, forma uma constelação complexa que precisa ser mapeada sob o ponto de vista estrutural, racionalizada no seu sentido funcional, e compreendida nos seus mecanismos de ação, para através de uma análise crítica, compreender sua genealogia e seu sentido de significado nas diversas esferas da vida social, e então, a partir daí, identificar que cidadão surge nesta rede de operacionalização da ação social e que tipo de política se estrutura.

Partindo da constatação de que as estratégias de desenvolvimento rural são uma escolha política, o Estado cumpre papel fundamental na sua governança e execução, e a principal política pública de apoio à agricultura familiar no Brasil é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), dirige-se o estudo à execução do Programa na Região Centro do Rio Grande do Sul. Por essa se tratar de uma meso-região importante no estado, por sua dimensão, condições agroecológicas e de ocupação territorial e pelo conhecimento científico e empírico desenvolvido pelo pesquisador na região junto à Universidade Federal de Santa Maria.

A análise teórica refere-se à interface entre a ação social e as relações institucionais, especialmente das formas políticas tipicamente modernas, isto é, as associações políticas. Coloca-se a questão, então, diante da problemática do Estado e de suas relações com os agricultores familiares. O estudo recai sobre as estratégias de apropriação das políticas agrárias pelos agricultores familiares.

O problema empírico do estudo situa-se nas relações entre os representantes locais da administração do aparato de Estado e os agricultores familiares, enquanto executores da ação, na implementação das políticas agrárias na região centro do Rio Grande do Sul.

As condições substantivas para a cidadania dos agricultores familiares, proporcionadas pelo Estado, através das políticas agrárias, aliados aos contextos institucionais locais e a ação social dos indivíduos, inter-relacionados, são os focos da investigação.

Partindo da noção de ação social e da reflexividade dos agentes, levando em consideração as interações individuais e a institucionalização da vida social, pretende-se compreender que sentido articula os agricultores familiares e as políticas agrárias. O estudo analisa as relações locais entre indivíduos nas políticas agrárias e os resultados individuais e institucionais deste conflito.

A cidadania é entendida como uma condição social resultante da individualização e do contrato social modernos. A base social para a cidadania surge no direito, através da formalização de princípios normativos que permitem a gênese da organização civil. Trata-se, portanto, de um contrato necessário para o funcionamento de um sistema social organizado pelo Estado.

Os processos de individualização, a definição dos comportamentos esperados e a ação dos agricultores familiares nas políticas agrárias são as indagações fundamentais deste estudo.

As políticas agrárias, transformadoras do espaço agrário, estão estruturadas sob a base da burocratização e diferenciação funcional. Esta forma, altamente racional de organização da ação política, é extremamente útil na administração centralizada e na democracia representativa, mas não é suficiente para compreensão da descentralização da gestão e da democratização das políticas agrárias. Tal processo, pela sua complexidade, não pode ser analisado sob o ponto de vista da diferenciação e especialização, mas como uma rede complexa e minuciosa, que invade novos e velhos espaços, com diferentes formas de ação e em diferentes esferas da vida social.

O paradoxo entre a vida individual e coletiva envolve cada vez mais dimensões, as discussões sobre vida privada e pública não estão mais restritas à oposição entre Estado e indivíduo. O contrato social é cada vez mais flexível e subjetivo e envolve diversos atores sociais, gerando incertezas e reflexividade social.

Assim, o cidadão moderno, gerado no capitalismo liberal industrial, que encontra seu refúgio no Estado e realiza uma contribuição fiscal para manutenção do seu aparato de seguridade e garantia civil, política e social, não é mais funcional à eficiência das políticas públicas. Por outro lado, esse cidadão encontra cada vez mais formas de expressão nas organizações sociais ou de classe, partidos políticos e movimentos sociais, e nas estruturas de gestão das políticas públicas.

Essa reestruturação das relações entre Estado e sociedade deixa os campos mais fluídos e permeáveis, ficando cada vez mais difícil delimitá-los, as formas sociais daí decorrentes se apropriam de novos espaços e posições gerando novos tipos de relações.

Essa dinâmica necessita um cidadão ativo, que vincula a política à vida social e elabora uma consciência prática e discursiva de sua ação. Assim, a cidadania passa a se manifestar na vida concreta, pela ação social, através da ocupação de posições e espaços, busca de representação e garantia de direitos fundamentais.

Esses espaços podem ser claramente percebidos nos conselhos municipais e regionais, em suas diversas categorias, nos sistemas participativos de gestão orçamentária, nos comitês e fóruns regionais, nas associações de municípios, nas relações privadas e nos mercados.

Os reflexos da criação e colonização desses espaços por sujeitos e atores sociais produzem uma diversidade de relações que determinam e são determinadas pelo ordenamento social das políticas públicas.

As políticas agrárias, ligadas aos elementos próprios do desenvolvimento rural, com uma estratificação social e relação com o meio ambiente, próprias da agricultura e seu desenvolvimento, formam o marco para a análise da cidadania, já não associada à urbanidade, mas à democratização da sociedade e no contexto específico da descentralização de políticas agrárias.

A preocupação com os riscos da racionalização da vida, que viabilizou a presente forma do Estado racional moderno, é o elemento de ligação entre as políticas agrárias e os agricultores familiares. Desta forma, pretende-se analisar as políticas agrárias sob o prisma de seu processo de organização racional, e os limites e oportunidades substantivas que são geradas para os agricultores familiares na sua realização, como ação social.

O presente trabalho analisa a articulação entre a racionalidade técnico-administrativa das políticas agrárias e a visão de desenvolvimento rural dos agricultores familiares. Tal articulação passa pelo objeto empírico das políticas agrárias no território da Região Centro do Rio Grande do Sul e se comprova nos seus resultados para os agricultores familiares na implementação destas políticas.

Considera-se a importância econômica e social dos agricultores familiares e que a sua cidadania pode ser analisada com base nas liberdades e capacidades individuais que se estruturam na implantação das políticas agrárias e no seu funcionamento nos territórios locais.

A pergunta que a tese procura responder é: que tipo de cidadania se estrutura na implementação das políticas agrárias na Região Centro do Rio Grande do Sul?

Para responder à pergunta, o objetivo deste trabalho é a compreensão da cidadania dos agricultores familiares no âmbito da descentralização de políticas agrárias pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e a análise da sua estruturação, com base na relação entre gestores locais e agricultores familiares, confrontando-se a estrutura e funcionamento do Programa e a realidade social na apropriação dos recursos do PRONAF pelos agricultores familiares no território da Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul.

Para a pesquisa proposta, torna-se necessário identificar os cidadãos e sua presença na estruturação das políticas agrárias, analisar sua posição, status político e formas de expressão da cidadania, considerando as novas categorias presentes nos processos de gestão e tomada de decisão, para, então, neste cenário, distinguir que cidadania é produzida e em que tipo de ação social atuam os agricultores familiares e os gestores locais. Para isso, é necessário compreender as relações entre indivíduos e coletividade e que sentido estes estabelecem para o exercício da cidadania, na ação social que estrutura a política agrária.

Dessa forma, os objetivos específicos deste trabalho são: descrever os contextos locais de efetivação do PRONAF, em suas condicionantes técnico burocráticas, e nas relações entre os sujeitos da ação social; analisar a posição dos gestores locais e dos agricultores na estruturação das ações do PRONAF; e identificar as necessidades dos agricultores conforme a sua lógica de integração, estratégia e subjetivação na ação social de implementação do programa problematizando as relações entre os gestores e os agricultores na estruturação do PRONAF nos territórios locais.

As hipóteses de trabalho indicam: Primeiro, que a apropriação dos recursos do PRONAF pelos agricultores, está baseada em um processo reflexivo, determinado, principalmente, pela ação social qualificada e pelas liberdades dos agricultores em seus contextos locais, resultando na flexibilização técnico burocrática da política que propicia as condições de apropriação dos recursos nos contextos locais. Segundo, que a capacidade do agricultor em articular a sua lógica estratégica, de integração e subjetivação à racionalidade

técnica do PRONAF constitui exercício de cidadania, enquanto esta integração e subjetivação propiciam a participação na associação política.

1.2. Os pressupostos metodológicos: Ação Social, compreensão, reflexividade e a sociologia da experiência:

Partindo da noção de ação e seus desenvolvimentos (Weber, 1991), bem como a idéia de compreensão, que propõe a interpretação das interações individuais e da institucionalização da vida social, pretende-se compreender a ação que articula os agricultores familiares e as políticas agrárias. O trabalho de pesquisa se focará nas relações entre indivíduos e associações e nos resultados individuais e institucionais destas relações.

Por ação, entende-se a conduta humana, como um fazer externo ou interno, assim como um omitir ou permitir, sempre que os sujeitos da ação atribuam à ela um sentido subjetivo. A ação social é uma ação onde o sentido dos sujeitos está referido à conduta de outros (Weber, 1991). Compreensão equivale à captação do sentido ou conexão de sentido presente na ação particular. Por sentido, entende-se o sentido pensado e subjetivo dos sujeitos da ação social.

As políticas agrárias são consideradas como associações, para compreensão da ação social. Por associação, deve entender-se uma relação social com uma regulação limitadora e onde a manutenção da ordem está garantida pela conduta de indivíduos destinados a este especial propósito: um dirigente e o quadro administrativo, que tem poder representativo. A ação da associação consiste na conduta legítima do quadro administrativo e na ação dos participantes da mesma quando dirigidas pelas ordens deste quadro administrativo.

Na operação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a ação dos gestores locais é representativa da associação, o Pronaf é representado em nível local pelo seu quadro administrativo, os gestores locais, vinculados à órgãos técnicos de Estado ou organizações políticas e representativas.

Dessa forma, é possível analisar a ação social nas políticas agrárias, à partir do sentido pensado e subjetivado dos indivíduos representantes dos quadros administrativos,

reconhecidamente os técnicos e dirigentes locais, e, dos participantes das políticas, os agricultores familiares.

Para Giddens (1991), encarar o mundo contemporâneo de forma desvinculada do desenvolvimento da modernidade conduz a uma análise desorientada, baseada unicamente em três aspectos fundamentais: 1. A emergência de um novo tipo de sistema social; 2. Deslocamento de um sistema baseado na manufatura de bens materiais para um mais centrado na informação; 3. Deslocamento das tentativas de fundamentar a epistemologia e a fé no progresso planejado humanamente. Esta desorientação se baseia na percepção de que não se pode obter conhecimento sistemático sobre a vida social, vinculada à ruptura que a idéia de pós-modernidade traz consigo.

A proposta é uma abordagem que leve em consideração a descontinuidade do desenvolvimento social moderno e o caráter multidimensional da modernidade no âmbito das instituições.

Giddens percebe a passagem de um grande enredo evolucionista para a ruptura total com este enredo, e propõe que, ao invés de abandonar o enredo, deve-se reconstruí-lo, a história não tem uma forma totalizada, mas deve ser desconstruída, levando em consideração o ritmo da mudança, o escopo da mudança e a natureza das instituições. Com relação a estes três aspectos algumas formas sociais modernas não encontram parâmetros em períodos históricos precedentes.

Para Giddens (1991) o que se supera é o iluminismo, seu ideal de progresso e evolucionismo, mas não a modernidade. A razão, por sua circularidade autoreferenciada se esgota como princípio inquestionável e a reflexividade substitui o pensamento racional consolidado. Assim, “a reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz da informação renovada sobre estas práticas”(p.45).

São três as fontes básicas do dinamismo da modernidade: a separação entre espaço e tempo, o desenvolvimento de mecanismos de desencaixe e a apropriação reflexiva do conhecimento.

A rapidez da mudança, a penetração virtual desta, em toda a superfície da terra e as novas formas sociais não se tratam de fenômenos desvinculados da história, mas condições sem precedentes na história da humanidade, mas resultantes desta. Giddens dá uma ênfase especial à dualidade da estrutura. Desta forma, a descontinuidade é encarada como resultante

das condições objetivas, geradas na estrutura e determinantes desta. Sempre levando em consideração que a ação intencional pode levar a resultados não previstos.

De acordo com Giddens, existem dois enquadramentos metodológicos em pesquisa social: A análise institucional, onde as propriedades estruturais são tratadas como características cronicamente reproduzidas de sistemas sociais, e a análise da conduta estratégica, onde o foco incide sobre os modos como os atores sociais se apóiam nas propriedades estruturais para a constituição das relações sociais. O que produz uma visão dicotômica, dividindo a estrutura e a ação.

A intencionalidade da ação deve ser encarada de forma sincera, substituindo a idéia da ação baseada unicamente nas necessidades funcionais. A ação gera, ao contrário de conseqüências meramente funcionais, também, conseqüências impremeditadas, que são subclasses de efeitos perversos. Isto explica a contradição que pode ser atribuída à ação.

A análise da mudança institucional deve levar em consideração os eventos contingentes e rejeitar o estilo endógeno da teorização.

O ponto central da Teoria da estruturação é a percepção dialética da interação estrutura e ação, Giddens propõe a substituição do dualismo estrutura ação pela dualidade da estrutura, o dualismo leva à análise dicotômica e a subordinação do agente à estrutura. A dualidade da estrutura prevê que a ação humana se dá num conjunto de regras e recursos implicados, de forma recursiva, na reprodução social, mas a cognoscibilidade do agente faz com que ocorram transformações desta estrutura devido à própria ação, esta estrutura precisa ser reconstruída dentro de uma conjunção espaço tempo, pela reflexividade social. Assim, da mesma forma que o sistema social determina a ação, ele é determinado por ela.

Na teoria da estruturação, considera-se estrutura o conjunto de regras e recursos implicados de modo recursivo na reprodução social; as características institucionalizadas de sistemas sociais tem propriedades estruturais no sentido de que as relações sociais estão estabilizadas através do tempo e do espaço. (p.142).

As práticas sociais ao penetrarem no espaço e no tempo estão na raiz da constituição do sujeito e do objeto. O dinamismo da modernidade deriva da separação do espaço e do tempo e de sua recombinação em qualquer lugar. Nas culturas pré-modernas o cálculo do tempo sempre vinculou tempo e lugar.

O distanciamento tempo-espaço produz o esvaziamento do tempo, o desenvolvimento do espaço vazio pode ser compreendido em termos de separação entre espaço e lugar. O esvaziamento do tempo é pré-condição para o esvaziamento do espaço, pois a coordenação através do tempo é a base do controle do espaço.

O desenvolvimento do espaço vazio está ligado a representação do espaço sem referência à um local privilegiado e ao desenvolvimento de diferentes unidades espaciais, como na compreensão dos territórios no georeferenciamento e pesquisas espaciais.

A separação espaço tempo é condição principal do processo de desencaixe. A separação espaço tempo e sua recombinação em formas vazias penetram as relações sociais e seus encaixes nos contextos de presença. O dinamismo da modernidade deriva, em grande parte, do desenvolvimento de mecanismos de desencaixe, através da separação espaço-tempo.

Giddens argumenta que, além disso, a separação espaço tempo atinge a principal característica da vida social moderna, a organização racionalizada. A burocracia, com sua estática e inércia, passa a ser afetada pelo dinamismo de conexões local-global que afetam milhões de pessoas.

Os conceitos de desencaixe, fichas simbólicas e sistemas peritos, associados a separação espaço tempo, permitem objetivar a formulação dos contextos locais onde ocorre a ação social, permitindo as conexões de sentido para formulação da subjetividade necessária a ação social.

O desencaixe é o deslocamento de relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço. Os mecanismos de desencaixe são as fichas simbólicas e os sistemas peritos.

As fichas simbólicas são meios de intercâmbio que podem circular sem ter em vista características específicas dos indivíduos ou grupos que lidam com eles em qualquer conjuntura particular.

Os sistemas peritos são sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje.

A noção de estruturação da ação social, da separação espaço tempo e os mecanismos de desencaixe, fichas simbólicas e sistemas peritos são fundamentais para compreensão da reflexividade social.

A estruturação reflexiva da ação social será utilizada como instrumento para compreensão da ação social na execução das políticas agrárias nos contextos locais, buscando romper com a dualidade da estrutura e conferir importância a ação social nos territórios locais.

Levando em consideração, que nem a visão estrutural-funcional das políticas públicas, nem a avaliação participante de sua ação conseguem dar conta dos elementos envolvidos na estruturação das políticas agrárias, a opção metodológica é o diálogo, no seu princípio dialético, entre a estrutura e a ação. Em sua essência busca-se a confrontação entre duas perspectivas da leitura e interpretação da realidade. Como a sobreposição de duas dimensões da realidade se realizará a contraposição entre a estrutura e a ação. Busca-se, assim, inserir o sujeito na estrutura, levando em conta a coerção da estrutura, mas, ao mesmo tempo, a reflexividade social.

Reconhecer a descontinuidade e a imprevisibilidade da ação social, mas ao mesmo tempo reconhecer o poder e a funcionalidade presentes na estrutura social.

A relativização das dicotomias e a valorização da experiência são os caminhos metodológicos apontados para o desenvolvimento de uma sociologia mais próxima da realidade.

A abordagem metodológica do problema de pesquisa se centrará na ação social dos agricultores familiares e dos gestores locais na execução da política agrária e utilizará a compreensão e a reflexividade como instrumentos de análise teórica da estruturação desta ação nos territórios locais.

A ação social dos agricultores será analisada à partir da Sociologia da Experiência. DUBET (1996) propõe uma sociologia da experiência que tem como objeto de análise a subjetividade dos atores e que considera a experiência como um trabalho realizado pelo sujeito sobre si mesmo, para construir sua existência em um mundo que se organiza a partir de diferentes lógicas de ação.

O autor enfatiza a lógica da heterogeneidade presente nas sociedades atuais, analisando que a experiência é uma produção do sujeito e problematizando a representação de sociedade presente na sociologia clássica, que define o sistema social como único e centralizado, concebendo indivíduo e sistema como categorias equivalentes. Nesse sentido, o autor considera que a idéia de sociedade, como organização centralizada e uniforme, torna-se cada vez mais distante da experiência de vida dos sujeitos no mundo contemporâneo, o que o faz formular o conceito de experiência social como a noção:

...que designa as conductas individuais e colectivas dominadas pela heterogeneidade dos seus princípios constitutivos, e pela actividade dos indivíduos que devem construir o sentido das suas práticas no próprio seio desta heterogeneidade. (p.15)

Nessa perspectiva, a noção de experiência social traz embutida a idéia de uma ação social não-unitária e de uma socialização incompleta, pois a experiência do sujeito se encontra submetida a registros múltiplos e não necessariamente congruentes. Sua atividade se relaciona, assim, aos impasses e às rupturas presentes em sua vida, em um contexto marcado pela copresença de sistemas heterogêneos, estruturados por princípios autônomos.

Dubet concebe, desse modo, a experiência social como uma maneira de construir o mundo, assinalando que é pelo discurso dos atores que se presentifica a possibilidade de perceber as categorias sociais da experiência. Assinalando que a organização da sociedade parte da combinação de diferentes lógicas de ação, Dubet indica que cada experiência social é o resultado de uma articulação de três lógicas, atuantes na definição da ação do sujeito e da sua relação com os outros. O autor nomeia essas lógicas como de *integração*, de *estratégia* e de *subjetivação*, definindo cada uma delas em uma articulação não-hierárquica.

A lógica de integração se refere ao pertencimento do sujeito à comunidade, como herdeiro de modelos e de identidades, em uma sociedade considerada como um sistema de integração, onde o sujeito é parte de um nós. A lógica estratégica marca a ação do sujeito no mercado dos bens econômicos, políticos e culturais, por meio de uma ação instrumental e racional, na qual a relação com os outros é percebida em termos de concorrência. A lógica de subjetivação, por sua vez, diz respeito ao intervalo existente entre o que foi interiorizado pelo sujeito e a vida social propriamente dita, pois no "registro da subjectividade social, o ator representa-se como um sujeito crítico confrontado com uma sociedade definida como um sistema de produção e de dominação" (DUBET, 1996:113).

Essa dinâmica, ao mesmo tempo interna e externa ao sujeito, constitui a sua subjectividade, fazendo da experiência um elemento de articulação das diferentes lógicas de ação e, também, de ligação do ator com cada uma das dimensões do sistema. A sociologia da experiência e do sujeito encontra-se, assim, diretamente relacionada à capacidade política dos atores em construir sua experiência, pois somente essa construção subjetiva pode combinar as lógicas e as diversas racionalidades quando ator e sistema cessaram de ser um.

Nesse sentido, Dubet (1996) compreende que o sujeito moderno se encontra exposto a uma multiplicidade de influências, em geral pouco evidentes na sua experiência social cotidiana, mas nem por isso menos capazes de afetar objetivamente sua existência.

Diante disso, cabe ao próprio sujeito tornar relativamente consciente o que tende a se operar de maneira sutil nas definições dadas pela cultura e pelas relações sociais.

A noção de experiência como construção, desenvolvida pelo autor, expressa, portanto, o fato de que os sujeitos não podem ser reduzidos à mera impregnação de papéis sociais inteiramente rígidos, permitindo o entendimento da experiência como uma produção do sujeito, diretamente ligada à sua capacidade de elaborar e significar o que é, por ele, concretamente vivido. Desse modo, ainda que suas possibilidades de construção da experiência estejam circunscritas a contextos sociais e políticos previamente colocados, há que se observar os movimentos por eles realizados para se posicionar diante dessas questões.

Assim, o trabalho de pesquisa baseará seus procedimentos na compreensão descritiva dos dados empíricos, em suas subjetividades, aliada as representações matemáticas da objetividade racional. Nesse sentido, torna-se fundamental a utilização do método empírico intensivo, além do empírico indutivo, e a aplicação da sociologia da experiência como procedimento de análise na compreensão da estruturação e dos desdobramentos da ação social na implementação da política agrária no território estudado.

Propõe-se, neste trabalho, a utilização de pesquisa empírica intensiva e a análise dos dados, através das conexões de sentido da experiência dos envolvidos na ação social na estruturação da política agrária, com o uso da compreensão e reflexividade como métodos de racionalização, em complemento à lógica matemática e a causalidade mecânica.

1.2. Os procedimentos metodológicos

O problema empírico se refere às relações entre os agricultores familiares e os quadros administrativos do Estado, ou gestores locais, na implementação das políticas agrárias na região centro do Rio Grande do Sul.

Os procedimentos de pesquisa envolvem análises quantitativa e qualitativa, realizadas através de pesquisa em fontes documentais e secundárias e pesquisa direta qualitativa, com o uso de entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa em fontes secundárias, com dados obtidos na FEE (Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul), IBGE e INCRA foi utilizada para caracterizar o território pesquisado e identificar os campos de pesquisa conforme os agricultores e seus contextos locais e mesoregionais. Os dados relativos ao Pronaf foram obtidos em fontes como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Emater – RS e a FETAG.

A pesquisa direta foi realizada na Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul e a composição da amostra se baseia na pesquisa exploratória e na classificação de três sub-regiões: serra, planície e planalto. Tendo como pontos chaves os municípios de Mata, São Francisco de Assis e Tupanciretã, para cada sub-região, respectivamente.

Na coleta de dados, utilizaram-se os instrumentos e técnicas da Pesquisa e Extensão com Enfoque Sistêmico em Propriedades (WILDNER, NADAL E SILVESTRO, 1993), FAO (2000). Trata-se de um diagnóstico rural, que leva em consideração as características gerais do Estado e Região, para focalizar o estudo no município, definido como unidade de estudo. Através da análise de unidades de produção agropecuárias, que representem as características gerais e diversidades do espaço agrário, sobre os critérios agroecológicos, sociais e econômicos, buscou-se compor uma amostra que represente qualitativamente os agricultores do município pesquisado.

A partir da caracterização da região, com base em dados econômicos e sociais de fontes secundárias e utilização de mapas temáticos para compreensão do espaço agroecológico, definiu-se como área de trabalho os municípios de Mata, São Francisco de Assis e Tupanciretã.

Guardadas as especificidades de cada município, Mata, com rico patrimônio histórico, principalmente madeira fossilizada, Tupanciretã com a presença de 17 assentamentos de Reforma Agrária e São Francisco de Assis, com a presença da cultura estancieira, os municípios são considerados uma amostra qualitativa da região centro por representarem, em menor escala, as características agroecológicas, determinantes dos processos de ocupação do espaço agrário, e as diferenças sociais e econômicas dos agricultores que residem e trabalham nas Unidades de Produção Agropecuárias do território pesquisado.

Para a definição da área de trabalho realizou-se uma pesquisa exploratória por município. Com base nas características agroecológicas e na diferenciação social dos agricultores daí explicitadas, foram definidas as localidades pesquisadas. Com o apoio dos agentes locais, para mapeamento, divulgação e deslocamento nas localidades, percorriam-se os percursos definidos em um croqui de localização, entrevistando os agricultores com o uso de formulário. A observação das unidades de produção e o percurso dos espaços são considerados fundamentais para a apreensão dos dados de pesquisa.

A pesquisa exploratória teve como objetivos principais: familiarizar o pesquisador com o objeto de pesquisa, avaliar os instrumentos de coleta de dados e verificar a relevância do problema empírico. Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa na região. Tal estudo contribuiu para a compreensão da problemática regional, permitiu o teste do roteiro da entrevista e de sua aplicação pelo pesquisador, comprovou a relevância do problema de pesquisa e permitiu a composição da amostra baseada na observação.

A pesquisa exploratória, realizada em abril de 2005, constou de entrevistas com representantes da secretaria municipal de agricultura e agricultores nos municípios de Tupanciretã, Mata e São Francisco de Assis.

A pesquisa exploratória e entrevistas com informantes privilegiados, nesse caso, os representantes das agências estatais do município e lideranças sociais e políticas locais e a análise das características sociais, agroecológicas e produtivas, indicaram os territórios representativos por município, distribuídos em três localidades no município de Mata, duas em Tupanciretã e duas em São Francisco de Assis.

A amostragem é não probabilística e se baseia na diferenciação social identificada na pesquisa exploratória, definindo os territórios para aplicação dos questionários. A aplicação de questionários aos agricultores familiares e a realização das entrevistas em profundidade

com representantes dos quadros administrativos locais nas sub-regiões contou com: 30 agricultores familiares por sub-região e representantes dos quadros administrativos locais: Secretário da agricultura, Técnicos da Emater, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, agricultores membros de Conselho Municipal.

Dessa forma, a pesquisa entrevistou, com o uso de questionários, 91 agricultores da Região Centro do Rio Grande do Sul e, com o uso de roteiros semi-estruturados, 9 gestores locais. Foram 30 agricultores e 3 gestores locais para cada um dos 3 municípios amostrados. Foram realizadas, ainda, reuniões com agricultores nos municípios pesquisados.

A amostra é considerada qualitativa da Região Centro do estado do Rio Grande do Sul, e se baseia na divisão da região nas sub-regiões Serra, Planície e Planalto, representadas pelos municípios de Mata, São Francisco de Assis e Tupanciretã respectivamente.

A metodologia de pesquisa incluiu a participação do pesquisador em todas as etapas da pesquisa, com presença nas localidades para a coleta de dados, visando a integração dos instrumentos de pesquisa com a observação e o processamento reflexivo e compreensivo da informação.

Por se tratar de uma amostra qualitativa, a análise dos dados se dará com base nas informações gerais e também nas singulares. Busca-se a apreensão das igualdades e também das diferenças, seguindo uma tendência dos métodos sistêmicos e participativos de pesquisa social no espaço agrário, será dada ênfase às declarações individuais e aos desvios e erros da média, tanto quanto às frequências expressivas estatisticamente.

Nas entrevistas com os gestores locais, o instrumento utilizado para a coleta de dados foi o roteiro semi-estruturado e as informações foram analisadas através do conteúdo das entrevistas, encontrando os termos e referências de maior frequência na fala dos entrevistados que se relacionem com os problemas dos agricultores e as políticas agrárias, conforme a percepção e racionalidade dos técnicos.

Foram entrevistados três gestores locais por município, sendo, dois técnicos, vinculados às prefeituras municipais, e uma liderança política, vinculada ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Como técnica de análise dos dados foi utilizada a estatística não paramétrica, com o auxílio do programa SPSS, para o processamento dos questionários, e a sistematização de

termos e referências, nas entrevistas, com o objetivo de identificar e priorizar as necessidades dos agricultores familiares e a posição dos gestores locais.

II – TÉCNICO-BUROCRAFIA E CIDADANIA: O RACIONALISMO ILUMINISTA E A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS

Neste capítulo, busca-se delinear as concepções fundadoras do pensamento técnico burocrático e das concepções sobre cidadania, que permeiam as relações sociais na modernidade e tem reflexos diretos na gestão de políticas públicas e, de forma específica, nas políticas agrárias, onde o processo de modernização é muito recente.

Com base nos relatos históricos acerca do movimento da ilustração e das idéias fundadoras do pensamento iluminista, este capítulo descreve, de forma simplificada, a construção do pensamento racional que vai propiciar a formação dos Estados Modernos que conhecemos na atualidade.

O capítulo apresenta também uma revisão bibliográfica sobre a construção da cidadania, para, finalmente, introduzir a questão da democracia e participação nas relações entre cidadãos e Estado.

A compreensão das bases do pensamento racional e da sua estruturação no Estado Moderno e a cidadania aí elaborada é base teórica fundamental para a análise das relações entre Estado e Agricultores Familiares.

Parte-se do pressuposto de que o elemento fundamental na formação da Modernidade é a supremacia do pensamento racional sobre todas as formas de interpretação e intervenção na realidade. A realização do Estado Moderno, do Capitalismo e da Sociedade Industrial está determinada, desde a sua origem até a atualidade, essencialmente, pelo racionalismo e pela racionalização da vida social.

2.1. O Racionalismo Iluminista

Com a emergência das transformações culturais, iniciadas no século XIV, pelo Movimento Renascentista e, à partir do Iluminismo, no século XVIII, a razão começa a se

configurar como a única forma para o homem alcançar o conhecimento, a convivência social, as liberdades individuais e a felicidade.

O antropocentrismo e o individualismo renascentistas, ao incentivarem a investigação científica, levaram à separação entre o campo da fé e o da razão, determinando a construção de um novo modo de pensar, sentir e agir do homem, rompendo com todas as formas de pensar consagradas pela tradição.

Destacando os valores da burguesia, as novas idéias conquistaram numerosos seguidores. A valorização da razão e predominância da ciência, a crença no aperfeiçoamento do homem e na liberdade política, econômica e religiosa, se constituíram no eixo central do pensamento moderno disseminado à partir dos Iluministas.

O Iluminismo está ligado contextualmente ao surgimento do capitalismo e do industrialismo e da formação do Estado Moderno. Para os iluministas, o princípio organizador da sociedade deveria ser a busca da felicidade; ao governo caberia garantir os direitos naturais, a liberdade individual e a livre posse de bens, a igualdade perante as leis e a justiça pela punição dos delitos, além da tolerância para expressão das idéias. A forma política ideal variava: seria a monarquia inglesa, conforme Montesquieu e Voltaire, ou uma república fundada sobre a moralidade e a virtude cívica, para Rousseau.

Por acreditar que Deus está presente na natureza e no próprio homem, a filosofia iluminista considerava que até a crença deveria ser racionalizada e que o homem pode descobrir Deus através da razão. Dessa forma, a igreja tornava-se dispensável, sendo criticada pela intolerância e ambição política.

A crença em que tudo tem uma explicação racional e que a razão é capaz de compreender e expressar todos os significados e conexões de sentido da realidade, construída à partir do iluminismo, representa o princípio elementar do pensamento moderno. A ruptura com o pensamento mágico e religioso, que sustentava o absolutismo medieval, é ao mesmo tempo, a ruptura com os sentidos, as sensações e as percepções humanas, num processo gradual de desumanização do conhecimento e instrumentalização da ciência para a construção de organizações que funcionem, em todos os aspectos da realidade.

Rousseau destacou-se entre os iluministas por não valorizar apenas a razão, mas também os sentimentos e emoções, pregando a volta à natureza e a simplicidade da vida e

criticar a propriedade privada. No Discurso sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens, publicado em 1755, acusava a propriedade privada de destruir a liberdade social promovendo o Despotismo, a fraqueza e a corrupção da sociedade. Para ele, o homem era corrompido pelo poder e esmagado pela violência, a propriedade introduzia a desigualdade entre os homens, a diferenciação entre o rico e o pobre, o poderoso e o fraco, o senhor e o escravo, até a predominância da lei do mais forte.

No Contrato Social, Rosseau afirmava que, para combater a desigualdade introduzida com o aparecimento da propriedade privada, os homens deveriam consentir em fazer um contrato social, pelo qual cada indivíduo concordava em se submeter a vontade geral. Sua teoria inspirou os líderes da revolução francesa e do movimento socialista do século XIX.

Por outro lado, os economistas, em especial Adam Smith (Ensaio sobre a Riqueza das Nações, 1765), seguindo a Diderot, definiu a liberdade individual e a propriedade privada como as bases da liberdade social, inspirando os líderes da Revolução Americana. Para Smith, a busca dos interesses individuais leva ao bem comum. Para ele, sendo o trabalho a única fonte de riqueza, se permitirmos a liberdade individual, todos terão as mesmas condições de acesso à propriedade, assim, a busca pela propriedade, através do trabalho gerador da riqueza, garantirá iguais condições à todos que trabalhem e o desenvolvimento da sociedade como um todo. Inspirou o Despotismo Esclarecido e formulou o liberalismo econômico (BRODBECK, 2006).

O filósofo John Locke (1632-1704) é o primeiro a afirmar que o indivíduo possui o direito à liberdade e à propriedade. Estes direitos precederiam a criação de um governo, pois este último resultaria de uma convenção pela qual os indivíduos decidissem livremente a se associarem para melhor proteger seus direitos (BRODBECK, 2006).

A influência de Locke foi tão profunda na Revolução Americana pela independência quanto foi, pouco depois, a influência de Rousseau na Revolução Francesa. A influência de Locke, em sentido autenticamente liberal teve, porém, um sentido mais prático, que consistiu na redação de uma constituição, a qual definia os poderes do Estado e do cidadão. Por esse motivo Locke é considerado não só liberal, mas também constitucionalista. Ele fez o rascunho da constituição do Estado de Luisiana, além de influir na Constituição de Filadélfia, de 1787, e na própria Carta Magna americana. A declaração da Independência foi redigida por Jéferson calcada quase literalmente na obra de Locke (COBRA, 2005).

A evolução natural da sociedade, proposta iluminista, formalizada na teoria da evolução das espécies de Lamarck e Darwin, é confundida com a regência da razão sobre o mundo. Embora os iluministas fundamentassem seu discurso pela valorização das leis naturais, a construção racional da sociedade levou a artificialização da realidade, o homem construiu um mundo e o naturaliza através da razão.

As grandes tendências sociais, lideradas pela burguesia européia, contra o antigo regime, apoiavam o individualismo, o antropocentrismo e o racionalismo, que permitem a organização social liberal, a industrialização e o progresso técnico à seu serviço, o capitalismo e a acumulação burguesa, a urbanização e a utilização destrutiva da natureza com fins de geração de riqueza.

As contradições do pensamento Iluminista são filtradas pela história e criam um pensamento hegemônico, racional, liberal, antropocêntrico e individualista: O racionalismo e experimentalismo de Newton, em contraposição ao sensismo e empirismo de Condillac e Locke; A busca do bem comum pelo indivíduo e o liberalismo de Smith e Ricardo em contraposição à sociedade corrompida e o contrato social de Rosseau. O desenvolvimento do capitalismo industrial depura o Iluminismo em favor do progresso técnico e crescimento econômico, que passam a ser valores reconhecidos pela sociedade, sobretudo para a produção de bens e acumulação da propriedade privada. O Discurso Sobre a Origem da Desigualdade Entre os Homens, de 1755, poderia motivar uma discussão sobre os problemas sociais no “terceiro milênio”.

Tal contradição leva séculos para se tornar uma realidade social hegemônica, individualista e promotora da apropriação privada da natureza e do trabalho humano, mas a desigualdade social e a busca dos direitos humanos naturais seguem sendo a principal disputa política e intelectual do mundo moderno, embora no campo pragmático da economia e organização da sociedade em Estados-nação, os valores recomendados são a propriedade privada e os desejos individuais, em especial de consumo de bens e serviços, como promotores do desenvolvimento.

Duas vitórias da razão ocidental liberal no campo da vida social são recentes e configuram o que se denominou globalização do capitalismo: o avanço sobre o mundo oriental e a queda dos regimes socialistas. São estas talvez, as últimas trincheiras na atualidade para a consolidação da utopia burguesa Inglesa e Francesa do século XVIII.

A aliança entre a elite técnico científica e os políticos, inaugurada pelos Déspotas Esclarecidos, na associação entre cientistas, elite burguesa e políticos profissionais, forma a base da estrutura de gestão do Estado Moderno. A proposta de separação dos poderes de Montesquieu e a democracia de Rosseau se manifestam na prática pelo Estado burocrático e pelo poder baseado nas relações políticas.

O liberalismo, filosofia própria iluminista, sustenta vários dogmas, entre os quais se destacam as liberdades plenas do indivíduo frente ao Estado e a liberdade plena deste frente a qualquer outra instituição ou organização social. Têm-se, então, dois pontos de sua doutrina, os quais, valorizados isoladamente, tendem a desencadear movimentos aparentemente antagônicos (BRODBECK, 2006).

Para Brodbeck (2006), a liberdade do indivíduo frente ao Estado leva ao conflito entre razão individual e razão social, ou seja, se todos podem pensar com o quizerem, pois a verdade é relativa, somente objetivada na lei. A supervalorização do direito positivo sobre os direitos naturais e as regras morais produziu uma economia de mercado que não respeita as mínimas exigências éticas nem as garantias de dignidade da pessoa humana. Um autêntico contracenso, já que a Revolução Francesa se fez em razão dos direitos do homem.

Uma das bases fundamentais do Iluminismo se relaciona com os valores que geraram as Revoluções Burguesas e Socialistas dos séculos XVIII, XIX e XX: os direitos inalienáveis do homem e do cidadão, afirmados como prioridade sobre a natureza e a economia. Estes conceitos humanistas estiveram em todas as bandeiras liberais, socialistas e democráticas que varreram o Ocidente nestes quatro séculos.

Dessa forma, se constrói um pensamento social hegemônico no ocidente: racional, liberal, republicano, industrialista e promotor da desigualdade social. Ao adotar os princípios liberais, principalmente no que se refere à apropriação dos recursos e da riqueza e na utilização do patrimônio ambiental, promove-se, como alertava Rosseau, o Despotismo, manifestado na corrupção do Estado e nos governos da atualidade.

2.2. A formação do Estado Moderno e a Tecnoburocracia

Identificam-se dois enfoques principais da percepção do Estado. O primeiro, legado por Maquiavel, vê o Estado como uma unidade que organiza os desejos e aspirações da sociedade como um todo e vê os fatos e os eventos políticos como resultado de habilidades e virtudes do líder político, o príncipe. Essa concepção tem o Estado absolutista como referência empírica explícita. A segunda tradição teórica provém de Rousseau para quem o Estado atua por delegação do povo, segundo um contrato social explícito e bem delimitado. Nesse caso “o processo político é entendido como um jogo de interesses no qual o sistema de poder político não passa de um instrumento dócil na mão dos interesses dominantes que se articulam, essencialmente, na esfera da atividade econômica, ou seja, no mercado” (SCHWARTZMAN, 1988, p.54)

Entre as características distintivas dos estados modernos podem-se salientar o contrato social (SANTOS,1999), (BADIE E HERMET,1993), (SCHWARTZMAN, 1988) e a separação do público e privado (WEBER, 1991).

O traço essencial no conceito de Estado Moderno refere-se à separação completa entre o corpo administrativo e os meios materiais da administração (WEBER,1991). Para Weber, o Estado racional é o único em que pode prosperar o capitalismo moderno, com base na burocracia profissional e no direito racional.

Vários elementos estão presentes e articulados na estruturação dos estados modernos, Giddens (1991) aponta como fenômenos fundamentais da modernidade: O capitalismo, indicado por Marx em seu sistema econômico como modo de produção; O industrialismo, definido por Durkheim em uma complexa divisão do trabalho e a exploração industrial da natureza; o capitalismo racional de Weber, expresso na tecnologia e na organização das atividades humanas na forma da burocracia.

Para OFFE (1984), o sistema capitalista não pode sobreviver sem formas burguesas democráticas de organizações do poder político e em contradição às funções legitimadoras do Estado capitalista indicam uma politização irreversível das lutas de classe.

O Estado não deve reduzir sua complexidade, nem a sobrecarga imposta pelos imperativos da acumulação e da legitimação, simplesmente através de formas de dominação, que

desativem de um modo geral e explícito as normas fundamentais da Constituição liberal-democrática.(OFFE,1984, p. 172).

O conceito de Estado é comumente entendido em dois sentidos: o aparato de governo ou poder e o sistema social subordinado à este governo. Giddens (1991) encara o aparato de governo como uma organização e o sistema social como sociedade ou cultura. Esta sociedade ou cultura é definida como Estado-nação. O Estado é definido como a organização política cujo o domínio é territorialmente organizado e capaz de acionar os meios de violência para sustentar este domínio.

Pode-se definir o Estado Capitalista como a representação idealizada do espaço público que, sob forma jurídica, com dever de ser juridicamente qualificado, se materializa em aparatos repressivos, simbólicos e econômicos, os quais expressam e legitimam institucionalmente a relação de forças dos poderes sociais (CORRÊA, 1999).

Reconhecendo que o Estado age como parte integrante dos sistemas econômicos, Pinheiro (1996) descreve, didaticamente, três modelos históricos de intervenção do Estado no desenvolvimento na América Latina da formação dos Estados independentes até hoje, assim, no Modelo primário-exportador o Estado intervinha na sociedade para garantir a existência de força de trabalho, viabilizar as empresas monocultoras e criar um espaço-nação. No Modelo de substituição de importações cabe ao Estado, sob a égide do populismo e políticas de bem estar social, fortalecer a classe média para apoio ao estado autoritário e consolidação do mercado interno. Finalmente, no Modelo do Estado ajustador e focalização, é meta do Estado a adequação ao cenário internacional e a manutenção da governabilidade através de medidas compensatórias e focalização.

2.3. A construção do conceito de cidadania:

A cidadania é uma condição social resultante da individualização e do contrato social modernos. A cidadania é um papel social real que propicia prerrogativas, as relações entre provimentos e prerrogativas estão na base do conflito social moderno. Os direitos e obrigações da cidadania são, em qualquer condição, não apenas públicos, mas universais.

O homem moderno se constrói, fundamentalmente, na individualização, vista como liberdade para pensar, se expressar e agir e, na adequação à vida coletiva, vista como a sua necessidade de viver em sociedade.

As formas de ordenação deste conflito persistente na organização das sociedades modernas possuem características históricas, econômicas, políticas, culturais e sociais que se articulam e conjugam em relações de poder, para então produzir, dialeticamente, sua forma de existência concreta.

O conflito entre indivíduo e coletividade perpassa todo o desenvolvimento das sociedades modernas e se manifesta, de forma objetiva, nos processos de desenvolvimento do liberalismo e do socialismo, de formação das sociedades como Estados nacionais, do industrialismo, do desenvolvimento da ciência e do progresso técnico e, de forma subjetiva, nas revoluções tecnológicas, científicas e culturais, na complexificação da sociedade e na diversificação das formas e relações sociais.

Destacam-se algumas dimensões da modernidade pela sua durabilidade e persistência histórica: o liberalismo, que se desenvolve de forma crescente desde o iluminismo e se disseminou e difundiu por todo o mundo; os Estados-nação, que se estruturam e desestruturam adquirindo formas mais duras ou mais flexíveis; a industrialização, como opção de desenvolvimento hegemônica no mundo e o pensamento científico que produz o progresso técnico necessário para isso.

As revoluções tecnológicas são subseqüentes, gerando modificações nas relações sociais e de poder, com mudanças no campo do trabalho, na economia e nos processos de gestão. A ciência impõe novos padrões e modelos de pensamento à cada momento, que interferem nos sistemas políticos, sociais e econômicos das sociedades.

O trabalho organizado por Pinsky e Pinsky (2003) aponta três momentos históricos fundamentais para a formação da cidadania: A Revolução Inglesa, A Revolução Americana e a Revolução Francesa.

Na Revolução Inglesa, a transição do feudalismo ao capitalismo acompanha a transição para uma nova visão de mundo. Para Mondaini (2003), os processos de secularização, racionalização e individualização substituem a percepção milenar teológica e a sociedade hierarquizada fundada em privilégios de nascença. O processo revolucionário

inglês é um modelo de transição ao capitalismo industrial onde a burguesia afirma um novo sistema marcado pela valorização do trabalho e da poupança.

Segundo o autor, a percepção moderna da relação Estado/indivíduos já pode ser encontrada na obra de Thomas Hobbes, *Leviatã*, publicada em 1651, onde o primeiro é visto como fruto da vontade racional dos segundos. Embora seu caráter absolutista, o Estado passa a ser visualizado como o resultado do estabelecimento de um contrato social entre indivíduos que viviam até então em estado de natureza. Os homens abrem mão de sua individualidade colocando-a plenamente na mão de um terceiro: o Estado-Leviatã, que passa a protegê-los.

No modelo Hobbesiano o Estado é visto como invenção artificial do homem, mas tem poder absoluto, indivisível e irresistível. Para Locke, ao contrário, o poder é limitável, divisível e resistível. Com isso, podia-se afirmar uma concepção, que não apenas indicasse no indivíduo o início de tudo, mas que também pusesse no indivíduo a prevalência de das relações pós-contratuais, limitando o poder do Estado (MONDAINI, 2003). O momento histórico da formação do Estado de direito, da ascensão do liberalismo e dos direitos civis é identificado pela publicação da carta de direitos (*Bill of Rights*), em 1689, que institui soberania do parlamento em relação ao rei e garante aos indivíduos uma série de direitos.

Mondaini (2003) aponta o contratualismo liberal de Locke como importante fundamento da formação da sociedade moderna, pois rompe com o “pacto de submissão” hobbesiano em favor do “pacto de consentimento” de Locke, onde os indivíduos possuem direitos naturais: vida, liberdade e bens.

No modelo exposto por Locke o poder político tem como grande e principal objetivo a preservação da propriedade. Para isso, o poder político deve ser fragmentado, limitando o poder pela sua divisão em poder legislativo, poder executivo e poder federativo, orientados pelo princípio da maioria, do respeito às minorias e legítimos na medida em que preservarem a propriedade, caso contrário está garantido o direito à resistência.

Locke originou um individualismo possessivo (MONDAINI, 2003), associando o poder político dos liberais à posse de bens materiais, sendo a cidadania liberal, uma cidadania excludente, diferenciadora de cidadãos ativos e cidadãos passivos, com posses e sem posses.

Karnal (2003) aborda a Revolução Americana como importante formadora dos conceitos de cidadania e liberdade. Salienta que não existe um conceito para cidadania, sendo

esta uma construção histórica, assim a cidadania e a liberdade nos Estados Unidos da América é uma invenção histórica específica. Coloca a questão de como se estabelece a liberdade real e imaginária nos EUA, identificando a capacidade extraordinária da elite norte-americana para resgatar traços da memória histórica e política e construir um simbolismo à exposição nacional. Assim, “A constituição da liberdade e da cidadania dos EUA implicou uma hipertrofia de alguns fatos históricos e a supressão ou diminuição de outros, num extraordinário processo de invenção de memória e de uma tradição de liberdade”(p. 136).

Para o autor, o *Mayflower Compact*, documento escrito pelos peregrinos no barco que os trouxe em 1620, constitui o discurso fundador da memória oficial norte americana. Para aspirar sua independência os EUA necessitava construir uma memória e uma identidade:

O tipo ideal só poderia ser encontrado nos puritanos, fugindo da perseguição religiosa e que tinham assinado um documento de liberdade com o qual o presente de 1776 poderia fazer uma ligação extraordinária: o *Mayflower Compact*. Assim, a vontade de liberdade expressa neste curto documento fazia uma linha clara com a Declaração de Independência, síntese e objetivos criados no século XVIII, mas sonhado nos porões do *Mayflower*. (KARNAL, 2003. p.139).

A tradição de liberdade dos contestadores de 1776 tinha uma base clara na tradição religiosa puritana e numa determinada leitura da memória colonial e a base intelectual no autor inglês John Locke. O texto de Declaração é uma lembrança quase literal dos princípios básicos do autor do *Segundo Tratado Sobre o Governo*.

Outro resultado do movimento de independência é a “canonização” de figuras como Thomas Jefferson e George Washington. Esses líderes e presidentes dos EUA, foram erigidos em fundadores da nação. No relato canônico, suas inclinações para verdade e a justiça já são notadas desde a infância e se constituem em modelo de desprendimento.

Para Odalia (2003), a Revolução Francesa (1789), juntamente com a Revolução Americana e Inglesa, dá início ao processo de construção do homem comum como sujeito de direitos civis, com alguns tímidos primórdios nos séculos anteriores. Compreender a revolução francesa como fundadora dos direitos civis impõe que se reconheça o século XVIII como o século do Iluminismo e da ilustração e da tentativa de transformar as ciências da natureza em ciências da razão e da experimentação.

Liberdade, igualdade e fraternidade são os direitos que vão sintetizar a natureza dos novos cidadãos. A revolução francesa tem como apogeu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O que distingue a Declaração Francesa da Americana é o fato de a primeira pretender ser universal.

O primeiro artigo da declaração francesa estabelece que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, direitos esses naturais e imprescindíveis e cabe às associações políticas sua defesa e conservação.

O novo homem que nasce daí e intrinsecamente um cidadão, que possui ainda a liberdade para fazer tudo que não prejudique os outros. Assim a declaração não se restringe a assegurar os direitos civis do cidadão, ela estabelece também os seus limites. A declaração contempla também o direito a propriedade, considerado um direito natural. A nação se estrutura com base na lei como expressão da vontade geral, através da separação e limitação dos poderes do Estado.

Para Odalia (2003), a cidadania é:

...uma lenta construção que vem se fazendo a partir da Revolução Inglesa, no século XVII, passando pela Revolução Americana e Francesa e, muito especialmente pela Revolução Industrial, por ter sido esta que trouxe uma nova classe social, o proletariado à cena histórica. Herdeiro da burguesia, o proletariado não apenas dela herdou a consciência histórica do papel de força revolucionária como também buscou ampliar, nos séculos XIX e XX, os direitos civis que ajudou a burguesia a conquistar, por meio da Revolução Francesa. (p. 168)

Para Pinsky e Pinsky (2003), o desenvolvimento da cidadania na Europa centro-ocidental transcorre há três séculos de acirrados conflitos sociais, na conquista de três conteúdos de direitos: os direitos civis, no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, no século XX. Dessa forma são geradas novas formas de Estado, forjadas numa relação dinâmica entre indivíduos, sociedade e aparelho estatal: o Estado Liberal, aquele que garante a liberdade civil dos indivíduos, sua cidadania passiva, não interferindo na sua vida privada, o Estado democrático, realizador da igualdade política entre indivíduos, através da participação de todos no jogo político e o Estado do bem-estar social, aquele responsável pela efetivação da igualdade social dos indivíduos.

A base social para estruturação do cidadão surge no direito, através da formalização de princípios normativos que permitam a gênese da sociedade civil. Trata-se, portanto, de um contrato necessário para o funcionamento de um sistema social organizado pelo Estado.

Embora as inspirações iluministas e libertárias da consciência do cidadão, sob o ponto de vista da liberdade, direitos individuais e de propriedade, além das organizações democráticas, a sua concepção teórica é da racionalização e da organização social, através do direito civil, do monopólio da violência pelo Estado e da militarização. Revelando que o fundamento é a ordem social através da formalização burocrática racional das estruturas sociais. Um marco na formação social do cidadão moderno é a separação entre direito e justiça¹.

Dessa forma, o fundamento da natureza como ordem universal cede à natureza humana, abrindo a perspectiva do enfoque individualista da modernidade. A visão jurídica da modernidade é centrada no indivíduo, na base do direito passou a ser colocada a natureza de cada homem.

A partir daí, a organização dos homens em sociedade passa a se justificar a partir do próprio homem, que a partir dos estados naturais, sem nenhuma regra de convivência social, faz um acordo, do qual surge o Estado-de-direito, legitimado pelo consenso. Os termos liberdade, igualdade, direitos, lei, autonomia, contrato, etc se traduzem em uma linguagem jurídica.

A sociedade moderna, com estruturas econômicas próprias do sistema capitalista, necessita do homem livre, não havendo mais sentido nos vínculos servis, de família e vizinhança do feudalismo, pois:

...o contrato de trabalho, a troca e a circulação de mercadorias, a livre iniciativa e a livre concorrência no espaço dos mercadores exigiam sujeitos de direito autônomos, formalmente livres e iguais, mas vistos como indivíduos fragmentados e atomizados no mundo das mercadorias (CORRÊA, 1999) p.63.

¹ Corrêa, Darcísio. *A construção da cidadania*. Ijuí: UNIJUÍ, 1999. : Para o autor: “A concepção de direito própria do jusnaturalismo das Idades Antiga e Média tinham como principais características: 1) O direito era sinônimo de justiça; 2) o fundamento desse direito-justiça estava na natureza física das coisas: natureza física (o cosmos) e natureza social (as instituições ou constituições políticas, econômicas ou sociais)”. Para Corrêa, a partir de Hugo Grócio, com seu livro *De Iure Brec ac Pacis*, escrito em 1624, a palavra direito deixou de ser sinônimo de justiça, passando a significar regra, lei.

Na sua dimensão simbólica, no direito natural racional se afirma que a razão humana pode descobrir na natureza do homem certo número de princípios ou regras fundamentais, que não variam no espaço e no tempo, chamados direitos humanos, que passam a servir de inspiração e controle do direito positivo.

O direito natural racional como critério de valor das relações jurídicas positivas pode servir de controle social, no sentido da manutenção de normas que garantam os interesses dos grupos e classes dominantes.

O'Brien e Penna (1998), examinam como o liberalismo se associa com o todo ou a totalidade, uma relação que promove conceitos liberais de ação política. Analiticamente, mostram como conceitos de bem estar individual e social derivam para delinear idéias sobre a própria organização e regulação da vida humana.

De muitas maneiras, o liberalismo pode ser visto como a primeira e fundamental consequência política dos conflitos, perdas e ganhos que definem a história ocidental após o Iluminismo. As origens das modernas ideais liberais estão ligadas às transformações sociais e políticas ocorridas no período. Isto inclui a queda da monarquia e a ascensão do parlamento, o declínio do poder secular da igreja e o surgimento do individualismo religioso, a consolidação do capitalismo e a passagem de uma economia agrícola feudal para uma economia industrial baseada no trabalho assalariado, a ascensão da ciência e do cálculo racional como formas do progresso e do desenvolvimento da vida humana.

Para Locke, em obra publicada em 1690, o Estado significa um tipo de organização social que é feito somente através de indivíduos livres que fazem um acordo para uma forma de autoridade governamental. Assim, os direitos naturais precedem a organização da sociedade. Os homens naturalmente livres, iguais e independentes se submetem ao estado e ao poder político somente pela sua própria vontade (PINSKY E PINSKY, 2003).

A doutrina dos direitos naturais é acompanhada por uma interpretação moral, uma teoria moral do estado em sociedade. A filosofia Iluminista contrapõe sociedade e natureza como ordem e caos. Assim os homens devem deixar seu estado natural e se organizar em sociedades ou comunidades. Os governos devem agir somente no interesse da liberdade dos indivíduos.

A obra de Adam Smith, de 1776, demonstra como o privado, a ação individual, baseada em seus próprios interesses, leva a uma competição para a produção de bens, ou seja, o interesse próprio leva a harmonia social e a competição a uma eficiente benevolência, tudo mediado pelo mercado. Assim o mercado é auto-regulado e a mão invisível age não só nos bens, mas também sobre o capital e o trabalho (PINSKY E PINSKY, 2003).

As origens do cidadão moderno integram três aspectos fundamentais: o liberalismo, o iluminismo e a revolução industrial. Os desenvolvimentos daí posteriores indicam a complexificação da sociedade industrial, a relativização da filosofia iluminista e a tecnificação do liberalismo. Mas os princípios básicos da liberdade individual, do direito à propriedade e garantia dos direitos civis são os alicerces das democracias liberais, que se transformam através do conflito persistente entre indivíduo e coletividade.

2.4. As relações entre cidadania e democracia: as instituições e a participação deliberativa.

Os teóricos do século XVIII previam a democracia como uma forma de soberania absoluta dos cidadãos, forma essa não institucionalizável. A democracia, no século XX, é concebida pelo republicanismo, repleto de contradições no que se refere à questão da participação e da complexificação do sistema político. Tais contradições fundamentais levam ao desenvolvimento do elitismo democrático, que transforma a idéia de soberania das massas em um processo de autorização de governantes, visando assim resolver o problema da irracionalidade primitiva do cidadão comum no campo da política.

Para Touraine (1996) o dilema básico é entre a liberdade e a igualdade, como a unidade da sociedade política poderia se combinar com a pluralidade das convicções e crenças. Isso determina o antagonismo entre individualismo e cidadania, formando ao mesmo tempo a concepção de uma democracia liberal pluralista, baseada na diversidade cultural e liberdade, por um lado, e uma democracia republicana baseada na cidadania e igualdade, por outro. A justiça não fornece a síntese procurada entre liberdade e igualdade, tornando a oposição insuperável. De acordo com Touraine (1996), a cidadania fundamenta o direito de participar, direta ou indiretamente na gestão da sociedade.

A transformação do homem em sujeito, através da ruptura com os princípios da fé cristã, da magia e dos laços familiares ou de casamento como formas de aquisição de poder e propriedade, pela certeza racional, permitem o surgimento do homem livre de nascimento, que através da razão comanda seus desígnios, do progresso técnico explora a natureza e da liberdade se organiza política e socialmente.

Conforme Pateman (1992), Rousseau considera a participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisão fundamental ao sistema político democrático. Participação é bem mais que um complemento de uma série de arranjos institucionais, ela também provoca um efeito psicológico nos que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas.

Para Pateman (1992), J. S. Mill e G. D. H. Cole retiram a teoria da democracia participativa do contexto de uma cidade-estado de proprietários camponeses e a colocam em um sistema político moderno que pode ser entendido como liberal. Para a autora, Mill oscila entre a participação e a representatividade, não tendo conseguido sintetizar as teorias do governo representativo e das democracias participativas. Salienta que a parte empresarial do governo não é a sua totalidade. O fundamental é que o governo seja “uma grande influência atuando sobre a mente humana”. Encara o governo e as instituições políticas com uma função educativa. Defende a asserção básica da democracia participativa na inter-relação existente entre os indivíduos, suas qualidades e características psicológicas e os tipos de instituições.

As qualidades necessárias para que os indivíduos sejam capazes de participar efetivamente do governo da “grande sociedade” devem ser fomentadas e desenvolvidas em nível local. É por meio da participação em nível local que o indivíduo aprende a democracia.

Para Pateman (1992), na teoria participativa, participação refere-se a tomada de decisões e igualdade política refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele que exige um *input* máximo (participação) e onde o *output* inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *input* para o *output*.

Pateman (1992) faz uma análise da discussão sobre a teoria democrática até a década de 60, enfocando quatro revisões da teoria clássica da democracia, as discussões de

Scumpeter, Dahl, Berelson e Sartori. Ainda segundo a autora, as teorias da democracia colocam ênfase nos perigos inerentes a ampla participação popular em política. Os norte-americanos propõe uma revisão das teorias clássicas da democracia calcadas na participação, tendo em vista os perigos para a estabilidade derivada da concepção de duas alternativas possíveis: democracia e totalitarismo.

Dois eventos contribuem para essa dicotomia no século XX: o desenvolvimento da sociologia política e a emergência dos estados totalitários. Os regimes totalitários do pós-guerra acabaram por associar participação com o conceito de totalitarismo. O resultado das pesquisas empíricas de atitudes e comportamentos políticos, realizadas pela sociologia política, demonstrou que a maior parte dos cidadãos, principalmente dos grupos de condição sócio-econômica baixa, não tem interesse em política e em atividades políticas. Além disso, constataram que existem atitudes antidemocráticas e autoritárias nesses grupos. As revisões consideram a teoria clássica normativa e carregada de valor, enquanto a teoria política moderna seria científica e empírica.

Schumpeter (1943) define democracia como um método político, um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas. A lealdade à democracia não deve supor que esta cumpra todos os ideais, como, por exemplo, a justiça. Para o autor, o método democrático é: “Aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”. Esta competição política por votos pode ser comparada as operações de mercado.

Para que possa operar, o método democrático necessita garantia das liberdades civis, um certo tipo de caráter e hábitos nacionais e que todos os tipos de interesses sejam leais aos princípios estruturais da sociedade existente. Schumpeter (1943) não considera fundamental o sufrágio universal e vê as qualificações quanto à propriedade, raça ou religião como compatíveis com o método democrático.

Segundo Pateman (1992), Berelson propõe um confronto entre a teoria clássica e a evidência empírica. Compõe um modelo das qualidades e atitudes que essa teoria supostamente exige dos cidadãos, tomados como indivíduos. Chega a conclusão que, embora os cidadãos isolados não satisfaçam as necessidades do sistema democrático, ainda assim, a democracia sobrevive. Assim, considera que a teoria clássica concentra-se no cidadão isolado

e ignora o sistema político. Assim, é necessária uma cidadania politicamente homogênea na democracia, quanto às atitudes e comportamentos. Para que a democracia sobreviva é necessário limitar a intensidade do conflito, reduzir a taxa de mudança, atingir a estabilidade social e econômica e uma organização social pluralista com um consenso básico.

A participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das dissonâncias, dos ajustes e das mudanças. Os altos níveis de participação e interesse são exigidos de uma minoria e a apatia e o desinteresse cumprem um importante papel na estabilidade do sistema.

Para Dahl (1956) não há uma teoria democrática, existem apenas teorias democráticas. Propõe a teoria da democracia como poliarquia, o governo das múltiplas minorias. Considera que a teoria democrática ocupa-se dos processos pelos quais os cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes. Assim, as características que definem a democracia são arranjos institucionais centrados no processo eleitoral, tendo nas eleições a forma de controle dos líderes pelos não líderes.

A vantagem do sistema democrático comparado a outros métodos políticos reside no fato de ser possível uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das minorias que podem ter influência nas decisões políticas.

Como em todas as revisões, Dahl (1956) alerta para o risco do aumento da participação do homem comum para a estabilidade do sistema democrático e aponta como pré-requisito para o sistema poliárquico um consenso a respeito das normas, que depende de um certo treinamento social, propiciado pela família, escola, igrejas e jornais.

Sartori (1962), citado por Pateman (1992), entende a democracia como poliarquia, mas ressalta que não são apenas as minorias que governam e sim as elites. A democracia deve manter a verticalidade, isto é, a estrutura de autoridade e de liderança. O ideal democrático deve ser minimizado, pois mais agrava do que resolve o problema real das democracias. Os riscos da participação ativa da população no processo político levar ao totalitarismo permeiam o trabalho de Sartori.

Para o autor, a inatividade do cidadão médio se deve ao fato de que as pessoas só se interessam por assuntos nos quais tem experiência pessoal, ou por idéias que podem formular por si próprias e nada disso é possível para o cidadão médio em matéria de política. A única

forma de mudá-los seria pela coação dos apáticos ou pela penalização da minoria ativa. Como nenhum dos caminhos é aceitável, qualquer esforço para resolver esta questão é equivocado.

Para Avritzer (1999), a teoria democrática hegemônica no pós-guerra supõe a existência de uma contradição entre a governabilidade democrática e a participação política. Assim, a democracia está vinculada à restrição da soberania das massas a um procedimento de seleção de governantes e à transferência da racionalidade dos políticos para o sistema político como um todo. Uma revolução importante na teoria democrática é a introdução do conceito de esfera pública na segunda metade do século XX (Habermas, 1989; Cohen e Arato, 1992.).

Para Bohman e Rehg (1997) a democracia não pode limitar-se a uma simples e eficiente agregação de preferências individuais já configuradas. Segundo Cohen (1997) a concepção deliberativa constrói políticas que apontam, em algum grau, para a formação de preferências e convicções, não apenas para sua articulação e agregação.

Para Giddens (1996) a democracia não é uma situação ideal de discurso, a democratização não está de alguma forma implicada pelo próprio ato de fala ou pelo diálogo. O potencial para a democracia está presente na difusão da reflexividade social tanto nas atividades diárias como formas mais amplas de organização coletiva.

A democracia com exercício da cidadania implica mais do que espaços de expressão, implica a participação na tomada de decisão e na ação política, que pode não ser necessariamente orientada na direção do consenso. Assim, o diálogo fornece um modo de viver com o outro fundamental à democracia, mas não representa seu único fundamento.

2.5. A cidadania como expansão das liberdades e capacidades e a Tecno-burocracia

Contrapondo a visão que identifica desenvolvimento como crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização, Sen² (2000) propõe que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O desenvolvimento deve ser visto como a expansão das capacidades dos indivíduos fazerem escolhas.

Estas capacidades variam, desde a capacidade de sobreviver, em vez de sucumbir a morte prematura, até as capacidades de deliberar politicamente ou de exercer a cidadania. De fato, o conjunto de liberdades relevantes pode ser muito amplo.

Sen (2000) argumenta que para muitas avaliações, o espaço apropriado não é o das utilidades ou o dos bens primários, como para os liberais clássicos, mas o das liberdades substantivas. Se o objetivo é concentrar-se na oportunidade real do indivíduo em promover seus objetivos, então, torna-se necessário levar em conta, além dos recursos objetivos disponíveis, ou, os bens primários que as pessoas possuem, também, as características pessoais relevantes que governam a conversão dos bens primários na capacidade de um indivíduo promover seus objetivos.

Neste ponto, coloca a questão do conceito de funcionamento para os indivíduos. Esta questão é valorativa, é um dos principais méritos da abordagem das capacidades é tratar destas questões de modo explícito. Existe uma relação entre funcionamento e capacidade individual. A capacidade de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento.

Definindo o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade de os indivíduos terem opções, fazerem escolhas e relativizando os fatores materiais e os indicadores econômicos, Sen insiste na ampliação do horizonte social e cultural da vida das pessoas. A base material do processo de desenvolvimento é fundamental, mas deve ser considerada como um meio e não como um fim em si.

² O autor foi o principal idealizador do IDH, fez parte do Human Development Report, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Dessa forma, sua influencia sobre as instituições de desenvolvimento é direta.

O crescimento econômico não pode ser associado automaticamente ao desenvolvimento social e cultural. O desafio de nossa sociedade é formular políticas que permitam, além do crescimento da economia, a distribuição mais equitativa da renda e o pleno funcionamento da democracia.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), levantado e calculado nos últimos anos, revelam aspectos além da capacidade produtiva, ao postular a melhoria da qualidade de vida em comum, a confiança das pessoas nos outros e no futuro da sociedade. Destacam as possibilidades das pessoas levarem adiante iniciativas e inovações que lhes permitam concretizar seu potencial criativo e contribuir efetivamente para a vida coletiva.

A liberdade, dessa forma, possui indicadores objetivos para os indivíduos: o conjunto capacitário e o vetor de funcionamento escolhido. Mas tem caráter pluralista, repleto de subjetividades. Primeiro, existem funcionamentos diferentes, alguns mais valorados do que outros. Segundo, há a questão de qual peso atribuir a liberdade substantiva em confronto com a realização real. Finalmente, a perspectiva da capacidade não esgota todas as questões relevantes para propósito avaliatórios, pode-se afirmar que tal abordagem leva em conta os resultados, mas não as regras e procedimentos.

Para o autor, o crescimento do PNB ou das rendas individuais pode ser muito importante como um meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, mas as disposições sociais e econômicas e os direitos civis também são determinantes das liberdades.

Ver o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dirige as atenções para os fins que o tornam importantes, em vez de restringi-la a alguns meios que desempenham um papel relevante no processo (SEN, 2000).

As discussões relativas à liberdade permeiam acirradamente a modernidade, a base moral e legal que dá advento à sociedade capitalista tem sua origem na busca das liberdades naturais e no processo de individualização, visto como liberdade para pensar, se expressar e agir e, na adequação à vida coletiva, vista como a necessidade de viver em sociedade.

O conflito entre indivíduo e coletividade perpassa todo o desenvolvimento das sociedades modernas e se manifesta, de forma objetiva, nos processos de desenvolvimento do liberalismo e do socialismo, de formação das sociedades como Estados-nação, do

industrialismo, do desenvolvimento da ciência e do progresso técnico; e, de forma subjetiva, nas revoluções tecnológicas, científicas e culturais, na complexificação da sociedade e na diversificação das formas e relações sociais. Neste ponto parece residir um paradoxo fundamental da sociedade moderna: como integrar liberdade e igualdade, indivíduo e coletividade?

Os ideais de liberdade na sociedade estão associados ao Iluminismo, e suas conseqüências históricas. De muitas maneiras, o liberalismo pode ser visto como a primeira e fundamental conseqüência política dos conflitos, perdas e ganhos que definem a história ocidental após o Iluminismo. As origens das modernas ideais liberais estão ligadas às transformações sociais e políticas ocorridas no período. Isto inclui a queda da monarquia e a ascensão do parlamento, o declínio do poder secular da igreja e o surgimento do individualismo religioso, a consolidação do capitalismo e a passagem de uma economia agrícola feudal para uma economia industrial baseada no trabalho assalariado, a ascensão da ciência e do cálculo racional como formas do progresso e do desenvolvimento da vida humana (O'BRIEN E PENNA ,1998).

Os autores buscam mostrar as maiores transformações na filosofia política liberal e nos contextos sociais a que se referem. Teoricamente, examinam como o liberalismo se associa com o todo ou a totalidade, uma relação que promove conceitos liberais de ação política. Analiticamente, mostram como conceitos de bem estar individual e social derivam para delinear idéias sobre a própria organização e regulação da vida humana.

A doutrina dos direitos naturais é acompanhada por uma interpretação moral, uma teoria moral do estado em sociedade. A filosofia Iluminista contrapõe sociedade e natureza como ordem e caos. Assim os homens devem deixar seu estado natural e se organizar em sociedades ou comunidades. Os governos devem agir somente no interesse da liberdade dos indivíduos.

O liberalismo demonstra como o privado, a ação individual, baseada em seus próprios interesses, leva a uma competição para a produção de bens, ou seja, o interesse próprio leva a harmonia social e a competição a uma eficiente benevolência, tudo mediado pelo mercado. Assim o mercado é auto-regulado e a mão invisível age não só nos bens, mas também sobre o capital e o trabalho.

Alguns temas do Iluminismo são fundamentais para o desenvolvimento do liberalismo: a garantia política da liberdade, governo de acordo com leis e normas abstratas e individualismo moral e econômico são as bases do sistema político e filosófico liberal.

O'Brien e Penna (1998) identificam uma divisão principal no pensamento sobre o Iluminismo: o Iluminismo Escocês de Locke, que inspirou o liberalismo, e o Iluminismo Francês de Rousseau, que forneceram muitos dos fundamentos do socialismo e da teoria marxista.

Para Locke, a sociedade política é fundada no direito à propriedade, à liberdade e no direito a resistir à opressão. As desigualdades sociais produzidas na economia, não são objeto da autoridade política, propõe que um sistema de leis que garanta os direitos individuais concilia os direitos dos indivíduos com os da sociedade. Para Rousseau, a liberdade e a justiça são baseadas na subordinação dos interesses individuais aos gerais, comuns ou bons, os quais são definidos pela igualdade e não pela desigualdade (O'BRIEN E PENNA, 1998).

A primeira proposta prevê que a liberdade seja o princípio da atividade humana, que o primeiro propósito desta atividade é o trabalho, e que a função da autoridade política é garantir a liberdade individual para agir, negociar e possuir.

Na segunda proposta considera-se que existe uma ordem social baseada na submissão do individual ao coletivo que é expressa em um contrato social entre os indivíduos e o Estado.

A idéia de que o mundo humano é governado por leis naturais, que a razão pode descobrir estas leis, e o corpo social pode funcionar em harmonia é um importante tema da filosofia Iluminista.

As origens da sociedade moderna integram três aspectos fundamentais: o Liberalismo, o Iluminismo e a Revolução Industrial. Os desenvolvimentos daí posteriores indicam a complexificação da sociedade industrial, a relativização da filosofia iluminista e a tecnificação do liberalismo. Mas os princípios básicos da liberdade individual, do direito à propriedade e garantia dos direitos civis são os alicerces das democracias liberais, que se transformam através do conflito persistente entre indivíduo e coletividade.

Partindo-se, assim, de uma perspectiva do desenvolvimento como expansão das liberdades individuais, mas relativizando o processo de individualização com a adequação à vida social, através da concepção weberiana da racionalização - em uma visão específica do

desenvolvimento rural como política organizada e das políticas agrárias como a sua expressão concreta - pretende-se, na pesquisa proposta, explorar as questões relativas às potencialidades e limites da cidadania e participação dos agricultores familiares, enquanto expansão de suas capacidades para fazer escolhas em alternativas de funcionamento possíveis das políticas agrárias.

Nesse sentido, considera-se que a o as políticas agrárias podem ser abordadas como uma maneira de expandir as liberdades substantivas dos agricultores familiares, mas por outro lado, devem ser analisados os riscos às liberdades individuais nas instituições, por sua racionalidade burocrática.

Este estudo focaliza a questão da cidadania e da participação nas interfaces entre o agir associativo e o agir individual e os comportamentos esperados na efetivação destas relações interativas.

Na concepção de Sen (2000), “processos de participação devem ser compreendidos em si como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento”. A possibilidade de participar de discussões públicas e abrangentes como troca interativa não é um acessório à útil à capacidade de tomar decisões, mas parte de sua definição. Sen empresta de Habermas a preocupação com a ação comunicativa. Considera a linguagem uma atividade intrinsecamente coletiva, assim, a capacidade individual de fazer escolhas depende das expectativas compartilhadas com certo número de cidadãos sobre como o debate e as interações públicas devem acontecer.

Por outro lado, Weber (1991) denomina agir em sociedade um agir que: se orienta, de maneira significativa, por expectativas que são alimentadas com base em regulamentações; na medida em que tal regulamentação foi feita de modo puramente racional com relação a fins, tendo em mente o agir esperado dos associados como consequência e quando a orientação provida de sentido se faz, subjetivamente, de maneira racional com relação a fins.

Dessa forma, a partir do enfoque das capacidades e da análise da racionalidade burocrática das instituições, busca-se, neste trabalho, desvendar as questões relativas à cidadania dos agricultores familiares.

O contexto das políticas agrárias envolve a democratização e descentralização como determinantes fundamentais, nesse sentido, define-se a delimitação da análise do enfoque das capacidades, especificamente sobre a cidadania e participação dos agricultores familiares.

No trabalho proposto, os gestores, são os marcos da racionalização e do poder burocrático e, os agricultores familiares, os marcos para definição das capacidades de escolha do agir individual. A construção da cidadania e da participação dos agricultores familiares serão analisadas a partir das relações entre os sujeitos da ação social na implementação das políticas agrárias, onde o poder e a política têm papel fundamental.

III – O DESENVOLVIMENTO RURAL E A AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo discute as especificidades do desenvolvimento no espaço agrário e define conceitos fundamentais como agricultura familiar e desenvolvimento rural, buscando definir os pressupostos fundamentais nas relações entre os agricultores familiares e as políticas agrárias.

3.1. O Desenvolvimento Rural:

As discussões acerca do desenvolvimento não são recentes na história da agricultura brasileira. O conceito de desenvolvimento agrícola está vinculado a um enfoque tradicional, produtivista, hegemônico no setor técnico e na administração pública desde a era Vargas. O conceito de desenvolvimento rural é mais abrangente e, leva em conta, além dos fatores econômicos, os fatores sociais, políticos, ambientais, além de elementos não agrícolas, como o turismo e o lazer (BROSE, 1999).

Pode-se definir o desenvolvimento agrícola como relativo especificamente à base material da produção. O desenvolvimento agrário envolve, além das condições materiais de produção, a vida social, centrando as análises principalmente nas instituições, políticas, disputas de classes, mercados, sistemas de posse e uso da terra, relações de trabalho, entre outros. O desenvolvimento rural diferencia-se dos anteriores por caracterizar-se por uma ação previamente articulada que induz mudanças em um determinado ambiente rural, nesse sentido, o Estado ocupa papel fundamental à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural (NAVARRO,2001).

Assim, as políticas agrárias produzem alteração na estrutura ou na organização social de um território, difere da política agrícola, que atinge essencialmente a base produtiva.

A intervenção do Estado no desenvolvimento brasileiro, partindo de um modelo primário-exportador, para a substituição de importações e chegando ao Estado ajustador e

focalização das políticas (PINHEIRO,1995), demonstra de forma clara a articulação entre desenvolvimento e sociedade, não somente sob o ponto de vista econômico, mas também sob a ótica das relações sociais, onde as representações sobre desenvolvimento, progresso, crescimento econômico, identidade nacional, ciência e tecnologia tem papel preponderante para a aceitação dos processos pela sociedade.

Estas características estão presentes objetivamente no processo de modernização da agricultura, onde a opção pelo progresso técnico e crescimento econômico pode ser claramente reconhecida e a política de crédito é acompanhada da assistência técnica para a formação de agricultores conforme um modelo de adoção de inovações tecnológicas de cunho educativo.

Destaca-se que a meta do desenvolvimento é prioritariamente social, enquanto que a do crescimento econômico, é inerentemente criador de desigualdades e privilégios (FLORES, 1999).

Nesse sentido, é fundamental a transição da idéia de progresso para desenvolvimento. O progresso esteve sempre associado à idéia de crescimento, visto como um melhoramento e, aplicado à sociedade, torna-se uma crença, representação, enfim uma ideologia.

Por outro lado:

Já a noção de desenvolvimento, ao contrário, pretende evidenciar todas as dimensões – econômica, social e cultural – da transformação estrutural da sociedade. Neste sentido, o desenvolvimento remete as estruturas sociais e mentais. Nesta visão, a dimensão econômica interage de modo recíproco com os aspectos sócio-culturais (ALMEIDA,1997. p.37).

As teorias desenvolvimentistas podem ser sintetizadas sob a fórmula de que o desenvolvimento técnico científico desencadeia o desenvolvimento sócio-econômico e assim, o progresso e crescimento. Dessa forma a idéia de desenvolvimento é seguidamente reduzida a de modernização, lembrando que a modernização é um processo e o desenvolvimento uma política.

Assim, evidencia-se que o ponto de discussão não se situa na conceituação de desenvolvimento, mas sim, na caracterização de um novo modo de desenvolvimento.

Conclui-se, assim, que o desenvolvimento rural não se restringe a crescimento agrícola, conforme acreditavam os adeptos da modernização da agricultura, ou seja, o crescimento linear da produtividade agropecuária, a partir da substituição de fatores de produção tradicionais por fatores modernos de origem industrial, ao contrário de resolver o “atraso agrícola”, gerou uma série de problemas sociais, ambientais, culturais e econômicos. A solução econômica, apontada na atualidade, para a resolução dos problemas, é a incorporação de atividades não-agrícolas visando o aumento de renda, em especial da agricultura familiar (SILVA, 1997).

Não desconsiderando a importância do estudo das atividades não agrícolas no meio rural, salienta-se que o desenvolvimento não se restringe às possibilidades de sua expansão. É bastante recente o interesse pelas razões que explicam o dinamismo de algumas regiões rurais, mas os resultados das primeiras pesquisas, ainda bastante incertos, convergem para a existência de uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas (ABRAMOWAY, 2000b).

3.2. As relações entre as instituições de desenvolvimento rural e os agricultores familiares.

As questões relativas à cidadania dos agricultores familiares nas políticas agrárias seguem uma lógica presente nas relações políticas e de poder, que envolvem toda a sociedade brasileira e, em especial, as relações entre as instituições de desenvolvimento e os agricultores familiares.

Evoluiu bastante nos últimos anos a percepção social sobre as vantagens que podem trazer as políticas públicas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar. As elites brasileiras começam a identificar os agricultores familiares como um grupo social distinto e, sobretudo, a reconhecê-lo como um dos agentes coletivos do processo de desenvolvimento rural. Por isso, esse grupo social também passa a ser visto como um segmento importante da estratégia de desenvolvimento rural, isto é, um dos protagonistas do lado rural da agenda de desenvolvimento que está emergindo com a renovação do debate público posterior à estabilização da economia (VEIGA, 1998).

Algumas condicionantes, de ordem global, incidem diretamente na estruturação das políticas agrárias em nível local. A discussão teórica, nas instituições de pesquisa e desenvolvimento rural, sobre os modos de reprodução da agricultura camponesa e das relações de produção pré-capitalistas, pelos marxistas, e das formas de modernização e industrialização da agricultura, pelos liberais, cede espaço para as discussões acerca da sustentabilidade dos sistemas produtivos e pela consolidação da agricultura familiar como categoria social.

A democratização da sociedade brasileira e as novas formas de gestão das políticas públicas indicam a focalização e a participação como instrumentos fundamentais da gestão pública. Percebe-se o esforço em redefinir o balanço entre as esferas pública e privada, via redução da intervenção do Estado na oferta de bens e serviços. À esfera pública cabe a atenção para os grupos sociais impossibilitados de responder ao mercado, isto sendo realizado de uma forma simplificada e de baixo custo. Nessa mesma linha, busca-se a recuperação de custos e o estímulo a privatização de serviços (RICO, 1999).

Nesse mesmo contexto, encontra-se, sob o ponto de vista conceitual, o redirecionamento da discussão sobre governabilidade para os aspectos relativos a governança. Governança, como proposto pelo Banco Mundial, é entendida como o bom uso dos recursos humanos e materiais para o desenvolvimento, ou ainda, o modo de uso da autoridade pública (MELO, 1995), portanto, distinto do conceito de governabilidade que expressaria as condições sistêmicas de exercício da autoridade pública.

Essa mudança tem refletido numa diluição da ação do Estado, que se limita aos aspectos regulatórios e a determinação de regras de jogo estáveis, resultando, de fato, em mudanças constitucionais e na arquitetura legal de programas e serviços e a formação de regras de jogo que incentivem a competição, equidade, universalismo e solidariedade.

A conjuntura atual do governo brasileiro aponta nesse sentido, o esforço político fundamental centra-se na fixação de princípios que possam produzir a governança, um ajuste de interesses multisetoriais, equacionado através de conselhos, conferências e diálogos de concertação, visando, através da interação, a construção das políticas com base no consenso e na ação cooperativa em torno do desenvolvimento.

Sob o ponto de vista operativo percebe-se, nas políticas agrárias, a opção da descentralização pela municipalização, incluindo procedimentos participativos de desenvolvimento local e delimitando o local pela escala municipal/regional. Na região centro, assim como em todo o Rio Grande do Sul, ocorre a disseminação e fortalecimento das associações e consórcios de municípios.

Marques (2004) procura dirigir a atenção às hierarquias e às lógicas de funcionamento do campo sócio político municipal. Parte da reflexão sobre a criação de novas formas de exercício do poder de Estado. Salienta que os programas participativos valorizam intensamente o saber objetivo, as normas e as regras. No Estado, as competências reconhecidas são definidas pelo saber técnico científico, a especialização, o conhecimento das normas e a capacidade de elaborar diagnósticos e prescrições. Desta forma, são valorizados atributos que excluem os agricultores familiares.

Os agricultores devem se submeter ao saber técnico para poder reivindicar a sua participação. Isto reforça a dependência dos agricultores em relação principalmente aos técnicos extensionistas (MARQUES, 2004).

O clientelismo é uma característica da dependência dos agricultores familiares (MARQUES, 2004). O clientelismo, em princípio, se opõe à racionalidade da modernidade. A contradição é superada pela organização das bases clientelísticas da sociedade e as fontes técnicas e racionais de legitimação dos técnicos e das elites locais. No nível municipal, uma administração hierarquizada, supostamente baseada na racionalidade e na especialização, depara-se com relações de clientelismo, que convivem sem maiores obstáculos com os princípios burocráticos, ditos impessoais.

A racionalidade técnico científica e o conhecimento local outorgam forte legitimidade aos técnicos, políticos profissionais e elites locais. Os técnicos consideram que o saber técnico permite, plenamente, identificar e conhecer os problemas locais podendo, assim, propor soluções. Incontestavelmente, os técnicos se encontram no centro de relações sociais muito desiguais.

Ao estudar a educação rural, Purper (1984), citado por Porto (2003), demonstrou que os agricultores se sentiam inferiorizados por não compreenderem o discurso técnico e afirmaram necessitar de um tipo de educação que lhes possibilitasse compreender a linguagem dos funcionários dos bancos, técnicos de cooperativa e comerciantes. Discursos esses que operavam de forma eficaz como instrumentos de dominação ao não serem compreendidos.

Para compreendermos a complexidade, a natureza e a eficiência da agricultura familiar, devemos ter em mente que, sendo ela uma unidade de produção não capitalista, a força de trabalho não é transformada em mercadoria e o lucro não é seu único objetivo; a sua racionalidade econômica não será a mesma de um empresário capitalista (PORTO, 2003).

No sistema agrário familiar, a lógica da produção externa-se pela cooperação e pelo respeito à natureza, pois trabalho e residência situam-se no mesmo espaço rural; no patronal, pela apropriação do lucro (PORTO, 2003).

Quando, para o diagnóstico desses agricultores, se ignoram os critérios específicos do funcionamento econômico da agricultura familiar e se aplicam os próprios das unidades capitalistas e, além disso, se contabilizam apenas os produtos agrícolas que levam ao mercado, como hoje são os procedimentos dominantes e os níveis escutados pelos poderes, os resultados são bem conhecidos: a grande maioria das explorações surge como não competitiva e inviável (BAPTISTA, 1997).

Para Bartra (1982), a atividade institucional do Estado, apesar de ter tido uma intervenção muito forte no meio rural nos últimos anos, não apresentou os resultados esperados. A ineficiência dessa prática institucional no campo deve-se às contradições existentes entre os interesses da enorme maioria dos agricultores e às necessidades socioeconômicas dominantes que se expressam na política oficial no meio rural. As metodologias de fomento mais usuais têm um denominador comum: estão impregnadas da ideologia que provém da empresa capitalista, e, portanto, não reconhecem que a agricultura familiar têm características e uma lógica diferentes daquelas de uma empresa capitalista.

Nallet (1983), fazendo uma crítica ao desenvolvimento lógico da concepção positivista, que determina a evolução da sociedade por meio da acumulação progressiva do conhecimento, por transformação sucessiva de métodos gerida por leis inexoráveis que comanda a teoria econômica neoclássica, diz: Verifica-se, nitidamente, aqui uma característica principal da teoria econômica dominante e das investigações do real que ela inspira: continua a ser uma economia aritmética de quantidades, construída a partir de representações pré-determinadas do real. Esses elementos não nos mostram a realidade tal como ela é, mas sim uma maneira de ver a realidade comandada por uma teoria social da realidade.

Não há métodos neutros de investigação do real. Portanto, a realidade, como tal, é escamoteada para que o método se justifique. Para Blaug (1994), o postulado da racionalidade refere-se à motivação individual, mas o comportamento pelo qual os economistas se interessam é o comportamento agregado dos consumidores e produtores em diferentes mercados.

Por trás desse comportamento agregado, há um pressuposto tácito de que todos os indivíduos, por serem semelhantes, têm a mesma função de utilidade; igualmente as empresas, por serem semelhantes, usam a mesma tecnologia.

Sobre esse assunto, Hodgson (1994), ao criticar a teoria neoclássica, argumenta: a economia ortodoxa confina a sua análise teórica à troca e afetação de recursos, e à tomada de decisão que isso implica, negligenciando o fato de as preferências individuais serem moldadas pelas circunstâncias sociais e econômicas, assim como a transformação contínua da tecnologia produtiva ao longo do tempo. Assim, e apesar de toda a sua ênfase no

individualismo e da sua perspectiva subjetivista, a teoria ortodoxa coloca a formação e a moldagem dos gostos e das preferências individuais fora do âmbito da sua análise.

Leontief (1971) e Phelps (1972), citados por Blaug (1994), argumentam o seguinte: o primeiro, que a continuada preocupação com o imaginário e o hipotético, em detrimento da realidade observada, levou a análise empírica a ter uma importância bem menor do que o raciocínio formal matemático. O segundo vai mais além, argumentando que os pressupostos sobre o comportamento humano são arbitrários, sendo gerados literalmente do nada, e responsabilizando a omissão de formação dos economistas no estudo da história pelo hábito de construir mundos de faz-de-conta.

Contrariando os neoclássicos, Shanin (1976) e Toledo (1993) afirmam que os agricultores familiares são dotados de uma racionalidade não só econômica, a exemplo da agricultura capitalista, como também ecológica. No contexto da racionalidade econômica, com domínio aos valores de uso, os agricultores familiares adotam uma estratégia que maximiza a diversificação da produção para prover as necessidades da família durante o ano, que tem lugar tanto no tempo como no espaço. No espaço, se considera a máxima utilização de todos os ecossistemas disponíveis. No tempo, o objetivo é obter a maior quantidade de produtos necessários que cada ecossistema oferece durante o ano.

Essa estratégia multiuso, segundo Toledo (1993), permite aos agricultores gerenciarem diferentes unidades geográficas, com diferentes componentes bióticos e físicos. Os agricultores familiares evitam a especialização, ao contrário das tendências predominantes da maioria dos projetos de modernização rural. Apesar de a agricultura ser a atividade principal, ela é completada por outras práticas. Como resultado, os meios ambientes natural e transformado transformam-se em um mosaico em que cultivos agrícolas, bosques primários e secundários, jardins domésticos, pastagens e córregos são segmentos do sistema produtivo.

Toda essa diversidade de atividades, que demonstra que o indivíduo não é apenas um agricultor, mas um artesão da natureza, tem uma lógica: a proteção da família contra as flutuações de mercado e contra as mudanças ou eventualidades do meio ambiente.

Portanto, a tendência de reduzir riscos mediante, na maioria das vezes, uma pouca proveitosa diversificação da produção nos revela que a racionalidade da agricultura familiar, além de econômica, é também ecológica e valiosa, com tendência a conservar os recursos naturais, mantendo a diversidade do meio ambiente.

Tal situação manifesta-se de forma cotidiana nas políticas agrárias, em nível local, na região centro do RS. A municipalização e descentralização propostas à partir da constituição de 1988, os mecanismos de poder local e as formas de ação do aparato de Estado condicionam as relações locais, em especial, à partir do processo de burocratização administrativa e de supremacia do saber técnico, mesmo sob a perspectiva da participação democrática e do exercício da cidadania.

3.3. Gestão e participação nas políticas agrárias

O espaço político brasileiro tem se modificado profundamente nos últimos anos, os reflexos das transformações econômicas e sociais, além dos avanços da própria ciência política, têm produzido novas formas de relações. Surgem, no cenário político, novos agentes e atores, provocando a redistribuição de funções e posições nas relações de poder.

Os aspectos objetivos desse processo podem ser percebidos na democratização política da América Latina, na globalização da economia e internacionalização das finanças, na nova estruturação política da sociedade, com maior participação da esfera pública e nas reformas de Estado, para citar alguns exemplos.

É certo que essas modificações alteram os aspectos normativos das estruturas relacionais dos agentes políticos. Os atores sociais, entendidos como indivíduos, instituições ou organizações, adotam novos princípios, discursos, regras, diretrizes e procedimentos na condução dos processos políticos. A alteração dessa estrutura tem uma relação de determinação e é determinada pela própria dinâmica do campo político, assim, tanto as transformações nas relações políticas causam transformação das estruturas normativas, quanto o contrário, num espaço onde estão presentes, ainda, diversos outros determinantes.

Percebe-se, entre as condicionantes das transformações políticas, uma mudança na agenda pública brasileira nos últimos anos. O diagnóstico da crise de governabilidade:

Num quadro de crise fiscal e de fragmentação da coalizão que viabilizou a Nova República, emerge um realinhamento dos atores coletivos, visando uma redefinição das esferas pública e privada, das relações Estado-sociedade. Observa-se, portanto, que o eixo analítico da problematização das políticas públicas se desloca, mais uma

vez, no sentido da redefinição do papel do Estado e da legitimidade desse papel, e não mais no sentido e conteúdo da intervenção pública. (MELO, 1999. p. 21).

Alguns elementos podem ser salientados como determinantes da discussão sobre ingovernabilidade no Brasil. O primeiro, se refere à saturação da agenda pública, devido aos excessos de direitos sociais encapsulados na Constituição de 1988. O segundo argumento, leva em conta os excessos de participação e a baixa institucionalização dos conflitos do Brasil da Nova República. Em terceiro lugar, enfoca-se a questão do pacto federativo, do federalismo fiscal e os excessos de descentralização. Finalmente, leva-se em conta a transformação do judiciário em ator político.

A discussão sobre governabilidade tem um cunho econômico. As questões relativas ao ajuste e crise fiscal estão no cerne das discussões, os quadros de inflação e déficit primário, aliados à dívida pública, e a credibilidade internacional, compõe uma constelação de efeitos na capacidade de governar do executivo e são monitoradas de perto pelo capital internacional.

Essa discussão atinge a esfera pública com o estigma da inflação sobre a renda dos assalariados e a necessidade de redução do Estado, sendo, então, a estabilidade econômica necessária para o crescimento da renda e a privatização de serviços e políticas para redução de Estado.

Tal discurso, sob o âmbito da cultura política, se insere no processo de democratização da sociedade, através da participação, cidadania e organização social necessários para preencher as lacunas deixadas pelo Estado.

Cabe salientar, também, o fundamento pragmático da ingovernabilidade, que é a existência de executivos sem apoio no legislativo. O recurso a jogos de patronagem e cooptação está na base da negociação política nesse quadro. Esses elementos, próprios da democratização brasileira, e aliados às doutrinas econômicas internacionais geram uma crise política e institucional não só na base administrativa do Estado, mas, também, na esfera pública.

As análises do sistema político tendem a direcionar seus focos para a estruturação do poder de Estado, em especial nas relações entre executivo e legislativo e na crise da autoridade governamental.

As propostas formuladas para reformas institucionais, geradas a partir daí, para assegurar a governabilidade, se dirigem à questão partidária e são autoreferenciadas na manutenção do oligopólio de representação.

Para Melo (1999), toda a discussão acerca de excessos de governo, de participação, de direitos sociais e de descentralização deve ser relativizada. O excesso de governo deve ser contraposto à questão do colapso da capacidade governamental e da natureza da cultura cívica brasileira. O excesso de direitos sociais deve ser analisado, levando em conta, a incapacidade fiscal do governo em cumprir suas determinações. Os excessos de participação precisam ter à luz, a cultura pré-participatória brasileira.

Quando se leva à discussão, não só os aspectos funcionais da estruturação política do Estado, mas se traz à tona a esfera pública, como componente essencial da estruturação da política social, a discussão política da governabilidade cede espaço para a *Governance*. Dessa forma, a estrutura não só fornece os meios para a ação, mas pode ser uma fonte de incentivos morais, para o desenvolvimento de formas sociais mais eficientes, do ponto de vista da ação política. As reformas institucionais e na arquitetura legal dos programas visa a criação de regras do jogo que incentivem a competição, a equidade e o universalismo.

A política passa, então a englobar, não só os aspectos estruturais do sistema político. Passa-se a analisar a formação do comportamento dos atores, através da psicologia social. Esse é um marco de formação do pensamento político, um processo de subjetivação da ação, onde, o ator não usa unicamente os recursos estruturais para a ação, mas sua ação está também relacionada à condicionantes que se referem a um nível interno de estruturação. Ou seja, passa-se a valorizar o papel dos atores e não mais sua subordinação exclusiva ao sistema político.

O governo não se preocupa mais unicamente com sua base no Congresso Nacional. Passa a ter em mente a sua base social, através da pesquisa periódica da aprovação do governo pela opinião pública.

O deslocamento da discussão política para elementos normativos subjetivos, desloca o poder do governo para a esfera pública. A base legal e estatutária necessita legitimidade social e as formas sociais que não estão formalmente institucionalizadas são consideradas.

Apesar do processo democrático vivido pelo Brasil desde meados dos anos oitenta, fato que parece ter contribuído para um maior envolvimento da cidadania nas questões nacionais, não tem impedido que o país viva sob uma crise econômica que já dura décadas. A saída para esta situação, segundo o modelo macroeconômico adotado, é uma maior participação da sociedade civil nas questões de natureza social.

É, portanto, sob esta temática da cidadania que os governos, tanto a nível nacional quanto subnacional, tem procurado resolver, através do método da focalização, problemas no Brasil, na medida que, atribui-se à crise fiscal, o impedimento do Estado em resolver as questões estruturais do país. Assim, vai ser também considerada inovadora aquela gestão pública que seja capaz de envolver a sociedade organizada no processo de solução dos problemas por ela enfrentados.

Pode-se salientar que existe um elemento comum que parece nortear, metodologicamente, o envolvimento da cidadania nas políticas sociais: a cidadania, por meio de distintas manifestações, é chamada a participar muito mais dos resultados do que dos processos. Isto é, as alianças com os cidadãos não têm privilegiado a sua participação nas quatro etapas básicas da gestão de políticas públicas: identificação do problema, elaboração da solução, implementação/monitoramento e avaliação. Quando ocorre a participação ela se dá, muito mais aconselhando do que deliberando.

Pode-se daí concluir que as diferentes propostas metodológicas de implementação, por meio de participação da sociedade, de programas e projetos apontados como inovadores na gestão pública de governos subnacionais, através da participação e da cidadania, tem aberto cada vez mais espaços de expressão social, proporcionando uma oportunidade para a ação social, que deve ser encarada como a oportunidade da participação crítica dos diversos atores sociais na resolução dos conflitos.

Historicamente, os programas de Desenvolvimento Rural têm mudado. Isto reflete as transformações da sociedade e as diretrizes políticas dos governos. Assim, os anos 70 foram marcados pelas políticas de modernização da agricultura inspiradas nos princípios da Revolução Verde. Os anos 90 revelaram um novo papel do Estado no desenvolvimento rural. O ponto principal é a mudança de prioridade para a agricultura familiar (Flores, 1999). O objetivo é a transformação das estratégias governamentais, por meio da adição do controle

social e da participação dos atores sociais no processo de definição do papel do setor produtivo rural.

Muitos são os condicionantes deste processo, Pinheiro (1995) demonstra que o debate sobre o tamanho ótimo do Estado cede espaço ao debate sobre governabilidade, ao invés Estado mínimo ou desenvolvimentista temos o Estado capaz, que visando superar a deterioração do tecido social, causada por um estilo centralizado e tecnocrático, opta por um modelo participativo, democrático e descentralizado de gestão.

Esta deterioração percebida nas políticas agrárias: perda da confiabilidade nas instituições, empobrecimento da população, redução das políticas sociais, e desmantelamento da sociedade civil (CARVALHO, 1999). Dessa forma, a descentralização das políticas se dá em função das novas necessidades de operacionalização da transição para o modelo emergente, que inclui, entre os seus paradigmas: a focalização, combate à pobreza, cofinanciamento, pluralidade administrativa, e avaliação custo-impacto, ao invés da universalização, atingimento da classe média, financiamento estatal, monopólio administrativo e avaliação através do gasto público (CEPAL, 1994).

Quatro elementos chaves contribuíram para estas mudanças: O primeiro resultante das diretrizes da Constituição Federal de 1988, diz respeito ao processo de descentralização e desconcentração de recursos e decisões para os governos sub-nacionais. O segundo relacionado ao anterior, trata da reforma do Estado, que passa na sua instância central, a assumir crescente papel normativo e regulatório, delegando aos governos sub-nacionais o papel executivo e de supervisão. O terceiro, a crise fiscal do Estado empresário, força a busca de parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil na busca de soluções para os problemas enfrentados em âmbito local. O quarto, o processo de globalização e as exigências de inserção competitiva na economia globalizada recolocam a importância de valorizar-se o espaço local, dinamizando suas potencialidades competitivas (PAIVA, 2000).

O desenvolvimento local torna-se, assim, um novo paradigma, sendo que, a potencialização dos recursos endógenos vem substituir o planejamento centralizado e impulsionado por recursos exógenos das décadas de 70 e 80. Este paradigma, onde a participação dos atores locais é fundamental, orienta as ações voltadas à redução das desigualdades sociais através da promoção do empreendedorismo local, fortalecimento das aptidões técnico gerenciais do poder local e criação de capital social.

Estas modificações nos paradigmas estão claramente expressos nos programas de municipalização da saúde, renda mínima, bolsa escola, formação e qualificação profissional e outros que contam com um modelo de gestão apoiado na participação da sociedade através do envolvimento de agentes sub-estatais, entidades civis, privadas e público alvo, envolvendo, tanto elementos novos, provenientes dos setores organizados, como atores políticos ancestrais (PINHEIRO,1995).

3.4. Racionalidade técnica e burocracia na gestão pública

Weber (1991) identifica a sociedade burocrática como o fundamento da sociedade moderna, do moderno capitalismo. O moderno capitalismo que emergia no século XX na verdade compreendia uma crescente racionalização social e econômica, bem como uma burocratização das organizações. Entendendo a burocratização como algo dotado de um sentido histórico macro-social, que emergiu das demandas de racionalização pós-iluministas, Weber identifica as organizações burocráticas como as herdeiras naturais da sociedade legal e racional.

Para Weber (1983), o sentido de racionalização perpassa a sociedade moderna, caracterizada pela crescente ênfase no conhecimento técnico-científico, nas estruturas formais de autoridade, na crescente regulamentação, na profissionalização, na ênfase no mérito como forma de ascensão social e legitimação da autoridade, na impessoalização, dentre outras.

Embora considerasse a burocracia como a mais eficiente forma de organização criada pelo homem, Weber temia esta grande eficiência, cujos resultados, advindos da crescente burocratização do mundo moderno, seriam uma enorme ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais.

Para Souza (2005), estas e outras características do processo de modernização, identificadas por Weber como racionalização, dizem respeito ao que ele também chamou de desencantamento e desmistificação da realidade. Esta desmistificação significa que a compreensão e atuação no âmbito econômico e social passam gradativamente da esfera dos mitos, dos dogmas, dos heróis e das inspirações divinas, para a esfera da razão, da ciência, da tecnologia e da competência técnica. Da mesma forma, a estrutura institucional passa da

esfera da centralização autocrática divinizada para a esfera da regulamentação legal racionalizada. Estas características ascendentes da sociedade moderna são identificadas por Weber nas organizações, sob a denominação de burocratização.

Weber (1991) delinea a descrição da burocratização como uma mudança da organização baseada em valores e ação, a chamada autoridade tradicional, para uma organização orientada para os objetivos e ação, chamada legal-racional. O resultado, segundo Weber, é a crescente burocratização da vida humana que a coloca numa gaiola de metal de regras e de controle racional.

Para tratar da burocracia, Weber define a sua tipologia social, e a sua visão de autoridade. Para apreender o sentido do processo de racionalização social, Weber identificou três tipos de sociedade, aos quais corresponderiam três tipos de autoridade: a sociedade tradicional, a sociedade carismática, e a sociedade legal, racional ou burocrática (SOUZA, 2005).

Na sociedade tradicional, a família, o clã e a sociedade medieval, predominariam características patriarcais e patrimonialistas; a autoridade neste tipo de sociedade provém da tradição e dos costumes, de forma que as pessoas aceitam o poder de alguns em razão da crença no passado, na justiça e na virtude do modo tradicional de agir, e no status conferido pela herança ou sucessão.

Na sociedade carismática, grupos revolucionários, partidos políticos, predominam características místicas e personalísticas, de forma que a autoridade é dada pela capacidade de arrebatamento de uma personalidade sobre as outras; o líder carismático é dotado de qualidades extraordinárias que causam devoção e legitimam a sua autoridade, tais como revelações religiosas, habilidades mágicas, heroísmo, retórica, dentre outras.

Por fim, na sociedade burocrática predominam as normas impessoais e a racionalidade na escolha dos meios e dos fins; a autoridade burocrática se legitima em função de que o grupo aceita o conjunto de preceitos e normas dos quais deriva o comando, nesse sentido a autoridade é técnica, legal, meritocrática.

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia, como forma de organização

humana, remontam à época da Antigüidade, quando o ser humano elaborou e registrou seus primeiros códigos de normatização das relações entre o Estado e as pessoas e entre as pessoas. Contudo, a burocracia, tal como existe hoje, teve sua origem nas mudanças religiosas verificadas após o Renascimento.

Quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque concordam com um conjunto de preceitos ou normas que consideram legítimos e dos quais deriva o comando. É o tipo de autoridade técnica, meritocrática e administrativa. Baseia-se na promulgação.

A idéia básica fundamenta-se no fato de que as leis podem ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimentos formais e corretos. O conjunto governante é eleito e exerce o comando de autoridade sobre seus comandados, seguindo certas normas e leis. A obediência não é devida a alguma pessoa em si, seja por suas qualidades pessoais excepcionais ou pela tradição, mas a um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos.

A legitimidade do poder racional e legal baseia-se em normas legais racionalmente definidas. Na dominação legal, a crença na justiça da lei é o sustentáculo da legitimação. O povo obedece às leis porque acredita que elas são decretadas por um procedimento escolhido tanto pelos governados como pelos governantes. Além disso, o governante é visto como uma pessoa que alcançou tal posição exclusivamente por procedimentos legais (como nomeação, eleições, concursos) e é em virtude de sua posição alcançada que ele exerce o poder dentro dos limites fixados pelas regras e regulamentos sancionados legalmente.

O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia. Tem seu fundamento nas leis e na ordem legal. A posição dos funcionários, ou burocratas, e suas relações com o governante, os governados e seus próprios colegas burocratas são estritamente definidas por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, os direitos e deveres inerentes a cada posição, os métodos de recrutamento e seleção.

A interpretação Weberiana sobre poder e dominação confere um papel determinante para a burocracia. Para Weber (1991), a burocracia se baseia na racionalidade, assim, a administração puramente burocrática é aquela que, desde um ponto de vista técnico, é perfeccionista até o máximo de seu desempenho, sendo, por isso mesmo a forma de

manifestação de poder mais racional do ponto de vista formal, esta forma de poder se estabelece através da separação entre as premissas da ação e o aparato que as executa. Este caráter se confirma nos processos de descentralização, pois embora a participação local seja incentivada do ponto de vista executivo, grande parte do poder de gestão e tomada de decisão, estão condicionados aos aspectos normativos e legais formulados em nível central através de critérios técnicos justificados pela eficiência administrativa e financeira.

A administração puramente burocrática, portanto, considerada do ponto de vista formal, é a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade.

A administração burocrática significa dominação em virtude do conhecimento. Este é seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de poder devida ao conhecimento profissional, à burocracia, ou o senhor que dela se serve, tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço e o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via documentação. O conceito burocrático do segredo oficial provém desta pretensão de poder.

Weber (1991) distingue poder, autoridade e dominação, dessa forma, o poder é o potencial para exercer influência, autoridade é a probabilidade de uma ordem ser obedecida. Ter autoridade é ter poder; mas ter poder não significa ter autoridade, principalmente quando não é legitimada, e a dominação ocorre quando o governante acredita ter o direito do poder, e os governados a obrigação de obedecer-lhe.

A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas. A autoridade legal, por esse motivo, não abrange apenas a moderna estrutura do Estado, mas principalmente as organizações não-estatais, particularmente as grandes empresas. Através do "contrato" ou instrumento representativo da relação de autoridade dentro da empresa capitalista, as relações de hierarquia nela passam a constituir esquemas de autoridade legal.

Um conceito muito ligado à burocracia é o de racionalidade. No sentido weberiano, a racionalidade implica adequação dos meios aos fins. No contexto burocrático, isto significa eficiência, um processo é racional se os meios mais eficientes são escolhidos para a sua implementação.

Para Weber (1991), são as metas coletivas da organização e não as dos seus membros individuais que são levadas em consideração. Deste modo, o fato de uma organização ser racional não implica necessariamente que seus membros ajam racionalmente no que concerne às suas próprias metas e aspirações. Muito ao contrário, quanto mais racional e burocrática torna-se uma organização, tanto mais os membros individuais tornam-se simples engrenagens de uma máquina, ignorando o propósito e o significado de seu comportamento.

A racionalidade funcional é atingida pela elaboração, baseada no conhecimento científico, de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento de encontro à eficiência. É esta concepção de racionalidade que fundamenta a teoria de Administração Científica que almeja a descoberta e aplicação da melhor maneira de desempenho e de trabalho industrial.

Weber (1991) usa o termo burocratização em um sentido mais amplo, referindo-se também às formas de agir e de pensar que existem não somente no contexto organizacional, mas que permeiam toda a vida social. O termo burocratização coincide mais ou menos com o conceito de racionalização. Assim, o racionalismo, para Weber, tanto pode referir-se aos meios racionais e sua adequação ou inadequação para se chegar a um fim, qualquer que seja, atividade racional da organização burocrática, como também pode referir-se à visão racional do mundo através de conceitos cada vez mais precisos e abstratos, desenvolvidos inclusive pela ciência, rejeitando toda religião e valores metafísicos ou tradicionais, significa a desmistificação do próprio mundo.

Weber (1983) notou que o capitalismo, a organização burocrática e a ciência moderna constituem três formas de racionalidade que surgiram a partir dessas mudanças religiosas ocorridas inicialmente em países protestantes.

Para Chiavenato (2000) no conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o “papalório” se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O passou-se a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema e não ao sistema em si mesmo.

O conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário. A burocracia é a organização eficiente por excelência. E para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas.

Segundo Chiavenatto (2000), para Max Weber, a burocracia tem as seguintes características principais:

a) Caráter legal das normas e regulamentos.

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. As normas e regulamentos são racionais porque são coerentes com os objetivos visados.

Neste sentido, a burocracia é uma estrutura social racionalmente organizada. As normas e regulamentos são legais porque conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina. As normas e regulamentos são escritos para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca. Desta maneira, economizam esforços e possibilitam a padronização dentro da organização.

b) Caráter formal das comunicações.

A burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito. Daí o caráter formal da burocracia: todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas.

c) Caráter racional da divisão do trabalho.

A burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Essa divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade.

d) Impessoalidade das relações.

Essa distribuição de atividades é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia. A

administração da burocracia é realizada sem considerar as pessoas como pessoas, mas como ocupantes de cargos e de funções. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade.

e) Hierarquia da autoridade

A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. A hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade corresponde às diversas categorias de participantes, funcionários, classes.

Os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações estreitamente definidas por meio de regras limitadas e específicas. A autoridade e o poder de controle resultante de uma posição reconhecida é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial.

f) Rotinas e procedimentos estandarizados.

A burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo, o funcionário, não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas.

Toda a estrutura da burocracia é projetada intencionalmente de acordo com princípios racionais: a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que tentam ajustar completamente o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade.

g) Competência técnica e meritocrática.

A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do

funcionário em relação ao cargo ou a função considerada. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários.

h) Especialização da administração

A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativos devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção. Com a burocracia surge o profissional que se especializa em gerir a organização.

Os meios de produção, isto é, os recursos necessários para desempenhar as tarefas da organização, não são propriedades dos burocratas, mas estão acima destes. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo, e sua posição e seu cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Essa estrita separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia e que a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração. Existe um princípio de completa separação entre a propriedade que pertence à organização e a propriedade pessoal do funcionário.

i) Profissionalização dos participantes

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, especialista, assalariado, ocupa um cargo, para o qual foi nomeado. Não possui a propriedade dos meios de produção e administração. Daí as organizações gradativamente assumem o monopólio dos meios de produção. O administrador administra a organização, mas não é o proprietário dos meios de produção. O burocrata é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da organização.

j) Completa previsibilidade do funcionamento

A consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. No modelo de Weber, todos os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada.

IV. A RELAÇÃO ENTRE A RACIONALIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E AS NECESSIDADES DOS AGRICULTORES

A organização do mundo moderno induz o processo de racionalização da vida social, conforme discutido no capítulo I. A partir da criação de um mundo racional e operativo através de um conjunto de normas e procedimentos técnicos, próprios das organizações estatais, transforma-se a realidade em algo passível de administração e controle. Dessa forma, a administração pública encarrega agentes locais para a implementação de políticas, planejadas e supervisionadas, que constituem a base de um plano racional de gestão do desenvolvimento de um Estado-Nação.

Por outro lado, os agricultores familiares existem além das fronteiras institucionais do Estado. Durante séculos excluídos dos planos estatais, sobreviveram com estratégias próprias, muitas vezes avessas à racionalidade moderna, e subsidiam a sociedade, através da produção de alimentos e matéria prima para o complexo agroindustrial, ocupação, trabalho e renda, na maioria das vezes, em uma relação de produção que inclui algum respeito social e ambiental, diferente do capitalismo industrial.

As defesas declaradas destes pequenos produtores, como são, na maioria das vezes, determinados por sua base fundiária, tornou-se hegemônica na sociedade brasileira atual, mas os processos de modernização, próprios do século passado, perseguiram estes produtores tradicionais, a tal ponto que se buscava a sua extinção como forma pré-capitalista de produção e a sua progressão evolutiva para uma relação mais moderna, que incluísse trabalho assalariado e progresso técnico industrial.

Os resultados sociais do trabalho urbano assalariado e os resultados ambientais do progresso técnico industrial ao nível global modificaram as sociedades no “terceiro milênio”, não por seus impactos positivos, mas pela geração da pobreza e miséria à nível mundial e destruição prevista do planeta terra. Esta condicionante é fundamental para a compreensão da mudança de status da agricultura familiar, anteriormente vista como algo tradicional e arcaico, e hoje, entendida como uma forma de produzir com alguma equidade social e sustentabilidade ambiental.

A partir da luta dos próprios agricultores familiares, organizados como trabalhadores rurais, na falta de sua categorização pelo Estado, a agricultura familiar passa a ser reconhecida pelas políticas públicas através, principalmente, da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A agricultura familiar é reconhecida, na atualidade, não somente pela sua importância econômica e ambiental, mas por uma característica fundamental, ressaltada por diversos analistas do desenvolvimento rural: a pluriatividade. Esta característica, baseada na diversificação, produção de alimentos para a família e bem-estar econômico e ambiental, deriva da imensa capacidade de adaptação e apropriação da realidade pelos agricultores, devido à sua criatividade prática que se manifesta, principalmente pela sua própria existência e sobrevivência em diversos contextos e reproduzida no saber popular de geração em geração, provida de um sentido não sempre perceptível para a racionalidade científica, técnica e econômica, mas com estreito vínculo afetivo e social com a propriedade da terra e os meios de produção, em especial os oriundos da natureza.

O agricultor familiar, pela sua própria racionalidade, provavelmente esteja mais preparado para uma sociedade de incertezas, do que um cidadão urbano, que usufruiu de algum bem-estar proporcionado pelo Estado. O agricultor familiar opera com a racionalidade da reprodução da unidade de produção, com base na família e propriedade, mas sob critérios de bem estar econômico, social e afetivo e em um contexto ambiental “natural”.

Assim, uma pequena revisão pode demonstrar um conflito persistente entre a racionalidade do desenvolvimento brasileiro e a racionalidade dos agricultores familiares. Entre a racionalidade técnica burocrática do Estado e a ação criativa dos agricultores familiares, e, focalizando para nossa análise, entre os gestores locais e os agricultores.

Assim, discute-se a relação entre os representantes do aparato de Estado e os agricultores, como expressão da relação entre a racionalidade técnico burocrática e a realidade própria dos indivíduos. Interessa, nesta análise, as estratégias de apropriação das políticas pelos agricultores, a cidadania dos agricultores manifestada na implementação da política agrária e o tipo de relação que se estabelece entre os indivíduos.

4.1. As políticas agrárias e a participação dos agricultores familiares

No que tange ao desenvolvimento rural, e de forma mais específica à política agrícola e agrária, a descentralização das políticas é recente e envolve o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com uma ação política diferenciada, elaborada com base nas reivindicações dos agricultores familiares propiciando a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, e mais recentemente do Movimento dos Pequenos Agricultores e da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (FLORES, 1999).

Reconhecendo a importância da participação e ação local, indica-se como diretriz de políticas públicas, para o novo rural brasileiro, o desenvolvimento local, caracterizado por um processo de gestão que inclui negociação, construção social, orquestração de interesses, ações inter-setoriais, colaboração e parceria com atuação de instituições públicas e gestão participativa. Prevê, ainda, que os instrumentos de apoio específico ao desenvolvimento rural são: educação, pesquisa, extensão rural e associativismo. (SILVA E CAMPANHOLA, 2000)

As iniciativas de descentralização e focalização das políticas agrárias remetem à noção de desenvolvimento local:

O termo desenvolvimento local presta-se a várias interpretações. É visto como processo endógeno de mudanças capazes de melhorar as condições de vida, produção e trabalho, que se localizam em espaços territoriais menores, ou como desenvolvimento em escala comunitária, municipal ou microrregional orientado por princípios de sustentabilidade, equidade social, eficiência econômica, democracia política, conservação ambiental e diversidade cultural. (JARA, 1998. p.305).

Quando falamos de desenvolvimento da comunidade, por conseguinte, estamos ligando espaço–sociedade–poder–cultura. O território e as fronteiras espaciais expressam-se como o lugar onde se manifestam as diversas formas de vida. Geralmente, a territorialidade decorre da identidade, na medida em que as comunidades vivem culturalmente uma relação histórica, uma consciência que as define em termos de como se imaginam e se percebem. Toda comunidade, toda etnia, toda nação se objetiva em um determinado território. E isso significa, via de regra, um tipo de relação cultural com a terra, um conjunto de grupos sociais

conectados a uma malha de poder, memória e sonhos coletivos, uma comunhão com um conjunto de valores, atitudes e representações coletivas que modelam os comportamentos (ALMEIDA,1998).

O território é um espaço dominado ou apropriado com um sentido político, mas também apropriado simbolicamente, onde as relações sociais produzem ou fortalecem uma identidade utilizando-se do espaço como referência.

O processo de retomada e renovação da noção de território traz consigo a necessidade de se considerar não apenas as grandes transformações estruturais na sociedade, mas também as novas relações que condicionam o funcionamento do território no nível local, contemplando aspectos ligados à individualidade e à subjetividade, tais como as representações e os sentimentos de vinculação.

Abramoway (2000a) destaca que a territorialidade pressupõe proximidade e esta proximidade supõe relações sociais diretas entre atores. Neste sentido, aponta que uma corrente contemporânea de pensamento acerca do desenvolvimento rural buscar estudar a montagem das redes, das convenções, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas, que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação, denominado por uma vertente do pensamento social contemporâneo de capital social, que, conforme Putnam (1995), refere-se a características de organização social, tais como redes, normas e confiança social, que facilitam a coordenação e cooperação para o benefício mútuo.

Assim, o desenvolvimento rural, além das suas características objetivas, inclui na sua territorialidade, uma ampla gama de fatores subjetivos que, por intangíveis, são menos percebidos, mas de forma alguma, menos importantes para o desenvolvimento.

As políticas públicas de desenvolvimento rural, no contexto da democratização e descentralização das ações, apoiadas pelos princípios conceituais do desenvolvimento local e da sustentabilidade ambiental, e impulsionadas pelo Estado e agências de desenvolvimento, produz resultados empíricos. A análise das políticas agrárias, em seu contexto local, permite a confrontação entre os princípios conceituais e técnico-normativos e suas expressões empíricas na vida social.

4.2. O espaço agrário da região centro do RS

A Região Central do Rio Grande do Sul é composta por 35 municípios e uma população total de 646.812 habitantes, o que corresponde a 6,35% da população do Estado, da qual 77,36% residem nas áreas urbanas e 22,64% nas áreas rurais. É a quarta região mais populosa do Estado e a segunda no contingente de população rural.

A região Central do Estado do RS tem uma área geográfica de 31.591,10 Km² distribuídos nos 35 municípios. Estes apresentam diferentes dimensões de território, além de características agroecológicas bastante distintas.

TABELA 1: Distribuição dos Municípios da Região Centro do Estado AMCentro, 1997.

<i>Município</i>	<i>Área (Km²)</i>	<i>% sobre a área</i>
<i>Agudo</i>	533,1	1,69
<i>Cacequi</i>	2.360,5	7,47
<i>Cachoeira do Sul</i>	3.715,5	11,76
<i>Cerro Branco</i>	156,4	0,50
<i>Dilermando de Aguiar</i>	600,5	1,90
<i>Dona Francisca</i>	105,3	0,33
<i>Faxinal do Soturno</i>	165,9	0,53
<i>Formigueiro</i>	587,8	1,86
<i>Itaá</i>	172,7	0,55
<i>Ivorá</i>	131,7	0,42
<i>Jaguari</i>	685,3	2,17
<i>Jari</i>	871,5	2,76
<i>Julio de Castilho</i>	1.858,2	5,88
<i>Mata</i>	299,7	0,95
<i>Nova Esperança do Sul</i>	190,8	0,60
<i>Nova Palma</i>	352,1	1,12
<i>Novo Cabrais</i>	193,8	0,61
<i>Paraíso do Sul</i>	342,6	1,08
<i>Pinhal Grande</i>	477,3	1,52
<i>Quevedos</i>	542,3	1,72
<i>Restinga Seca</i>	959,1	3,04
<i>Santa Maria</i>	1.825,2	5,78
<i>Santiago</i>	3.264,3	10,32
<i>São Francisco de Assis</i>	2.503,9	7,92
<i>São João do Polêsine</i>	86,0	0,28
<i>São Martinho da Serra</i>	665,2	2,10
<i>São Pedro do Sul</i>	885,8	2,80
<i>São Sepé</i>	2.176,4	6,89
<i>São Vicente do Sul</i>	1.192,6	3,77
<i>Silveira Martins</i>	122,8	0,39
<i>Toropí</i>	183,3	0,58
<i>Tupanciretã</i>	2.253,1	7,13
<i>Unistalda</i>	603,0	1,91
<i>Vila Nova do Sul</i>	527,4	1,67
Total	31.591,1	100,00

Fonte: FEE - Fundação Econômica e Estatística.
Resumo estatístico municipal - versão11 / 1997.

FIGURA 1 : Divisão política da região centro do Rio Grande do Sul



A região centro do estado do Rio Grande do Sul pode ser dividida em três zonas fisiográficas homogêneas (HILLIG et al, 1999), conforme segue:

- **Serra:** Capão do Cipó, Cerro Branco, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Itaara, Ivorá, Jaguari, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Pinhal Grande, Santiago, São João do Polesine, São Martinho da Serra, Silveira Martins, Toropi, Vila Nova do Sul e Unistalda.
- **Planalto:** Jari, Julio de Castilhos, Quevedos e Tupanciretã
- **Planície:** Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Dilermando de Aguiar, Formigueiro, Mata, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Restinga Seca, Santa Maria, São Francisco de Assis, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul.

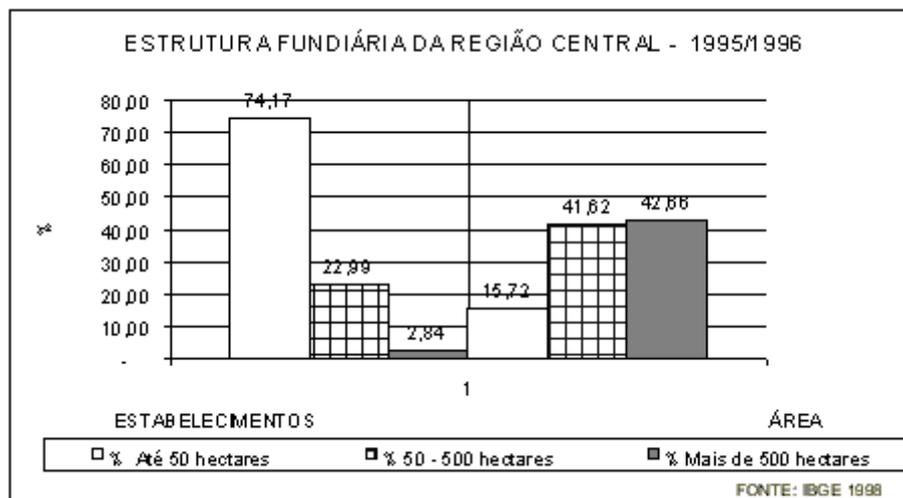
Na zona do planalto, há predomínio de médias e grandes propriedades, as quais desenvolvem uma agricultura modernizada, com destaque para a cultura de soja e de milho consorciada com a pecuária de corte.

A zona da serra é ocupada pela imigração italiana e alemã, caracterizando-se pela agricultura familiar de pequeno porte. A agricultura é bastante diversificada, predominando os sistemas de produção com base no fumo, na batata inglesa, no feijão e no milho.

A zona da planície, localizada na depressão central do estado, é a tradicional região dos campos. Nesta área, coexistem, a agricultura modernizada, com destaque para a cultura de arroz e soja, e um número expressivo de latifúndios com pecuária extensiva.

Na estrutura fundiária da região centro, predominam, em número de estabelecimentos, as pequenas propriedades (74,17%), ocupando apenas uma área de 15,72%. As propriedades que possuem área entre 50 e 500 hectares (22,99%) ocupam 41,62% da área total agropecuária e as maiores de 500 hectares possuem uma pequena participação, com apenas 2,84% do total de estabelecimentos, ocupando uma faixa expressiva de 42,66% da área rural.

FIGURA 2:



A região tem uma agropecuária bastante diversificada, onde se destaca o arroz como principal produto de origem vegetal com uma produção total de 658.695 toneladas e a criação de bovinos como o principal produto de origem animal com uma produção de 1.915.563 cabeças.

A distribuição da área plantada da região centro do estado, está na sua maioria voltada para a utilização tradicional, com mais 68,18% das terras sendo utilizadas para o cultivo de pastagens naturais e artificiais. O uso da terra no sistema de rodízio é insignificante uma vez que apenas 3,07% encontram-se em descanso.

TABELA 2: Distribuição da área plantada da Região Centro do Estado AMCentro, 1996

<i>Distribuição da área</i>	<i>Área</i>	<i>%</i>
<i>Lavouras permanentes e temporárias</i>	499.061	18,63
<i>Pastagem natural e artificial</i>	1.826.237	68,18
<i>Matas naturais e plantadas</i>	271.204	10,12
<i>Lavouras em descanso e não lavouras utilizadas</i>	82.024	3,07

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995 - 1996.

A grande maioria dos imóveis (80,96%) é explorada pelos proprietários, ainda assim, encontramos 19,04 % dos produtores, correspondente a 11,46 % do total da área explorada por quem não possui terra, como é o caso dos arrendatários, parceiros e ocupantes.

**TABELA 3: Condição dos produtores rurais da Região Centro do Estado
- AMCentro 1996.**

Condição	<i>Número</i>	%	<i>Área (ha)</i>	%
Proprietário	28.092	80,96	2.403.499	88,53
<i>Arrendatário</i>	2.397	6,90	209.555	7,71
<i>Parceiros</i>	1.873	5,40	51.143	1,88
<i>Ocupantes</i>	2.350	6,74	50.732	1,87
Total	34.712	100,00	2.714.929	100,00

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995 - 1996.

Pesquisa realizada junto às Secretarias Municipais de Agricultura apontou que os principais entraves ao desenvolvimento do setor agrícola estão relacionados com a descapitalização dos produtores e a dificuldade de acesso ao crédito por parte da grande maioria (Hillig et al, 1999).

A situação econômica de uma forma geral aponta: queda de preços dos produtos agrícolas, perda da capacidade de investimento dos produtores, e reais dificuldades de comercialização.

De forma mais localizada, listam-se os seguintes problemas: Falta de profissionalização, falta de infra-estrutura, maquinários sucateados, baixa produtividade, culturas de subsistência com baixo índice de comercialização, venda de Mão de Obra, baixa renda, queda da fertilidade do solo, envelhecimento da mão de obra, com maioria de aposentados, deficiência de saneamento básico e falta de Capital de giro.

O quadro descrito evidencia claramente a evasão de capital das atividades agrícolas para outros setores da economia, a ausência deste capital está ocasionando deficiências nos investimentos para: readequação tecnológica dos sistemas de produção, capacitação de pessoal, infra-estrutura, máquinas e equipamentos, adoção de sistemas de gerenciamento, entre outros, além disto compromete a continuidade do processo produtivo pelo alto custo dos insumos modernos, dificuldade de crédito para custeio, dificuldades de comercialização aliada a baixos preços de mercado. Este quadro atinge todo o setor, não distinguindo produtores pequenos, médios ou grandes, patronais ou familiares.

Da população rural total, apenas 107.513 pessoas estavam desempenhando atividades no meio rural, isto significa que 30,20 % da população rural não desempenha atividades ligadas à agricultura, trazendo reflexos sociais importantes na geração de emprego e renda rural.

TABELA 4: Número de pessoas ocupadas na agricultura da Região Centro do Estado - AMCentro, 1996

<i>Número de pessoas ocupadas</i>	107.513
<i>Número de homens maiores</i>	63.784
<i>Número de homens menores de 14 anos</i>	5.620
<i>Número de mulheres maiores</i>	33.705
<i>Número de mulheres menores de 14 anos</i>	4.404

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995 - 1996.

Aliado ao problema econômico a estrutura fundiária da região apresenta um número elevado de imóveis periféricos, com relação à classe de área, ou seja, 34 % dos imóveis possuem menos de 10 ha, grande parte destes em vias de abandono ou reconversão da atividade pelo processo de exclusão econômica. A necessidade de estabilização do processo de produção depende da possibilidade de acesso à terra.

O principal problema econômico da agricultura familiar refere-se à baixa geração de renda da atividade. Observa-se um processo de marginalização e exclusão da maioria dos produtores das atividades mais rentáveis, pois estas exigem maior emprego de capital.

Os sistemas de produção familiar são bastante diferenciados, aqueles vinculados ao setor comercial ou agroindustrial como o fumo, arroz, leite e hortifrutigranjeiros estão mais consolidados economicamente e apresentam um alto padrão tecnológico com a necessidade de constante modernização técnica, o que determina processos de seleção gradual dos produtores mais capitalizados e exclusão dos restantes. A maior parte dos produtores consolidados apresenta infra-estrutura básica para produção, mas há carência de capital de giro e o crédito é inviável devido às altas taxas de juros.

Os produtores que não conseguem se adequar aos padrões de mercado, considerados de transição econômica, partem para produção diversificada, visando a subsistência e a produção de excedentes. Em geral, estes produtores acabam empobrecidos no médio prazo. Alguns atingem a estabilização econômica através de atividades alternativas, sem vinculação com as estruturas comerciais e agroindustriais organizadas, entre estas alternativas

encontramos a agroindústria caseira, a agricultura orgânica, as associações de comercialização ou as atividades não agrícolas, como serviços e turismo rural.

Uma boa parte dos produtores familiares encontra-se em situação de pobreza, dedicam-se à produção de sobrevivência, principalmente milho e feijão, tendem à abandonar a atividade e deslocarem-se para a cidade ou para regiões rurais periféricas, onde não há infraestrutura e as condições de vida são miseráveis.

Estudos realizados em alguns municípios da região indicam aproximadamente 22 % dos agricultores familiares em situação de pobreza e 33 % em transição. Um fato preocupante apontado em diversos municípios da região é que a principal fonte de renda da agricultura familiar tem se constituído na aposentadoria, demonstrando o baixo rendimento da atividade agrícola, e ocasionando a evasão dos jovens do meio rural (Hillig et al, 1999).

Aspectos ambientais

A área apresenta uma economia de base agrícola, com destaque para as culturas de soja, milho, trigo, arroz e fumo, evidenciando problemas ambientais ligados ao uso de insumos químicos e agrotóxicos com a contaminação do solo e da água e perda de camadas de solo pelo uso intenso de mecanização. O cultivo do arroz irrigado, particularmente, colabora também para o desmatamento de áreas de mata-galerias, promove a drenagem de banhados e alteração do regime dos cursos d'água. Um dos resultados mais frequentes é a intensificação dos efeitos das cheias periódicas e a escassez de água em épocas de estiagem.

Podem ser constatados também problemas de ravinamento, voçorocamento e arenização, principalmente nos municípios de São Francisco de Assis, Unistalda e Cacequi.

Santa Maria e Cachoeira do Sul se destacam, tanto em nível regional quanto em nível estadual, na geração de resíduos sólidos industriais classe II (resíduos não inertes) e por registrar elevados níveis de poluição atmosférica por fontes fixas. O volume de resíduos sólidos industriais gerados por esses dois municípios é da ordem de aproximadamente 840.000 t/ano e está basicamente ligada a produção de resíduos resultantes do beneficiamento de arroz.

É importante destacar a gradativa recomposição de porções de mata verificada nos últimos anos em áreas rurais próximas a encosta do Planalto, onde ainda se encontram

resquícios de Mata Atlântica que fazem parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Estas áreas se destacam como potencial para o desenvolvimento de atividades de turismo ecológico e turismo rural e para atividades científicas juntamente com outras áreas que apresentam sítios paleobotânicos e paleontológicos de importância internacional, como é o caso dos municípios de Mata, São Pedro do Sul e Santa Maria. Estas atividades podem contribuir para preservação ambiental da região. Há também uma área indígena de 12 ha, de etnia Mbyá-Guarani no município de Cachoeira do Sul.

Da mesma forma, é importante ressaltar ainda a atuação dos Comitês de Bacias e do Programa Pró-Guaíba, o qual visa melhorar as condições ambientais da Bacia Hidrográfica do Guaíba através do desenvolvimento de inúmeros projetos na área de saneamento e controle de poluição além de promover atividades de recuperação e proteção dos recursos hídricos.

Economia geral:

A produção total da Região Centro somou em 1999, R\$ 3,17 bilhões em seu Produto Interno Bruto (PIB). Contudo, o PIB por habitante atingiu R\$ 4.961, ficando muito abaixo da média do Estado que foi de R\$ 7.435. Ao longo da década de 90, a região aumentou a participação na produção do Estado, situando-se em 1999 em 4,25% do produto total. Podem ser observados dois movimentos distintos na evolução deste produto durante aos anos 90: na primeira metade da década de 90 ocorreu uma queda da participação no produto total do Estado. Já na segunda metade da década houve um aumento da participação, superando o nível inicial (FEE, 1999).

No que se refere aos setores produtivos, a queda constatada na primeira metade da década ocorreu em todos os setores, sendo bastante expressiva na agropecuária. Na segunda metade, a indústria e a agropecuária recuperaram-se, mas sem atingir os níveis anteriores. O comércio foi o único setor que persistiu no movimento de diminuição da participação no produto setorial do Estado. Já o restante do setor serviços apresentou recuperação expressiva, determinando o aumento de importância da região na produção estadual.

Observando-se isoladamente a região em termos de setores produtivos, os serviços foram responsáveis por 62% do produto em 1999, tendo aumentado sua importância relativa na economia. O mesmo não se deu com o comércio, que foi perdendo posição na economia local, situando-se atualmente no patamar de 10% do produto regional. Os demais setores

também diminuíram sua participação, com queda mais expressiva na indústria, que contribui atualmente com cerca de 10% do produto, tendo representado 17% em 1990.

A produção agropecuária alcançou, em 1999, 28% do produto total da região, representando cerca de 9% do setor no Estado. Entre os principais produtos, pode-se destacar o arroz, com 35% do valor da produção agrícola regional e 9% do valor da produção do setor no Estado; a soja com 21% e 7%, o fumo, com 13 e 10%, e a mandioca com 11% e 13%, respectivamente. Na pecuária, a região se destaca com 15% do rebanho bovino, 14% dos eqüinos e 13% dos ovinos do Estado. Ainda contribui com 5% da produção leiteira e 10% da produção de lã do Rio Grande do Sul (FEE, 1999).

De acordo com os dados do anuário estatístico da FEE, os segmentos industriais que mais se destacaram, em termos de número de estabelecimentos, foram as indústrias produtoras de Alimentos, dado que 7% dos estabelecimentos do Estado encontram-se instalados na região, Vestuário, Calçados e Artefatos de Couro, com 3% do total do Estado, seguidas pelas indústrias de Madeira, com 9% e a Metalúrgica, com 4%.

Quanto ao tamanho dos estabelecimentos, uma análise interna do setor industrial na região permite verificar, com base em dados da RAIS, que a região abriga empresas de todos os portes. As indústrias que geraram o maior número de postos de trabalho em 1999 situavam-se na faixa de até 50 empregados, ocupando 43% dos trabalhadores do setor industrial com vínculo formal. As empresas de médio porte, entre 50 e 249 empregados, ocupavam 36%, e os restantes 21% dos trabalhadores industriais estiveram empregados em indústrias na faixa de 250 a 1000 empregados.

As indústrias com maior número de empregados no ano de 1999 foram as de Alimentos e Bebidas – cerca de 34% do emprego formal industrial – concentradas em Santa Maria, mas também com expressão em Cachoeira do Sul, Júlio de Castilhos, São Sepé e Tupanciretã; as de Madeira e Mobiliário – com cerca de 15% do emprego industrial – situadas principalmente em Restinga Seca, Cachoeira do Sul, Santa Maria e Santiago, seguidas das indústrias de Minerais Não Metálicos, Metalúrgicas e de Calçados.

Em 1999, a região absorveu cerca de 4% dos empregos formais do Estado, segundo dados da RAIS, totalizando 70.350 postos de trabalho formais. Em números absolutos, somente os anos de 1989 e 1994 haviam sido melhores. Em termos de distribuição do

emprego formal, é de destacar a capacidade de absorção do setor serviços que empregava em 1999, 48% dos trabalhadores, destacando os segmentos de Administração Pública, Alojamentos e Comunicações e Transporte, que juntos somaram 34% dos postos de trabalho formais em serviços, e o Comércio Varejista, com 23%. Segue-se a indústria de transformação, empregando cerca de 15%, a agropecuária com 9% e a construção civil com 5%. É necessário ressaltar que esses dados se referem exclusivamente ao mercado formal de trabalho, ou seja, aos empregos registrados no Ministério do Trabalho e Emprego. Assim sendo, todos os empregos informais não são considerados nestas estatísticas, restringindo em parte as generalizações feitas com tais informações, e podendo trazer algumas distorções, como, por exemplo, o nível baixo de empregos no setor agropecuário quando comparado com a capacidade produtiva da região. Esse fato pode ser explicado pela informalidade das relações de trabalho no setor agrário.

Analisando o emprego formal, vemos que este decresce 0,25% no período 1988-1998, passando de 70.497 a 70.321 empregos. Os setores que mais cresceram foram a Agropecuária (5.380), Construção Civil (2.069) e a Indústria de Transformação (1.847). Os que decrescem são a Administração Pública (-5.018) e o Comércio (-304).

Entre os municípios nos quais cresceram os empregos, podendo-se citar, Restinga Seca, Agudo, São Francisco de Assis, Tupanciretã, São Vicente do Sul, Cacequi e Nova Palma. Santa Maria, um dos mais importantes municípios da região perdeu 4.106 empregos (-11,2%) no período. Nos restantes, também decresce o emprego.

Santa Maria (com 46,37%) e Cachoeira do Sul (com 14,71%) concentram os empregos da região. Do total dos empregos de Santa Maria, 40,41% se concentram no setor de Serviços, 24,45% na Construção Civil, e 13,95% na Administração Pública.

TABELA 5: População da Região Centro do Rio Grande do Sul - 2000

Municípios	População (Hab. - 1996)	População (Hab. - 2000)
Região	621.693	646.812
AGUDO	16.253	17.455
CACEQUI	15.599	15.311
CACHOEIRA DO SUL	86.266	87.873
CERRO BRANCO	4.285	4.297
DILERMANDO DE AGUIAR	3.253	3.200
DONA FRANCISCA	3.760	3.902
FAXINAL DO SOTURNO	6.754	6.841
FORMIGUEIRO	7.654	7.598
ITAARA	4.035	4.578
IVORA	2.598	2.495
JAGUARI	12.736	12.488
JARI	3.851	3.751
JULIO DE CASTILHOS	21.972	20.416
MATA	5.701	5.575
NOVA ESPERANCA DO SUL	3.778	4.010
NOVA PALMA	6.091	6.312
NOVO CABRAIS	3.354	3.565
PARAISO DO SUL	6.713	7.212
PINHAL GRANDE	4.383	4.725
QUEVEDOS	2.639	2.691
RESTINGA SECA	15.553	16.400
SANTA MARIA	226.063	243.611
SANTIAGO	51.070	52.138
SAO FRANCISCO DE ASSIS	20.680	20.810
SAO JOAO DO POLESINE	2.583	2.745
SAO MARTINHO DA SERRA	3.147	3.246
SAO PEDRO DO SUL	16.763	16.989
SAO SEPE	24.624	24.621
SAO VICENTE DO SUL	7.898	8.336
SILVEIRA MARTINS	2.526	2.571
TOROPI	3.167	3.196
TUPANCIRETA	19.190	20.947
UNISTALDA	2.633	2.644
VILA NOVA DO SUL	4.121	4.263

Fonte: IBGE - 2000

A região apresentou no período de 1991 a 2000, uma taxa de crescimento demográfico de 0,88% ao ano, inferior a média do Estado que é de 1,21%. Dos municípios da região, nove apresentaram taxas de crescimento negativas, indicando perda de população no período analisado. Destacam-se entre eles Jari com taxa de crescimento de -0,40%, Cacequi com -0,37% e Quevedos com -0,36%. Existem, no entanto, municípios com taxas positivas e mais altas do que a média estadual. São eles: Itaara com 2,36%, Santa Maria com 1,77%, Pinhal Grande com 1,49%, Nova Esperança do Sul com 1,24% e São João do Polêsine com 1,21%. Os demais municípios possuem taxa de crescimento positivas, porém abaixo da média

estadual. Cabe ainda salientar que o município de Santa Maria é o mais urbanizado e o mais populoso, concentrando 37,70 % da população da região.

A rede urbana da Região Centro tem como principal pólo o município de Santa Maria, que exerce um forte grau de centralidade e sua influência ultrapassa os limites regionais, principalmente nas atividades ligadas ao setor terciário, polarizando as atividades comerciais e serviços. Também é considerada um pólo na área dos serviços públicos por sediar, entre outras instituições, a Universidade Federal e a Área de Segurança Nacional formada pela base aérea e várias unidades do Exército. A estrutura regional possui também outros dois pólos de menor influência: Cachoeira do Sul e Santiago. Destacam-se também São Sepé, Júlio de Castilhos, São Francisco de Assis e Tupanciretã. A rede é constituída por mais 28 cidades de pequeno porte.

Em relação às diretrizes da política urbana, deve-se destacar que o Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos para os municípios operarem suas políticas. Contudo, muitos deles, para serem utilizados, dependem de alterações nas leis orgânicas, nos planos diretores, bem como nas legislações municipais específicas. Pela Constituição Federal de 1988, estão obrigados a terem planos diretores municípios com mais de 20 mil habitantes. Na região, este é o caso de sete municípios: Cachoeira do Sul (PD/1983), Júlio de Castilhos (PD/1979), Santa Maria (PD/1973), que se encontra em processo de reestruturação, Santiago (PD/1987), São Sepé (PD/1990), sendo que dois municípios, São Francisco de Assis e Tupanciretã, não possuem planos diretores.

Qualidade de vida:

O Índice Social Municipal Ampliado – ISMA permite estabelecer uma hierarquia entre os municípios e as sub-regiões no período de 1991/1998. Na região Centro pode-se observar que o ISMA apresenta crescimento em quase todos os municípios, decrescendo apenas em Jaguari, Dilermando de Aguiar e Toropi. A região apresenta um ISMA de 0,54, valor muito próximo a média do Estado que é de 0,55.

TABELA 6: Evolução do ISMA nos municípios da região da Central – 1991/98

Municípios	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Santa Maria	0,56	0,56	0,56	0,57	0,57	0,57	0,57	0,58
Ivorá	0,35	0,38	0,41	0,44	0,47	0,51	0,54	0,57
São Pedro do Sul	0,49	0,5	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55	0,56
Santiago	0,51	0,52	0,52	0,53	0,53	0,54	0,54	0,55
São Sepé	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55
Cachoeira do Sul	0,52	0,52	0,53	0,53	0,53	0,53	0,53	0,54
Nova Esperança do Sul	0,41	0,43	0,45	0,46	0,48	0,50	0,52	0,54
Formigueiro	0,48	0,49	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,53
Restinga Seca	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,52	0,53
São João do Polêsine	-	-	0,43	0,45	0,47	0,48	0,50	0,52
Silveira Martins	0,42	0,44	0,45	0,47	0,48	0,49	0,51	0,52
Agudo	0,48	0,48	0,49	0,49	0,50	0,50	0,50	0,51
Itaara	-	-	-	-	-	-	0,48	0,51
Nova Palma	0,43	0,44	0,45	0,46	0,48	0,49	0,50	0,51
São Francisco de Assis	0,4	0,41	0,43	0,45	0,46	0,48	0,50	0,51
São Vicente do Sul	0,46	0,47	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,51
Tupanciretã	0,46	0,47	0,47	0,48	0,49	0,50	0,50	0,51
Jaguari	0,54	0,54	0,53	0,53	0,52	0,51	0,51	0,50
Dona Francisca	0,46	0,46	0,47	0,47	0,48	0,48	0,49	0,49
Júlio de Castilhos	0,40	0,41	0,42	0,44	0,45	0,46	0,47	0,49
Mata	0,43	0,44	0,44	0,45	0,46	0,47	0,47	0,48
Cacequi	0,42	0,42	0,43	0,44	0,45	0,45	0,46	0,47
Faxinal do Soturno	0,42	0,43	0,43	0,44	0,44	0,45	0,45	0,46
Unistalda	-	-	-	-	-	-	0,44	0,46
Cerro Branco	0,38	0,39	0,40	0,41	0,42	0,43	0,44	0,45
Jari	-	-	-	-	-	-	0,43	0,45
Novo Cabrais	-	-	-	-	-	-	0,42	0,44
Dilermando de Aguiar	-	-	-	-	-	-	0,44	0,43
Paraíso do Sul	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,43	0,43
Pinhal Grande	-	-	0,38	0,39	0,40	0,41	0,42	0,43
Quevedos	-	-	0,37	0,38	0,39	0,4	0,41	0,42
Toropi	-	-	-	-	-	-	0,42	0,41
São Martinho da Serra	-	-	0,34	0,35	0,36	0,37	0,38	0,39
Vila Nova do Sul	-	-	0,35	0,36	0,36	0,37	0,38	0,39

Fonte:FEE RS, 2001

Todos os indicadores apresentam tendência ao crescimento. A situação do Domicílio e Saneamento é boa, pois a região está em 4º lugar no Estado. O indicador de Saúde, no entanto, é baixo, tendo atingido em 1998 o índice 0,43, ficando a região em 16º lugar, abaixo da média do Estado que é de 0,47. O indicador Educação vem melhorando, porém situa a região em 15º lugar no Estado. O Indicador Renda apresenta recuperação no período estudado, tendo alcançado 0,43 em 1998, permanecendo, porém, abaixo da média estadual, o que colocou a região em 17º lugar no Estado.

No período 1991 a 1998, do total de municípios da região, 91,17% apresentaram melhoria nos seus índices e 8,83% apresentaram decréscimo.

Entraves e potencialidades da região:

Um dos principais entraves da região centro é a falta de identidade comum enquanto região. Existem, na verdade três sub-regiões bem distintas, com características e dinâmicas bem diferenciadas.

A agricultura enfrenta dificuldades pela descapitalização da pequena propriedade e pela excessiva concentração fundiária. A produção ligada à pequena propriedade apresenta problemas de comercialização.

A posição geográfica da região é privilegiada em relação ao Estado e ao Mercosul. A infra-estrutura existente, do ponto de vista dos modais de transporte ferroviário, rodoviário, hidroviário e aéreo, ainda que tenha problemas, se caracteriza como um grande potencial em termos de sua constituição enquanto um pólo multimodal de transportes, recuperando a vocação original da região. A região Central cumpriu historicamente o papel de um pólo articulador das economias da Campanha e Fronteira Oeste com o resto do estado, e uma retomada do crescimento econômico nas mesmas, repercutiria favoravelmente na sua economia. Retomar este papel de uma espécie de pólo de articulação logístico inter-regional certamente é uma possibilidade importante que se coloca para a região.

A região apresenta um bom potencial hídrico, bons solos e capacidade de produção alternativa. Diversas iniciativas de cooperativas auto-gestionárias e de economia popular e solidária tem na região centro um destaque significativo. Um maior apoio do poder público e das prefeituras pode potencializar estas iniciativas, contribuindo assim para o desenvolvimento e a inclusão social. A diversidade da produção local favorece a instalação de agroindústrias. Além disso, a agropecuária da região é competitiva, com boa produtividade e a agricultura comercial vem se modernizando. Existem também boas experiências em agroecologia e economia solidária e mercado para absorver a produção local.

Na área do Turismo a região apresenta um conjunto de atrativos que podem ser mais bem explorados dentro de uma estratégia regional. Pode-se citar a Vila Belga e o complexo ferroviário (Santa Maria); o turismo relacionado com as Missões Jesuíticas em municípios da região e o turismo rural, ecológico e religioso.

Destaca-se também, o conjunto formado pela Mata Atlântica remanescente e o Sítio Paleobotânico (4ª Colônia, Mata, São Pedro do Sul), que além de atrativos naturais possui um grande memorial cultural (museus, centro genealógico) e importante gastronomia. O atrativo paleontológico se sobressai, especialmente no município de Mata, que possui um rico patrimônio natural de árvores petrificadas, com cerca de 200 milhões de anos, sem similar no mundo inteiro. Além disso, a existência de fósseis em Santa Maria e de pegadas de dinossauro no município de Faxinal do Soturno (Novo Treviso), constitui-se em um potencial de interesse científico, como se configura na proposta da Rota Paleontológica Centro, que pode ser associado com atividades turísticas.

4.3. Diferenciação social no espaço agrário da região centro do RS:

A diferenciação social na região centro está condicionada por diversos fatores. Ressaltam-se as formas de ocupação do espaço agrário e as características agroecológicas nas três sub-regiões pesquisadas.

Assim, na sub-região da planície, a origem da ocupação é a colonização por doação de sesmarias, com a exploração da pecuária extensiva de base fundiária e o poder social e político das oligarquias de proprietários. A sub-região possui solos de baixa fertilidade e predomínio das áreas de depressão.

Na sub-região da serra, de colonização européia, berço da quarta colônia de imigração italiana, a ocupação das terras foi feita com base na pequena propriedade e na diversificação de culturas. A área possui terras de boa fertilidade e relevo recortado, de alto risco ambiental devido à presença de mata atlântica e a alta declividade dos solos. Encontram-se também áreas de várzea, bem irrigadas, com alto potencial produtivo.

Já na sub-região do planalto, embora a ocupação inicial com base no latifúndio pecuário foi realizada a conversão para a agricultura comercial. Exemplo de sucesso da modernização da agricultura, a sub-região conta com boa produção de grãos, graças à alta fertilidade e bom relevo dos solos, à aplicação de tecnologia de ponta e infra-estrutura de armazenagem e comercialização.

Os tipos e estilos sociais presentes nos municípios de cada sub-região demonstram claramente os efeitos da história da ocupação do solo na região.

Na planície predominam os gaúchos, com as vestes preparadas para a montaria e a lida com o gado, guaiaca na cintura e a fala forte. Existem também os colonos de migração regional, vindos da quarta colônia.

Na serra, predomina o agricultor familiar ou colono. Gente simples e humilde, de fala mansa, preocupados com o trabalho, a religião e os pequenos negócios.

No planalto, encontra-se o empresário agrícola, preocupado com o mercado e os juros, envolvido com grandes negócios. Muito parecido com o cidadão urbano, tem celular e carro novo.

Na planície, a desigualdade social se manifesta na diferenciação de colonos, peões e patrões, com alto índice de pobreza rural. Na serra, as desigualdades sociais são menos sensíveis e no planalto a desigualdade social se expressa no conflito pela terra.

Observam-se diferentes conflitos sociais na região centro. No planalto observa-se o conflito entre proprietários e não-proprietários, através da diferenciação entre assentados, pequenos, médios e grandes produtores. Não se percebe o reconhecimento político e social da agricultura familiar, mas a organização dos proprietários, em aliança com os políticos, contra a ação dos movimentos sociais (MST, MPA e MAB).

Na serra, a agricultura familiar é predominante. A consolidação da agricultura familiar passa pela imigração italiana, representada pelo consórcio da 4ª colônia de imigração italiana, pela produtividade e rentabilidade das culturas e pela ação sistemática de políticas agrárias. Há reconhecimento e renda para o agricultor familiar e a problemática do desenvolvimento se situa na melhoria das condições de vida e do meio ambiente, em temáticas como habitação, saneamento básico e sustentabilidade ambiental.

Na planície, o conflito é político, entre partidos e coligações constituídos a partir de alianças familiares, com presença marcante do patrimonialismo e clientelismo. As diferenças sociais se manifestam na caracterização de duas regiões distintas: a colônia e o campo. Na colônia, com áreas de serra, se encontram imigrantes de origem italiana, de migração regional e base econômica na cultura do fumo. Já no campo, se encontra o grupo social resultante do

latifúndio de produção pecuária, caracterizados como patrões e peões, grande parte, em conversão da pecuária para a agricultura.

4.4. As políticas agrárias para a Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul

A agricultura familiar está presente nas políticas agrárias do Governo Federal. A criação em 1996 do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, mais tarde transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, retira o tema da questão agrária da alçada do Ministério da Agricultura, tradicional espaço de controle dos grandes proprietários e empresários rurais, subordinando-o diretamente à Presidência da República. Essa mudança foi a primeira sinalização de uma ofensiva governamental com o intuito de retomar a iniciativa política em relação às demandas emergentes (Leite, 2003).

O Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003-2004 previa o investimento de 5,4 bilhões de reais no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PRONAF atingia, em 2004, cerca de 750 mil dos mais de 4,1 milhões de agricultores familiares existentes no país.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário: “É impossível pensar um projeto nacional de crescimento sustentável sem considerar o enorme potencial da agricultura familiar, não só pela sua expressão econômica, mas também por sua dimensão social, cultural e ambiental” (PLANO SAFRA 2003-2004).

Os quase 4,2 milhões de estabelecimentos familiares equivalem a 84 % dos imóveis rurais do país, ocupam oito de cada dez trabalhadores do campo. Aproximadamente 40% do valor Bruto da Produção Agropecuária vêm da agricultura familiar, cerca de R\$ 57 bilhões este ano. Parte significativa dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros é produzida pelos agricultores familiares: 70% do feijão, 84% da mandioca, 58% da produção de suínos, 54% da bovinocultura de leite, 49% do milho e 40% das aves e ovos (PLANO SAFRA 2003-2004).

Os argumentos para aceitação da agricultura familiar como público alvo das políticas agrárias, inclui, ainda, o aumento da produtividade da agricultura familiar. Na década de 90 foi o segmento agropecuário que mais cresceu, entre 1989 e 1999, a produção agrícola

familiar aumentou em 3,79% ao ano, mesmo tendo sofrido uma queda de 4,74% ao ano nos preços recebidos pelos produtores, (PLANO SAFRA 2003-2004).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social: os agricultores familiares (SCHNEIDER et al, 2004).

Os autores apontam os fatores decisivos para mudar os rumos do Desenvolvimento Rural na esfera governamental: o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única de Trabalhadores (DNTR/CUT) direcionam suas reivindicações à “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares. Por outro lado, os estudos realizados pela FAO/INCRA definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar, e mais que isso, produz um conjunto de diretrizes de políticas públicas para a agricultura familiar que servirá de base para as primeiras formulações do PRONAF.

O Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza Rural (RS Rural) é um Programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, coordenado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA). Resulta do Acordo de Empréstimo nº 4148-BR, assinado em 11 de julho de 1997, entre o Estado e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Um Programa abrangente que pretende agregar numa mesma direção os interesses institucionais, técnicos, políticos, sociais, econômicos, ambientais e anseios das comunidades gaúchas.

O objetivo do RS Rural é o combate à pobreza, à degradação dos recursos naturais e ao êxodo da população rural, melhorando a qualidade de vida e a capacidade produtiva dos agricultores familiares e promovendo ações integradas de infra-estrutura familiar e comunitária. No Rio Grande do Sul existem cerca de 400 mil agricultores familiares, segundo a Secretaria Estadual de Agricultura.

A finalização do RS Rural estava prevista para abril de 2004, mas foi prorrogado até junho de 2005. O governo do Rio grande do Sul obteve autorização da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento, para receber do Banco Mundial mais US\$ 25,9 milhões para ações voltadas a famílias pobres do campo. Desse valor, US\$ 3

milhões estão sendo destinados a agricultores que fazem parte do programa e que foram atingidos pela estiagem.

O relatório 16404-BR do Banco Mundial (1997) informa que estavam previstos investimentos de U\$ 208,00 milhões, sendo U\$ 65,2 milhões para sub-projetos de manejo de recursos naturais, U\$ 103,0 milhões para alívio da pobreza rural, U\$ 21,8 milhões para suporte e serviços, U\$ 12,4 milhões para desenvolvimento institucional e U\$ 5,9 milhões para organização de projetos. O volume de recursos tem sido suplementado a cada ano e as avaliações do programa são escassas, restringindo-se ao acompanhamento técnico dos investimentos pelo Banco Mundial.

Os Fundos Municipais de Desenvolvimento Rural foram incentivados pelos governos estadual e federal a partir da década de oitenta, no contexto da promoção da descentralização político administrativa (municipalização da agricultura) e sua implementação ocorreu simultaneamente à criação do PRONAF (DIESEL et al, 2004).

A criação dos fundos municipais, na grande maioria dos municípios, é simultânea à formação de conselhos gestores, nos municípios. Esses conselhos acabam por acumular responsabilidades de gestão política dos programas de desenvolvimento rural em diversos níveis. Assim, os fundos municipais, embora não tenham grande expressão no volume de recursos, acabam sendo a arena de representação política para diversos programas de nível municipal, estadual e federal.

Os fundos municipais, envolvem ainda, na sua maioria, a formulação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, que pretende incidir nas políticas municipais, estaduais e federais e procura integrá-las de alguma forma em prol de um sentido para o desenvolvimento rural.

4.5. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído em 1995, é uma política pública de apoio ao desenvolvimento rural sustentável, com base no fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de ocupações produtivas e renda.

O PRONAF é o resultado da luta dos movimentos organizados dos agricultores familiares pelo acesso ao crédito produtivo, pela melhoria dos serviços de assistência técnica e extensão, ampliação dos espaços para formulação das políticas de desenvolvimento rural e melhoria da infra-estrutura no meio rural.

O PRONAF foi apresentado inicialmente como uma linha de custeio agropecuário. Atualmente inclui linhas de custeio, investimento, comercialização e apoio ao cooperativismo.

O crédito é acessado em condições diferenciadas segundo a renda bruta anual da família: são os Grupos do PRONAF. Famílias de mais baixa renda recebem condições de financiamento mais favoráveis.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário: “As ações do Governo Federal para o meio rural brasileiro estão pautadas em um novo modelo que visa permitir uma inserção não subordinada das populações locais ao mercado globalizado, a partir dos princípios preconizados no paradigma do desenvolvimento sustentável”.

As ações do PRONAF buscam satisfazer a necessidade da criação e o fortalecimento de mecanismos que permitam à agricultura, em especial à agricultura familiar, maior capacidade de compatibilizar a produção para o seu próprio consumo e para o mercado, especialmente de alimentos que compõem a cesta básica; a manutenção e/ou geração de ocupações produtivas; a diversificação das atividades rurais; e a construção de mecanismos que permitam a agregação de valor (PLANO SAFRA 2003-2004).

O Governo Federal instituiu inovações na sistemática operacional do PRONAF, como a criação de novas linhas: PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Custeio de Agroindústrias Familiares, e a instituição do Grupo E, (antes Proger Rural Familiar) e o

PRONAF Cotas-Partes para financiamento de integralização de cotas-partes em cooperativas de crédito rural.

O Plano Safra 2004/2005 inclui a implementação do Cartão do Agricultor Familiar, semelhante a um cartão de débito, que irá facilitar a obtenção de créditos de custeio junto aos agentes financeiros por parte de membros dos grupos C e D, mediante a apresentação de um plano simples de crédito rural e a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). O montante do crédito de custeio que cada agricultor poderá solicitar será definido a partir da área e/ou tamanho das atividades financiadas, respeitado o limite individual para cada beneficiário. O agricultor que aplicar corretamente o crédito e pagar o financiamento até o prazo de vencimento terá seu crédito renovado anualmente, por um período de até 6 (seis) anos. O agricultor não terá nenhum custo para obter o cartão. O custo será assumido pelo agente financeiro. Para a contratação de financiamentos de custeio no âmbito do PRONAF, a garantia será acordada entre o agente financeiro e o mutuário.

No âmbito financeiro, destinaram-se R\$ 7 bilhões para o financiamento do PRONAF, com um aumento de 29% no volume de recursos em relação ao plano de safra passado. A liberação dos recursos é feita a partir do mês de julho, respeitando o calendário agrícola dos sistemas de produção dos agricultores familiares.

O crescimento do volume disponibilizado para os financiamentos de custeio foi de 48%, passando de R\$ 2,850 bilhões para R\$ 4.218 bilhões, e para investimento, de 9%, passando de R\$ 2,550 bilhões para R\$ 2.782 bilhões. Os valores máximos de financiamento de custeio nos Grupos “A/C” e “C”, e de investimento no Grupo “C” foram elevados,

São beneficiários do Crédito Rural do Pronaf, comprovado mediante Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), os produtores rurais, inclusive remanescentes de quilombos e indígenas, que atendem aos seguintes requisitos:

- sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da Reforma Agrária;
- residam na propriedade ou em local próximo;
- detenham, sob qualquer forma, no máximo 4 (quatro) módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor, ou no máximo 6 (seis) módulos quando tratar-se de pecuarista familiar;

- o trabalho familiar deve ser a base da exploração do estabelecimento.

Para a obtenção de créditos os beneficiários do PRONAF são classificados em seis Grupos: A, B, A/C, C, D e E.

Grupo A

Destinado à agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional da Reforma Agrária, inclusive em reservas extrativistas ou em assentamentos estaduais ou municipais reconhecidos pelo Incra, ou beneficiados pelo Programa de Crédito Fundiário do MDA, que ainda não receberam crédito de investimento no Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Propera) ou que não foram contemplados com o limite de crédito de investimento no PRONAF Grupo A, independente de comprovação de renda. O segundo crédito é limitado ao valor da diferença entre o valor já financiado e o limite máximo à época da primeira operação.

O agricultor que contratou o limite de valor, ou duas operações, não mais terá direito a financiamento do Grupo A, mesmo após ter amortizado ou quitado o financiamento.

Os recursos de investimento destinam-se ao financiamento de projetos de estruturação inicial da parcela, implementação, ampliação e modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos.

Os agricultores enquadrados no Grupo A, após ter recebido os créditos neste Grupo, poderão beneficiar-se dos créditos das demais modalidades destinadas aos Grupos A/C, C, D e E, nas condições estabelecidas para estes grupos, desde que o projeto apresente viabilidade técnica e econômica, respeitados os limites individuais de endividamento, capacidade de pagamento e renda dentro dos limites definidos para o Grupo, tenha garantia de assistência técnica apresentando as devidas garantias ao agente financeiro. Para ter acesso a essas outras linhas de crédito, o projeto financiado no Grupo A deve estar totalmente implantado, produzindo normalmente e gerando lucro.

Grupo B

Destinado a agricultores familiares, com renda bruta familiar anual de até R\$ 2.000,00, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural e, no mínimo, 30% (trinta

por cento) da renda oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento.

Os recursos são destinados ao crédito de investimento para atividades agropecuárias e não agropecuárias, geradoras de renda para a família. Até 35% valor do projeto pode ser destinado a custeio associado.

Grupo C

Destinado a agricultores familiares que:

- utilizem apenas eventualmente o trabalho assalariado (safrista ou diarista);obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 2.000,00 e até R\$ 14.000,00, excluídos os benefícios sociais e os proventos da Previdência Rural;
- no mínimo 60% (sessenta por cento), dessa renda venha da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento.

Se egressos do Procerá e/ou PRONAF Grupo A:

- tenham renda que os enquadrem no Grupo C, independente de ter financiamento ainda não liquidado no Procerá ou PRONAF Grupo A;
- tenham obtido financiamento no limite individual do Procerá ou PRONAF Grupo A.

O valor da renda bruta proveniente das atividades de avicultura e suinocultura não integradas, pecuária de leite, aquíicultura, olericultura, sericicultura deverá ser abatido em 50%, para o cálculo da renda bruta familiar anual.

Os recursos de custeio tem por finalidade o financiamento do custeio das atividades agropecuárias e não agropecuárias do estabelecimento, conforme proposta de financiamento ou projeto específico. Os recursos para investimento visam o financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos.

Grupo D

Destinado a agricultores familiares que:

- utilizem eventualmente trabalho temporário – safrista ou diarista –, podendo ter no máximo, até dois empregados fixos;
- obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 14.000,00 e até R\$ 40.000,00, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural, e; no mínimo 70% (setenta por cento), dessa renda venha da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento.

O valor da renda bruta proveniente das atividades de avicultura e suinocultura não integradas, aquíicultura, pecuária de leite, olericultura, sericultura deve ser abatido em 50%, para cálculo da renda bruta familiar anual.

O crédito de custeio tem por finalidade o financiamento do custeio das atividades agropecuárias e não agropecuárias do empreendimento, de acordo com a proposta de financiamento ou projeto específico. O crédito de investimento visa o financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos.

Grupo E

Crédito destinado aos agricultores familiares que:

- utilizem eventualmente trabalho temporário – safrista ou diarista –, podendo ter no máximo, até dois empregados fixos;
- obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 40.000,00 e até R\$ 60.000,00, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural, e;
- no mínimo 80% (oitenta por cento), dessa renda venha da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento.

O valor da renda bruta proveniente das atividades de avicultura e suinocultura não integradas, pecuária de leite, aquíicultura, olericultura, e sericultura deve ser abatido em 50%, para cálculo da renda bruta familiar anual.

Também são beneficiários do PRONAF e se enquadram nos Grupos B, C, D ou E, de acordo com a renda e a caracterização da mão-de-obra utilizada:

- Pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorem a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em parceria com outros pescadores artesanais e formalizem contrato de garantia de compra do pescado com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas que beneficiem o produto, exceto para o Grupo B.
- Extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável.
- Silvicultores que cultivam florestas nativas ou exóticas, com manejo sustentável.
- Pecuáristas Familiares que tenham a pecuária bovina, bubalina, ou ovinocaprina como predominante na apuração da renda (no mínimo 75%) e na exploração da área, (no mínimo 75%).
- Aqüicultores que se dediquem ao cultivo de organismos cujo meio normal ou mais freqüente de vida seja a água, e explorem área de até dois hectares de lâmina d'água ou até 500 m³ de água, quando a exploração for em tanque-rede.

O beneficiário que já recebeu crédito em qualquer grupo não pode ser reenquadrado em nenhum grupo de menor renda para efeito de recebimento de futuros créditos.

O agricultor familiar que recebeu crédito nos Grupos C ou D, na condição de não proprietário de terra, pode ser reenquadrado no Grupo A, quando beneficiado pelo Programa de Crédito Fundiário ou assentado pela Reforma Agrária.

Modalidades Especiais de Crédito:

Linha de Crédito de Custeio Para Agroindústrias Familiares

São beneficiárias as agroindústrias familiares organizadas como pessoas jurídicas em que: no mínimo 90% (noventa por cento) de seus participantes são agricultores familiares enquadrados nos Grupos “B”, “A/C”, “C”, “D” ou “E”, e que; mais de 70% (setenta por cento) da matéria prima a beneficiar ou industrializar é de produção própria ou de associados/participantes.

Agroindústria de pessoa física, de agricultor familiar pertencente a um dos Grupos acima citados em que mais de 70% (setenta por cento) da matéria prima a beneficiar ou industrializar é de produção própria.

Linha de Crédito Para Integralização de Cotas-parte de Cooperativas de Crédito Rural.

São beneficiárias a Cooperativas de crédito rural em que: no mínimo noventa por cento dos associados ativos é composto de agricultores familiares enquadrados nos Grupos “B”, “A/C”, “C”, “D” e “E”, e que; tenham um capital social mínimo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máximo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

PRONAF Agroindústria – Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural

São beneficiários os agricultores familiares, pessoas físicas dos Grupos “B”, “A/C”, “C”, “D” e “E” e que comprovem no projeto técnico que mais de 70% (setenta por cento) da matéria prima a beneficiar/industrializar será de produção própria; e as Cooperativas, associações ou outras pessoas jurídicas em que: no mínimo 90% (noventa por cento) dos associados ou participantes seja de agricultores familiares enquadrados nos Grupos “B”, “A/C”, “C”, “D” e “E”, e que comprovem no projeto técnico que mais de 70% (setenta por cento) da matéria prima a beneficiar ou industrializar é de produção própria ou de associados participantes.

Esta modalidade de crédito tem como finalidade os investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, produtos florestais e de extrativismo, ou produtos artesanais, e a exploração de turismo rural, inclusive ampliação e modernização, destinados a pequenas e médias agroindústrias isoladas ou em forma de rede, bem como a estruturação de serviços e/ou de unidades de apoio técnico às agroindústrias em rede, para prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de divulgação promoção e propaganda, aquisição, distribuição e comercialização da produção.

PRONAF Florestal

Crédito de Investimento para Silvicultura e Sistemas Agroflorestais. Até 65% (sessenta e cinco por cento) do crédito deve ser destinado à implantação e plantio com liberação no primeiro ano, o restante destinado a replantio, tratos culturais, controle de pragas e outras atividades de manutenção, com liberação no segundo, terceiro e quarto anos. Os beneficiários devem estar enquadrados nos Grupos B, C e D.

PRONAF Semi-Árido – Crédito de Investimento para Obras de Infra-estrutura Hídrica

Os beneficiários devem estar enquadrados nos Grupos B, A/C, C e D. Até 65% (sessenta e cinco por cento) do valor do crédito deve ser destinado à construção da infraestrutura hídrica, com liberação no primeiro ano. O restante, destinado ao plantio, tratamentos culturais e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infra-estruturas de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, em conformidade com o projeto técnico e com o cronograma de liberação a partir do segundo ano, podendo estender-se até o quarto ano.

Linha de Investimento Para Mulheres – PRONAF Mulher

São beneficiárias as esposas ou companheiras que pertencem a unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos "C", "D" e "E". Tem por finalidade o atendimento de propostas de créditos relacionadas com projetos específicos de interesse da esposa ou companheira dos agricultores familiares sempre que o projeto técnico ou a proposta de crédito contemplar atividades agregadoras de renda e/ou novas atividades exploradas pela unidade familiar;

Linha de Investimento Para Jovens – PRONAF Jovens

São beneficiários os jovens agricultores e agricultoras pertencentes a famílias enquadradas nos Grupos "B", "C", "D" e "E", maiores de 16 (dezesesseis) anos e com até 25 (vinte e cinco) anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino, ou que tenham participado de curso de formação profissional que preencham os requisitos definidos pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Tem como finalidade o atendimento de propostas de créditos relacionadas com projetos específicos de interesse de jovens que contemplem novas atividades agregadoras de renda e/ou novas atividades exploradas pela unidade familiar.

Outras Linhas de Crédito

Os agricultores familiares podem ter acesso às linhas de crédito para comercialização, quais sejam: EGF, Nota Promissória Rural e Duplicata Rural. Estes mecanismos permitem ao agricultor, sua cooperativa ou associação, esperar um preço melhor para vender a sua produção, permanecendo como beneficiários do crédito rural do Pronaf.

Podem também receber crédito para financiamento de projetos de investimento dos programas de incentivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou outros programas, com recursos equalizados pelo Tesouro Nacional ou não, ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional.

Os financiamentos de custeio e investimento para o fumo, cultivado em regime de parceria e integração com empresas fumageiras, não podem ser concedidos com recursos do PRONAF. Para outras atividades que não o fumo, os fumicultores podem receber créditos com recursos do PRONAF. Os créditos contratados para a cultura do fumo não afetam os limites de financiamento do PRONAF. A cultura do fumo desenvolvida fora do regime de parceria ou integração com a agroindústria continua sendo financiada no âmbito do PRONAF.

Para acessar o PRONAF é necessário que o agricultor possua a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf teve início com a abertura das operações de crédito rural aos agricultores familiares sob condições diferenciadas de encargos financeiros, prazo para reembolso e incentivos diretos sobre o montante do capital utilizado. Tais características são suficientes para justificar a necessidade de se dispor de informações fidedignas e atualizadas sobre os beneficiários a serem atendidos pelo Programa, o que é feito por meio das Declarações de Aptidão ao Pronaf.

Inicialmente, as DAPs consistiam em uma simples declaração assinada por um técnico, que identificava o agricultor como familiar, as quais eram utilizadas para que este tivesse acesso às operações de crédito rural ao amparo do PRONAF. Posteriormente, quando as condições das operações de crédito do PRONAF foram ajustadas para considerar a categorização dos agricultores familiares em A, B, C e D, e, assim, permitir tratamento diferenciado do crédito de acordo com as características do agricultor familiar, as DAPs passaram a enquadrar os agricultores familiares de acordo com os respectivos grupos.

No Plano Safra 2004/2005 está incluído o seguro agrícola, através do PROAGRO. O PROAGRO é um seguro do crédito de custeio. Além do financiamento, podem ser segurados

os recursos próprios aplicados na atividade, desde que constem no projeto ou na proposta de financiamento encaminhada ao agente financeiro.

O enquadramento é formalizado mediante inclusão de cláusula específica no instrumento de crédito, na qual o mutuário manifesta de forma clara a sua adesão ao PROAGRO. Para agricultores familiares beneficiários do PRONAF, a alíquota do PROAGRO, é de 2%, inferior portanto às praticadas para os demais produtores.

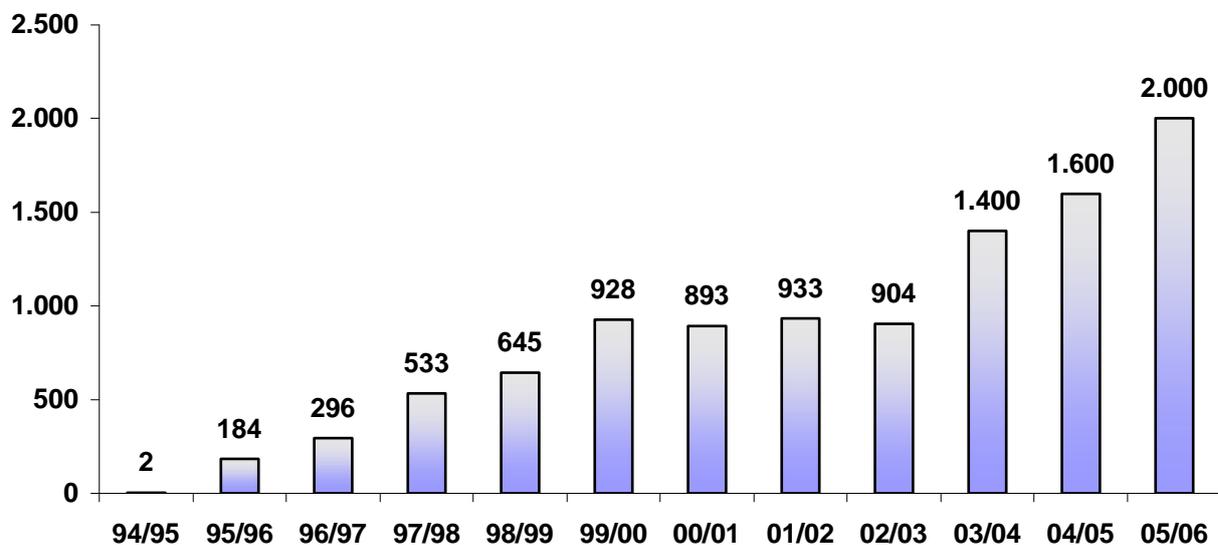
QUADRO 1 : Grupos, Modalidades e Valores do PRONAF – Plano Safra 2004/2005

Grupo	Definição	Valores para custeio	Valores para investimento
A	Crédito para os assentados da reforma agrária destinado à estruturação de suas unidades produtivas.		R\$ 13,5 mil, mais R\$ 1,5 mil para assistência técnica a fundo perdido, com juros de 1,15% ao ano e bônus (desconto para pagamento em dia dos financiamentos) de até 46% sobre o principal. O prazo para pagamento é de até dez anos com até cinco de carência.
A/C	Primeiro crédito de custeio para as famílias assentadas da reforma agrária que já receberam financiamento do Grupo A.	Mínimo de R\$ 500,00 e máximo de R\$ 3.000,00 com juros de 2% ao ano, bônus de R\$ 200,00, independente do valor contratado. O prazo para pagamento é de até dois anos	
B	Microcrédito criado para combater a pobreza rural. Os recursos de investimento são destinados a agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 2 mil para financiar qualquer atividade geradora de renda.		De R\$ 500,00 para R\$ 1 mil, com juros de 1% ao ano e bônus de 25% sobre o principal. Os agricultores terão um ano de carência e mais um ano para liquidar a operação.
C	Crédito de custeio e de investimento os agricultores com renda familiar anual bruta superior a R\$ 2 mil e inferior a R\$ 14 mil.	Mínimo de R\$ 500,00 e máximo de R\$ 3.000,00, com juros de 4% ao ano e bônus de R\$ 200,00, independente do valor contratado. O prazo para pagamento é de até dois anos.	Mínimo de R\$ 1.500,00 e máximo de R\$ 6.000,00, com juros de 4% ao ano e bônus de 25% sobre os juros, mais bônus de R\$ 700,00, independente do valor contratado. O prazo para pagamento é de até oito anos e carência de até cinco anos.
D	Crédito de custeio e de investimento os agricultores com renda familiar anual bruta superior a R\$ 14 mil e limitada a R\$ 40 mil.	Até R\$ 6 mil com juros de 4% ao ano. O prazo para pagamento é de até dois anos.	Até R\$ 18 mil, com juros de 4% ao ano e bônus de 25% sobre os juros. O prazo para pagamento é de até oito anos com carência de até cinco anos.
E	Crédito para os agricultores com renda familiar anual bruta entre R\$ 40 mil e R\$ 60 mil, que passam a ter direito a linhas de crédito para financiamento e custeio da produção.	Valor máximo de R\$ 28 mil, com juros de 7,25% ao ano. O prazo para pagamento é de até dois anos.	Valor máximo de R\$ 36 mil, com juros de 7,25% ao ano. O prazo para pagamento é de até oito anos com três anos de carência.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Manual do PRONAF – Plano Safra 2004/2005

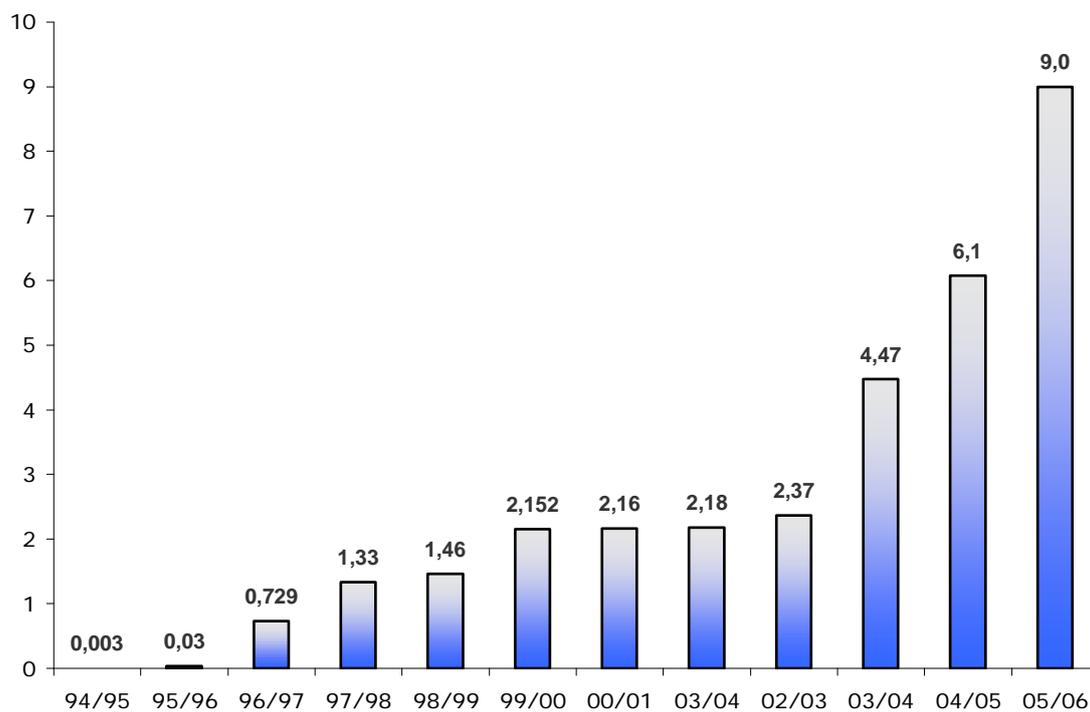
Os recursos para o PRONAF têm crescido ano após ano, elevando também o volume dos contratos concedidos, vejam-se os gráficos a seguir:

FIGURA 3: Evolução do número de contratos do PRONAF - 1994/95 a 2005/06



Fonte: MDA – 2005

FIGURA 4: Evolução dos recursos contratados no PRONAF - 1994/95 a 2005/06



Fonte: MDA – 2005

O Rio Grande do Sul recebeu mais de 20% dos R\$ 4,7 bilhões repassados pelo governo federal em 2005 por meio do PRONAF.

Os pequenos agricultores gaúchos foram responsáveis por um quinto dos empréstimos concedidos pelo programa (257 mil de um total de 1,312 milhão) e embolsaram 22% dos recursos liberados (R\$ 1,033 bilhão). Dessa forma, o valor médio dos financiamentos ficou em R\$ 4 mil, próximo da média nacional. Os maiores beneficiados foram as famílias com renda bruta anual entre R\$ 2 mil e R\$ 14 mil, que fecharam mais da metade dos empréstimos (131 mil) e receberam 29% (R\$ 304 milhões) de toda a verba destinada ao Estado.

Os quatro Estados mais beneficiados com os empréstimos — Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina, além de Rio Grande do Sul — receberam juntos quase 60% do total de recursos investidos (R\$ 2,7 bilhões). As cinco unidades da Federação que menos utilizaram o crédito — Distrito Federal, Amapá, Roraima, Amazonas e Acre — sacaram apenas 0,82% da verba total (38,7 milhões).

Essas disparidades se devem à estrutura agrária de cada região, uma vez que no Sul as unidades de produção são, em média, menores que no resto do país. Além disso, quanto mais capitalizada a região, maior é a proximidade entre o agricultor e o banco, e existe maior facilidade de contratar um empréstimo.

FIGURA 5:



Fonte: MDA-2005

4.6. A racionalidade do PRONAF

O PRONAF tem-se configurado como o mais importante programa de apoio à produção agrícola para agricultura familiar, sob este aspecto todos os trabalhos de avaliação consultados são unânimes. Á partir desta constatação, podemos dirigir a análise da racionalidade institucional e técnico burocrática do programa sob duas indagações fundamentais: como um programa com tão forte apelo e responsabilidade social atinge seus objetivos, somente via setor produtivo agrícola? E, que tipo de produção promove?

Para Carneiro (1997), as noções como “aumento da capacidade produtiva”, “verdadeiro agricultor” e “agricultura familiar em transição”, presentes no texto do PRONAF, alertam para riscos e possíveis efeitos nefastos desta política pública para a agricultura familiar.

Já Sacco dos Anjos (2004), alerta para a questão da definição do público alvo do PRONAF. O Programa identifica o verdadeiro agricultor como aquele produtor apoiado quase que exclusivamente na exploração agropecuária de uma unidade de produção. Assim, a profissionalização do produtor é entendida como um estímulo à especialização e ao produtivismo. Dessa forma, segundo o autor: “poder-se-ia reincidir no mesmo erro de antanho, re-editando um novo ciclo de modernização conservadora ao privilegiar um elenco cada vez mais restrito de produtos e de produtores”. (p. 508).

O Instituto Lumen (1997) apontou que o público alvo do PRONAF se constitua de agricultores mais bem informados, mais abastados e com maior grau de associativismo. Magalhães (2005) demonstra que o programa estaria atingindo seus objetivos só em algumas áreas do país, principalmente no sul e entre os integrados com as agroindústrias. Indica, ainda, o conflito entre a necessidade de financiar agricultores familiares para a participação no mercado e os objetivos sociais para todo o grupo de agricultores familiares.

Feijó (2001) aferiu que os beneficiários do PRONAF têm crescimento da produtividade acima da média de um grupo controle. Por outro lado, Magalhães (2005), diz que o impacto do PRONAF na renda e produtividade seriam modestos.

Para Abramoway (1999) é bem mais fácil indicar as características gerais da população a ser beneficiada por um programa governamental que atingir na prática o alvo desejado. Assim, o crédito do PRONAF, conforme suas normas operacionais e regras bancárias, aplicadas pelos mediadores locais, direciona os recursos aos agricultores com maior habilidade produtiva e mais vinculados aos mercados estáveis, especialmente os *commodities* agroindustriais.

O trabalho de Abramoway (1999) demonstra que, nos estados que mais recorreram a crédito de custeio do PRONAF, os agricultores concentraram seu uso em um leque de dois ou três produtos. No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, o fumo responde por quase a metade do valor aplicado. Depois do fumo, em Santa Catarina, o milho absorve 32,5% dos recursos. No Rio Grande do Sul, a soja fica com 26%. No Paraná, 47,2% dos recursos do PRONAF voltam-se à produção de soja; o fumo fica com 15,6%. Em Minas Gerais, quase a metade dos contratos de custeio está ligada ao café. Os recursos de custeio, como é de se esperar, são usados naqueles produtos em que são maiores as possibilidades de comercialização.

O trabalho de Abramoway e Veiga, demonstra ainda, o papel fundamental dos mediadores locais na aplicação do crédito. Salienta três instituições principais nesse caso: os sindicatos dos trabalhadores rurais pela luta, mobilização e compromisso com o programa; a extensão rural pela responsabilidade técnica na elaboração projetos, concessão e acompanhamento do crédito e pela sua capilaridade institucional; e o sistema bancário, pelas exigências formais e transformação do crédito em produto e do agricultor em cliente.

Para os autores, a agência governamental responsável pela administração direta do PRONAF é formada, basicamente, por extensionistas. Os extensionistas têm papel decisivo na elaboração dos planos municipais de Desenvolvimento Rural, e a ligação entre os profissionais do DATER e seus colegas nos municípios, permite freqüentes consultas informais, quanto ao processo de elaboração e aos resultados dos planos. A extensão rural está entre as estruturas mais capilarizadas do país, com um total de 15 mil profissionais em campo.

A extensão rural, desde seus primórdios em Minas Gerais, até o período dos pacotes tecnológicos dos anos 70, teve sempre papel crucial na mediação entre agricultores e bancos. O mais importante, entretanto, é que o acesso ao crédito depende da elaboração de um projeto técnico que vem dos extensionistas. Embora alguns escritórios particulares de extensão

também elaborem projetos para pedidos de crédito, a maior parte vem da extensão oficial. E é claro que, para o público do Pronaf, o acesso ao crédito passará muito mais pela extensão oficial que por escritórios particulares. Os estados em que o PRONAF apresentou maior quantidade de mutuários do crédito rural são, não só aqueles em que há maior tradição nas operações bancárias feitas por agricultores familiares, mas também os que têm a extensão rural mais voltada para esse setor.

A presença dos técnicos extensionistas como principais mediadores, corrobora o sentido produtivista da concessão do crédito, uma vez levados em conta a tradição da extensão rural oficial no difusionismo tecnológico e modernização da agricultura e o caráter tecnológico da formação técnica e universitária hegemônica no Brasil.

A Portaria nº 386, de 24/9/1997, criou a declaração de aptidão, hoje obrigatória para todos os grupos do PRONAF, pela qual a verificação do preenchimento dos critérios de enquadramento na categoria social agricultor familiar pertence as organizações locais claramente designadas para esse fim: os sindicatos de trabalhadores rurais, as empresas estaduais de extensão rural e também os sindicatos rurais. O acesso ao PRONAF passa pelo vínculo com alguma organização local que qualifica o agricultor como familiar. Existe aí um risco de cartorialismo e mesmo de exclusão.

Para o sistema bancário os beneficiários do crédito de custeio e investimento do PRONAF devem poder reembolsar seus empréstimos, com base nos resultados econômicos advindos de suas atividades. Em tese, se esses resultados são positivos, o sistema bancário deveria interessar-se em seu financiamento. Deixadas, entretanto, ao livre arbítrio do mercado, essas atividades dificilmente serão financiadas, não por possuírem rentabilidade duvidosa, mas por representarem custos de transação bancária superiores à sua rentabilidade potencial. A escassez dos recursos voltados ao crédito rural torna os maiores tomadores de empréstimos especialmente interessantes aos bancos, não tanto por sua eficiência econômica na operação desses recursos, mas, sobretudo, por sua capacidade de oferecer ao sistema bancário as garantias reais e as contrapartidas que baixam os riscos das operações e ampliam seus ganhos colaterais.

Nesse sentido, para Abramoway (1999) a interferência da sociedade não só na organização local, mas, também, nas próprias regras de funcionamento do sistema bancário. O gerente do banco, embora continue a responder fundamentalmente a seus compromissos com

a rentabilidade e a adimplência de sua agência, recebe uma influência dos agricultores e dos técnicos em seu processo de tomada de decisões.

Existe a constatação de exigências por parte dos bancos não previstas na legislação e nos acordos que deram origem. As cooperativas de crédito representam, nesse sentido, promissor potencial para o desenvolvimento do PRONAF. O mais importante nas cooperativas de crédito, é que tendem a atuar junto a agricultores organizados e que possuem sólidos laços de confiança entre si. De certa forma, substituem custos de transação por organização local. O sistema de cooperativas de crédito, vêm apresentando resultados bastante favoráveis.

A pesquisa de Abramoway conclui que o PRONAF está conseguindo produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais. A relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar ganhou uma dimensão pública inteiramente inédita na história do país.

V. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS E DO TERRITÓRIO PESQUISADO

O objetivo da caracterização dos entrevistados é a problematização dos dados coletados, para à partir daí, identificar e priorizar as necessidades dos agricultores.

Analisa-se os dados totalizados dos três municípios, afim de identificar o tipo de agricultor pesquisado e as suas principais necessidades, as conclusões da pesquisa serão comparadas com a necessidades apontadas pela opinião dos agricultores coletadas em reuniões nos municípios para validação das informações. A distribuição dos agricultores pesquisados nos três municípios é a seguinte:

TABELA 07 – Distribuição dos entrevistados por município– Região Centro do RS/2005

<i>Município</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Mata	31	34,0
São Francisco de Assis	30	33,0
Tupanciretã	30	33,0
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A distribuição dos agricultores por localidades é descrita na tabela a seguir:

**TABELA 08 – Localidades pesquisadas-
Região Centro do RS/2005**

<i>Localidade</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Boa Esperança	6	6,6
Gramma	17	18,6
São Rafael	3	3,3
Lage	2	2,2
Sertão	1	1,1
São Pedro	14	15,4
Toroquá	16	17,6
Ac. Novo Tupã	3	3,3
Abacatu	4	4,4
Caneleira	13	14,3
Assentamento São Francisco	2	2,2
Passo da Lage	1	1,1
São Xavier	3	3,3
Km 4 Tupã/Julho	2	2,2
Não indicada	4	4,4
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Os dados são apresentados conforme a identidade, características da unidade de produção, condições agroecológicas dos territórios e indicadores sociais dos agricultores familiares pesquisados.

5.1. Com relação à identidade:

Os dados relativos à identidade dos entrevistados permite conhecer a amostra e definir algumas características que indicam a situação dos agricultores enquanto agentes na ação de integração, estratégia e subjetivação da utilização do PRONAF. São estes agentes que efetivam a aplicação dos recursos e sua identidade é fundamental para a compreensão das estratégias de apropriação dos recursos.

Com relação ao sexo, os agricultores entrevistados estavam distribuídos em 84,6 % do sexo masculino e 15,4 % do sexo feminino como responsáveis pela unidade de produção agropecuária.

À partir dos dados coletados, percebe-se a predominância dos homens como responsáveis pelas atividades econômicas no espaço pesquisado, indicando a discriminação de gênero, com a conseqüente exclusão das mulheres do controle das atividades produtivas na agricultura.

Essa característica é transferida ao processo de apropriação das políticas, sendo que a grande maioria dos agricultores que acessam as políticas agrárias são homens. A destinação de recursos para linhas especiais de crédito destinadas às mulheres não tem surtido efeito prático.

Com relação à faixa etária, os entrevistados estão assim distribuídos:

TABELA 09 – Faixa etária dos entrevistados- Região Centro do RS/2005

<i>Faixa etária</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
De 21 a 40 anos	27	29,7
De 41 a 60 anos	48	52,7
61 anos ou mais	16	17,6
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Percebe-se, à partir da tabela, que a faixa etária predominante no controle das atividades econômicas está acima dos 40 anos. Ressalta-se que apenas 9 dos entrevistados tinham menos de 30 anos, representando ao redor de 10 % dos entrevistados. Dados que demonstram a exclusão dos jovens do controle das propriedades rurais.

Com relação à documentação pessoal dos entrevistados, a frequência obtida foi a seguinte:

TABELA 10 – Documentação pessoal dos entrevistados-Região Centro do RS/2005

Documentação pessoal	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	%
RG	91	100,0	-	-
CPF	91	100,0	-	-
Título de eleitor	91	100,0	-	-
Talão do produtor	80	87,9	11	12,1
Conta bancária	63	69,2	28	30,8
Cheques, crédito pessoal e cartão de crédito	34	37,4	57	62,6

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Uma constatação importante é que 11 % dos entrevistados não possuem talão do produtor e uma parcela significativa não possui conta bancária e atividade financeira vinculada às instituições bancárias.

Quando perguntado aos entrevistados, como se definiam prioritariamente, a grande maioria (83,5 %) tem uma definição profissional de si, indicando a importância que cada um dá à atividade profissional. Nesse sentido, a profissionalização da atividade agrícola se mostra prioritária para a formação da cidadania.

As necessidades consideradas à partir dos dados relativos à identidade dos agricultores são as ações afirmativas inclusivas para jovens e mulheres e a formação e qualificação profissional dos trabalhadores visando a formalização e profissionalização.

5.2. Com relação à unidade de produção agropecuária:

As condições de posse e uso da terra dos entrevistados apresentou a seguinte distribuição:

**TABELA 11 – Condições de posse e uso da terra dos entrevistados
Região Centro do RS/2005**

<i>Condição</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Proprietário	57	62,6
Parceiro	13	14,3
Arrendatário	5	5,5
Agregado	1	1,1
Assentado	6	6,6
Proprietário/Parceiro	2	2,2
Proprietário/Arrendatário	6	6,6
Parceiro/Arrendatário	1	1,1
Total	91	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

O número de agricultores sem propriedade é expressivo e as relações de arrendamento e parceria indicam a dificuldade de acesso à propriedade. A estrutura fundiária demonstra o mesmo, com a maioria das propriedades com menos de 20 ha. O acesso à terra é sem dúvida, um obstáculo econômico importante para a atividade agrícola na região.

**TABELA 12 – Área da unidade de exploração X Acesso ao PRONAF dos entrevistados
Região Centro do RS/2005**

<i>Área</i>	<i>Acesso ao PRONAF</i>			
	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Até 5 hectares	3	5,0	4	12,9
De 5 a 10 hectares	7	11,7	3	9,6
De 10 a 20 hectares	23	38,3	7	22,6
De 20 a 50 hectares	21	35,0	10	32,3
Mais de 50 hectares	6	10,0	7	22,6
Total	60	100	31	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Nota: Realizado o teste “Qui-Quadrado” (nível de significância 5%), $p=0,233$. Rejeita-se a hipótese de dependência entre as variáveis, ou seja, não há evidências de associação entre “Área” e “Acesso ao PRONAF”.

A maioria dos agricultores (67%) tem entre 10 e 50 ha. Na relação com o acesso ao PRONAF percebe-se que há exclusão de agricultores em todas as faixas. Embora não exista correlação estatística entre a área e o acesso ao PRONAF, os agricultores com menos de 10 ha (18,7%) apresentam maior fragilidade, assim, são mais afetados pela ausência de políticas de apoio. A tendência, nesse sentido, é a exclusão progressiva dos extratos periféricos, com menos de 10 ha e mais de 50 ha. Para as áreas maiores o problema de acesso não é tão importante, uma vez que existe acesso à outras políticas. Mas para os agricultores com menos de 5 ha o problema da falta de acesso ao PRONAF pode resultar na exclusão de agricultores da atividade econômica.

Com relação às benfeitorias e equipamentos, a pesquisa demonstrou que a maioria das propriedades possuem infraestrutura de construções rurais e uma grande parte possui máquinas e equipamentos.

**TABELA 13 – Construções rurais nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

Outras construções	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Galpão	80	87,9	11	12,1
Piquete	72	79,1	19	20,9
Açude	56	61,5	35	38,5
Casa	31	34,1	60	65,9
Mangueira	39	42,9	52	57,1
Sistematização de solo	1	1,1	90	98,9
Outros*	2	2,2	89	97,8

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

* 1 estrebaria; 1 sala de ordenha

A infraestrutura de construções é fundamental para a produção agrícola, desta forma, embora a maioria das unidades de produção tenham algum tipo de construção, percebe-se que a ausência de galpão em 12,1% e de açudes em 38,5% das unidades pesquisadas indicam a necessidade de investimento em infraestrutura, uma vez que se mostra impossível a produção agrícola sem a construção de depósitos, reservatórios de água, abrigos e contenção para animais.

A quantidade de construções para as unidades de produção é muito pequena, visto se tratarem de unidades com pouca área e necessidade de intensificação da produção.

Com relação às máquinas e implementos, a situação é a seguinte:

**TABELA 14 – Máquinas e implementos nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

Máquinas e implementos	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Trator	40	44,0	51	56,0
Implementos	39	42,9	52	57,1
Colheitadeira/Ceifa	15	16,5	76	83,5
Triturador de grãos	25	27,5	66	72,5
Outros*	41	45,1	50	54,9

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

* Tração animal, carroça, pulverizador, caminhão.

O nível de mecanização da atividade agrícola é mediano, uma vez que se tratam de pequenas áreas, onde a mecanização pode se tornar inviável econômica ou ecologicamente. Por outro lado, a propriedade das máquinas e implementos é importante na produção, para a redução dos custos operacionais no processo produtivo e como forma de obtenção de renda para prestação de serviços.

A frequência de construções, máquinas e implementos nas unidades pesquisadas indicam a necessidade de investimento em benfeitorias e equipamentos, visando melhoria da infraestrutura produtiva e intensificação da produção.

A observação nas unidades de produção demonstrou que a maioria das benfeitorias encontra-se depreciada e as máquinas e equipamentos carecem de manutenção, nesse sentido indica-se o investimento em reformas para as construções e renovação das máquinas e implementos e o custeio para sua manutenção.

No que se refere à mão de obra, 68,1 % das unidades pesquisadas ocupam 2 ou 3 pessoas, indicando o uso intensivo da mão de obra, quando levamos em conta a área destas unidades. A geração de ocupação e renda na agricultura familiar é fundamental para desenvolvimento local e representa um custo baixo com relação aos outros setores da economia quanto comparamos o investimento necessário para a geração de um posto de trabalho.

**TABELA 15 – Mão-de-obra total nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

<i>Mão-de-obra total</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Nenhuma	8	8,8
1 pessoa	8	8,8
2 pessoas	29	31,8
3 pessoas	33	36,3
4 pessoas	6	6,6
5 pessoas	2	2,2
6 pessoas	5	5,5
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Quanto à natureza da mão de obra, fica caracterizada a predominância da agricultura familiar, com baixa incidência de contratos de trabalho. Fica evidente a necessidade do monitoramento do trabalho infantil, reconhecido em 8 unidades. Além disso, os dados indicam a necessidade de formalização do trabalho, uma vez que em 8,8 % das unidades não é percebido nenhum trabalhador e o uso de mão de obra é subestimado. A distribuição da mão de obra utilizada nas unidades de produção pesquisadas quanto à sua natureza é a seguinte:

**TABELA 16 – Natureza da mão-de-obra nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

Natureza da mão-de-obra	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Contratada	2	2,2	89	97,8
Familiar	49	53,8	42	46,2
Adultos	46	50,5	45	49,5
Jovens	9	9,9	82	90,1
Crianças	8	8,8	83	91,2

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

No que se refere aos cultivos e produtos nas unidades de produção pesquisadas, a distribuição é a seguinte:

**TABELA 17 – Produtos e produção nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

Produtos	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Soja	42	46,2	49	53,8
Arroz	9	9,9	82	90,1
Fumo	24	26,4	67	73,6
Leite	46	50,5	45	49,5
Fruticultura	16	17,6	75	82,4
Milho	64	70,3	27	29,7
Feijão	35	38,5	56	61,5
Hortigranjeiros	57	62,6	34	37,4
Gado de corte	38	41,8	53	58,2
Outros*	12	13,2	79	86,8

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

- Cana-de-açúcar, trigo, cereais de inverno, mandioca, batata-doce, piscicultura, suinocultura, ovinocultura, avicultura

Percebe-se, nas unidades pesquisadas, a predominância das culturas tradicionais de mercado, como soja, fumo, gado de leite e gado de corte. Além disso o cultivo de alimentos é expressivo, com produção de milho e feijão, que além de mercado, possuem possibilidade de consumo humano e animal.

Salienta-se a produção expressiva de hortigranjeiros, adequados às pequenas áreas e próprios para o consumo e mercado local.

A diversidade de produção é um potencial que precisa ser explorado na região, com investimentos nas culturas de mercado local e de consumo na unidade de produção.

As relações com o mercado dos agricultores pesquisados indicam um baixo grau de organização da produção, com baixo número de produtores cooperativados e a maior parte dos agricultores comercializando insumos e produtos de forma individual, conforme a tabela a seguir.

**TABELA 18 – Relação com o mercado nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

<i>Relação com o mercado</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Produtor individual	54	59,3
Cooperativado	15	16,5
Integração com agroindústria/Produtor individual	1	1,1
Produtor individual/Cooperativado	17	18,7
Cooperativado/Central de comercialização	1	1,1
Nenhuma	3	3,3
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A comercialização individual determina fragilidade no mercado, principalmente por se tratar de produção em pequena escala e de produtos sem diferenciação como o soja e o leite, onde a qualidade não agrega valor ao produto.

A falta de organização social e o uso de tecnologias convencionais médias de produção indicam a falta de qualificação organizacional, tecnológica e gerencial da produção e dos produtores, principalmente em cultivos e técnicas alternativas e competitivas no mercado.

A necessidade de políticas de acesso à propriedade e de assistência técnica e extensão rural ficam evidenciadas.

5.3. Com relação à agroecologia:

Os dados relativos à agroecologia das unidades de produção pesquisadas permitem delinear os principais riscos e fragilidades com relação à sustentabilidade ambiental do território pesquisado e se referem principalmente ao uso da água, solo e manutenção de reservas legais e áreas de preservação.

A maior parte dos solos tem fertilidade regular, conforme demonstra a tabela:

**TABELA 19 – Condições do solo nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

<i>Solo</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Bom	18	19,8
Regular	66	72,5
Ruim	7	7,7
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Da mesma forma o relevo predominante é ondulado (70%), com um índice importante de áreas com relevo acidentado (18 %).

A grande presença de nascentes e mananciais naturais demonstra que deve haver preocupação com a preservação de fontes e nascentes e com a manutenção e recuperação de matas ciliares.

**TABELA 20 – Disponibilidade de água nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

<i>Água</i>	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Rede pública	-	-	91	100,0
Nascentes	34	37,4	57	62,6
Córregos e rios	24	26,4	67	73,6
Açude	35	38,5	56	61,5
Poço	53	58,2	38	41,8
Poço artesiano ou semi-artesiano	20	22,0	71	78,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Ainda com relação ao uso da água, torna-se fundamental o monitoramento das águas subterrâneas, pois mais da metade dos produtores ainda se servem da água de poços.

Nas instalações sanitárias, a grande maioria dos agricultores pesquisados possui banheiro, mesmo assim ainda encontram-se 5,5% das unidades com o uso de latrinas e 1 unidade sem nenhum tipo de instalação. Tal situação demonstra a necessidade urgente de medidas sanitárias, dado o caráter de saúde pública e dignidade humana relacionado com este aspecto.

**TABELA 21 – Instalações sanitárias nas UPA pesquisadas
Região Centro do RS/2005**

<i>Instalações sanitárias</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Banheiro	82	90,1
Latrina sem fossa	3	3,3
Latrina com fossa	4	4,4
Nenhuma	1	1,1
Banheiro/Latrina com fossa	1	1,1
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A questão agroecológica das unidades de produção pesquisadas encontra um problema comum no espaço agrário: a falta de manutenção de reservas legais e áreas de preservação permanente. Embora a legislação obrigue a preservação de áreas de reserva legal, apenas 41,8% das unidades mantêm esse tipo de vegetação e as áreas de encostas com grande declividade e matas ciliares não são preservadas em sua totalidade. Conforme se pode ver na tabela que segue:

TABELA 22 – Vegetação nas UPA pesquisadas - Região Centro do RS/2005

Vegetação	<i>Sim</i>		<i>Não</i>		<i>Total</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Pastagens	68	74,7	23	25,3	91	100
Culturas permanentes	73	80,2	18	19,8	91	100
Culturas temporárias	83	91,2	8	8,8	91	100
Reserva legal	38	41,8	53	58,2	91	100
Área de preservação permanente	37	40,7	54	59,3	91	100
Outros	-	-	91	100,0	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

As unidades de produção pesquisadas não tem nenhum tipo de planejamento ambiental. A manutenção e exploração dos recursos naturais nestas áreas está por conta dos proprietários e a gestão dos recursos naturais é feita conforme a formação cultural desses e movida principalmente pelos processos produtivos, responsáveis pela manutenção da renda das unidades de produção.

O problema da implantação de áreas de reserva legal nas propriedades, do controle e exploração das áreas de preservação permanente, em especial pela pressão produtiva dessas

áreas, determinada pela dificuldade de acesso à terra, além da necessidade de preservação das nascentes, matas ciliares e lençóis freáticos são urgentes para a sustentabilidade ambiental da região.

Considera-se a necessidade de políticas ambientais, de caráter educativo e formativo, uma vez que as determinações legais estão postas e os sistemas de vigilância e controle tem se mostrado ineficazes.

5.4. Com relação aos indicadores sociais

A análise dos indicadores sociais permite avaliar a situação dos agricultores pesquisados com relação à sua realidade vivenciada. À partir destas informações é possível induzir as reais necessidades dos agricultores, não só relativas aos processos produtivos, comumente avaliados, mas principalmente com relação à qualidade de vida e desenvolvimento humano.

Os dados mais relevantes no que se refere aos indicadores sociais, dizem respeito à baixa escolaridade dos agricultores pesquisados. Os dados revelam que a maioria só tem acesso ao ensino fundamental:

TABELA 23 – Escolaridade x Acesso ao PRONAF para os agricultores entrevistados Região Centro do RS/2005

Escolaridade	Acesso ao PRONAF				Total	
	Sim		Não		Freq	%
	Freq	%	Freq	%		
Analfabeto	3	50,0	3	50,0	6	100
Alfabetizado	4	50,0	4	50,0	8	100
Até 4ª série do 1º grau	29	74,4	10	25,6	39	100
Da 5ª à 7ª série do 1º grau	18	72,0	7	28,0	25	100
Primeiro grau completo	2	33,3	4	66,7	6	100
Segundo grau incompleto	3	75,0	1	25,0	4	100
Segundo grau completo	1	100,0	-	-	1	100
Superior completo	-	-	1	100,0	1	100
Pós-graduado	-	-	1	100,0	1	100
Total	60	65,9	31	34,1	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A escolaridade dos agricultores está em sua maioria no nível fundamental. A inadequação da educação formal ao espaço agrário tem sido apontada em diversos estudos como provável causa da baixa escolaridade no meio rural, acrescenta-se a isso a falta de ensino profissionalizante para agricultores, que se formam para o trabalho através da educação informal, de geração para geração e conforme a cultura local.

As faixas de renda dos agricultores pesquisados demonstram que a grande maioria vive com renda entre 1 e 3 salários mínimos, sendo enquadrados no PRONAF grupo C. Salienta-se a necessidade de assistência social para aqueles com renda menor que 1 salário mínimo.

TABELA 24 – Faixas de Renda Familiar em SM* x Acesso ao PRONAF para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005

Renda	<i>Acesso ao PRONAF</i>				<i>Total</i>	
	<i>Sim</i>		<i>Não</i>		<i>Freq</i>	<i>%</i>
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>		
Até 01 salário mínimo	6	75,0	2	25,0	8	100
De 01 a 03 salários mínimos	43	71,7	17	28,3	60	100
De 03 a 10 salários mínimos	11	52,4	10	47,6	21	100
Mais que 10 salários mínimos	-	-	2	100,0	2	100
Total	60	65,9	31	34,1	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

* Salário Mínimo (SM) considerado de R\$ 300,00 em vigor no Brasil em outubro de 2005

Os agricultores pesquisados, de forma geral, apresentam condições de moradia regulares conforme tabela a seguir:

**TABELA 25 – Tipos de moradia dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

<i>Moradia</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Tapera	3	3,3
Casa de madeira	36	39,6
Galpão	2	2,2
Casa de alvenaria	46	50,5
Casa mista	3	3,3
Não respondeu	1	1,1
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Conforme descrito na tabela, uma pequena quantidade de agricultores vive em habitações improvisadas. Tal condição não representa importância quantitativa, mas, por outro lado, a importância qualitativa da falta de moradia confere relevância aos dados, indicando a necessidade de políticas de habitação. As condições das moradias, no que se refere ao estado de conservação e manutenção, reforçam esta necessidade, conforme a tabela a seguir:

**TABELA 26 – Condições da moradia dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

<i>Condições da moradia</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Precárias	16	17,6
Médias	46	50,5
Boas	29	31,9
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Com relação ao acesso aos serviços públicos, encontram-se agricultores sem acesso à luz elétrica, um número expressivo sem acesso à telefonia (26,4 %) e carência de utilidades domésticas básicas. Vejam-se as tabelas a seguir:

**TABELA 27 – Acesso à luz elétrica dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

<i>Luz</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Ligação pública	67	73,6
Cooperativa	17	18,7
Nenhuma	7	7,7
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

**TABELA 28 – Utilidades para o lar dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Utilidades do lar	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Refrigerador	86	94,5	5	5,5
Televisão	82	90,1	9	9,9
DVD	5	5,5	86	94,5
Parabólica	46	50,5	45	49,5
Freezer	73	80,2	18	19,8
Aparelho de som	70	76,9	21	23,1
Vídeo cassete	11	12,1	80	87,9
Captação de satélite	-	-	91	100,0
Outros	9	9,9	82	90,1

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

No que se refere ao atendimento público aos agricultores pesquisados a distribuição é descrita na seguinte tabela:

**TABELA 29 – Atendimento público para os agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Atendimento público	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Posto de saúde	41	45,1	50	54,9
EMATER	20	22,0	71	78,0
ONG	1	1,1	90	98,9
Escola	8	8,8	83	91,2
Cooperativa	24	26,4	67	73,6
Instituições assistenciais e de apoio social	20	22,0	71	78,0
Outros	1	1,1	90	98,9

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A predominância do atendimento público encontra-se na área da saúde básica, através do posto de saúde. Salienta-se o atendimento da cooperativa, uma vez que poucos agricultores são associados. A presença de instituições sociais também é significativa. Percebe-se o baixo número de agricultores atendidos pelo órgão de extensão rural oficial. A falta de assistência técnica promove a exclusão de agricultores das políticas agrárias, uma vez que esses técnicos são os principais promotores das políticas públicas para a agricultura, conforme a tabela a seguir:

**TABELA 30 – Acesso às políticas agrárias para os agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Acesso às políticas agrárias	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Custeio agropecuário/MAPA	20	22,0	71	78,0
RS Rural	27	29,7	64	70,3
Reforma agrária	1	1,1	90	98,9
Organizações de fomento	3	3,3	88	96,7
PRONAF	60	65,9	31	34,1
Fundo Rotativo Municipal	-	-	91	100,0
Crédito fundiário	3	3,3	88	96,7
Associações e partidos políticos	1	1,1	90	98,9

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

O acesso dos agricultores familiares às políticas agrárias é significativo. Salienta-se a importância do RS rural, política de redução da pobreza e manejo dos recursos naturais, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e gerenciada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul e do Custeio Agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Embora o acesso significado ao Pronaf, muitos agricultores ainda estão excluídos do programa. Levando-se em consideração que a quase totalidade dos agricultores são familiares e estão enquadrados nas faixas de renda e patrimônio das linhas de crédito do Pronaf, pode-se induzir, baseados nas informações sobre o acesso aos bancos e ao atendimento da Emater, que as barreiras são técnico burocrática, representadas pela falta de assistência técnica e pelas exigências bancárias para a concessão do crédito do Pronaf.

Verifica-se uma alta incidência dos agricultores atendidos pela Emater no acesso ao PRONAF. A relação entre o atendimento da Emater e o acesso ao PRONAF indica correlação

entre as duas variáveis. Quando atendidos pela Emater, o acesso dos agricultores ao PRONAF cresce 15% com relação aos agricultores que não são atendidos. Conforme a tabela a seguir:

TABELA 31 – Atendimento da EMATER x Acesso ao PRONAF para os agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005

Atendimento EMATER	<i>Acesso ao PRONAF</i>			
	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Sim	17	28,3	3	9,7
Não	43	71,7	28	90,3
Total	60	100	31	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Nota: Realizado o teste “Qui-Quadrado” (nível de significância 5%), $p=0,042$. Rejeita-se a hipótese nula, de independência entre as variáveis, ou seja, há evidências de associação entre “Atendimento EMATER” e “Acesso ao PRONAF”.

A participação dos agricultores determina a qualificação na ação social para apropriação das políticas agrárias, com base no Estado Democrático e legitimadas na gestão das políticas públicas. Nesse sentido, a participação dos agricultores nas políticas agrárias tem sido instrumento de gestão do programa, através da participação dos indivíduos e representação das organizações sociais e políticas, em conselhos e órgão executivos de gestão. A participação social e política dos agricultores nos seus contextos locais fazem parte da sua qualificação para ação social.

A participação social dos agricultores pesquisados é analisada na tabela a seguir:

TABELA 32 – Participação na comunidade dos agricultores entrevistados Região Centro do RS/2005

Participação na comunidade	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Clubes	27	29,7	64	70,3
Escola	13	14,3	78	85,7
Atividades de lazer e convívio social	59	64,8	32	35,2
Centros sociais	18	19,8	73	80,2
Paróquia ou congregação	47	51,6	44	48,4
Festas e reuniões locais	67	73,6	24	26,4
Outros	2	2,2	89	97,8

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A participação na comunidade dos agricultores pesquisados é significativa, mas não se pode deixar de perceber que, com exceção das festas, lazer e convívio social, a organização e participação atinge menos da metade dos agricultores, demonstrando a necessidade de políticas de integração e organização social.

Com relação a participação política não é diferente:

**TABELA 33 – Participação política dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Participação política	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Conselhos municipais	7	7,7	84	92,3
Cooperativas	13	14,3	78	85,7
Órgãos de classe	2	2,2	89	97,8
Sindicatos	56	61,5	35	38,5
Outros	6	6,6	85	93,4

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Embora o pequeno número de agricultores com participação política, o caráter representativo desta participação indica uma organização política muito significativa, sob o ponto de vista qualitativo. Nesse sentido uma quantidade expressiva dos agricultores encontra-se representada por alguma instituição política.

Assim, a participação política sem o engajamento institucional é mais elevada, indicando que a organização através da política tem grande participação dos agricultores. Quando perguntados sobre a sua participação em atividades políticas, as respostas dos agricultores pesquisados obteve a seguinte frequência:

**TABELA 34 – Participação em atividades políticas para os agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Instituições	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Associação de Moradores	10	11,0	81	89,0
Orçamento Participativo Municipal/Estadual	24	26,4	67	73,6
Conselhos Municipais	5	5,5	86	94,5
Sindicatos	65	71,4	26	28,6
Entidades sociais e/ou culturais	7	7,7	84	92,3
Partidos políticos	28	30,8	63	69,2
Outros	2	2,2	89	97,8

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Abordando os indicadores sociais em uma perspectiva mais ampla, leva-se em consideração a percepção dos entrevistados acerca de seus principais problemas, direitos e liberdades.

Os principais problemas percebidos pelos agricultores familiares estão assim distribuídos:

TABELA 35 – Principais problemas enfrentados pelos agricultores entrevistados Região Centro do RS/2005

<i>Principais problemas enfrentados</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Econômicos	52	57,1
Políticos	16	17,6
Sociais	1	1,1
Direitos humanos	4	4,4
Econômicos/Políticos	12	13,2
Nenhum	6	6,6
Total	91	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

O principal problema apontado, pela maioria, é econômico. Nesse sentido, o PRONAF possui uma ação extremamente positiva pois contribui com o aporte de recursos com potencial de geração de renda. Por outro lado, aparece como importante, na percepção dos agricultores, os problemas políticos e em alguns casos, a relação entre os dois, que podem representar obstáculo na implementação das políticas públicas, entre elas, o Pronaf.

A falta de direitos básicos do cidadão como saneamento básico, saúde, transporte, conforto e educação, indicam a necessidade de políticas nesse sentido, tais políticas dependem mais da ação focalizada e da educação e participação dos agricultores do que de grandes obras de infraestrutura. Diferentemente do setor urbano, as obras de saneamento são esparsas e não em rede, com o tratamento individual ou cooperativo da água e dejetos. As políticas públicas de saúde, educação e transporte estão municipalizadas, dessa forma, a ação política e a organização social são prioritários para a conquista de direitos sociais.

Com relação aos direitos sociais, a opinião dos agricultores está expressa na tabela a seguir:

TABELA 36 – Direitos sociais, baseados na opinião pessoal dos agricultores entrevistados Região Centro do RS/2005

Direitos sociais	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Segurança alimentar	89	97,8	2	2,2
Habitação	85	93,4	6	6,6
Saneamento básico	26	28,6	65	71,4
Transporte	65	71,4	26	28,6
Conforto	63	69,2	28	30,8
Saúde	57	62,6	34	37,4
Educação	68	74,7	23	25,3
Luz	84	92,3	7	7,7
Lazer	71	78,0	20	22,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Como elemento fundamental para o desenvolvimento como liberdade estão as garantias de transparência. A opinião dos agricultores pesquisados está descrita a seguir:

TABELA 37 – Garantias de transparência, baseados na opinião pessoal dos agricultores entrevistados - Região Centro do RS/2005

Garantias de transparência	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Acesso à informação (políticas agrárias)	66	72,5	25	27,5
Liberdades culturais e individuais	82	90,1	9	9,9
Acesso a políticas de proteção social	11	12,1	80	87,9
Presença das instituições democráticas	10	11,0	81	89,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A pequena presença de instituições democráticas, o baixo acesso à políticas de proteção social e um percentual significativo de falta de informação sobre as políticas agrárias indicam necessidade de maior presença do Estado através de políticas públicas para garantia da equidade social.

Nesse sentido, é importante a percepção dos agricultores pesquisados com relação à liberdade:

**TABELA 38 – Liberdades dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Liberdades	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Pessoais: Se considera livre de nascimento?	87	95,6	4	4,4
Liberdade para possuir: Se considera livre para possuir?	69	75,8	22	24,2
Facilidades econômicas	34	37,4	57	62,6
Oportunidades sociais	71	78,0	20	22,0
Liberdade política	81	89,0	10	11,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

A ausência de facilidades econômicas, a falta de liberdade para possuir e a falta de oportunidades sociais demonstram que a liberdade não é igual para todos. Dessa forma, a equidade social depende da equiparação dos indivíduos, no que se refere, principalmente, às questões econômicas e sociais. Nesse sentido, o PRONAF tem papel fundamental, pelo aporte de recursos na forma de crédito subsidiado para as camadas mais carentes. Por outro lado, sem a organização social e política, as oportunidades sociais podem não ser atingidas, com reflexos diretos nas facilidades econômicas.

Com relação às condições de segurança social e direitos humanos necessários à liberdade, é a seguinte a opinião dos agricultores pesquisados:

**TABELA 39 – Garantias de segurança dos agricultores entrevistados
Região Centro do RS/2005**

Segurança	<i>Sim</i>		<i>Não</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	Freq	<i>%</i>
Na sua opinião, se considera protegido contra a violência?	33	36,3	58	63,7
Na sua opinião, possui direito de resistir à opressão?	80	87,9	11	12,1
Opinião sobre a existência de algum tipo de discriminação na comunidade ou município (Econômica, profissional, sexual, étnica, religiosa, política.)	41	45,1	50	54,9

Fonte: Pesquisa de campo, 2005.

Não é possível construir uma sociedade democrática sem proteção contra a violência, resistência à opressão e tolerância social. A percepção dos agricultores sobre a proteção contra a violência e a discriminação social forma um quadro alarmante com relação aos direitos humanos. A necessidade de políticas de inclusão social e proteção contra a violência

são responsabilidade do Estado e devem acompanhar as políticas agrárias para garantir o desenvolvimento humano no espaço agrário.

Percebe-se a predominância da agricultura familiar em todo o território pesquisado. A geração de renda para o desenvolvimento de facilidades econômicas é necessidade prioritária.

A assistência técnica e extensão rural precisa ser expandida, com o apoio de cooperativas e outras instituições.

A falta de infra-estrutura de saneamento básico, no que se refere à qualidade da água e controle da emissão dos dejetos é vinculado ao problema ambiental e necessita medidas urgentes para manutenção da qualidade de vida na perspectiva do Desenvolvimento Humano. A infra-estrutura de energia, transportes e comunicações são precárias e o problema de moradia atinge um grupo significativo de agricultores.

Os territórios pesquisados apresentam alta vulnerabilidade na área de direitos humanos, com ausência da proteção contra a violência manifestada pela maioria dos entrevistados e a falta das instituições democráticas, percebida por quase todos os entrevistados. Além disso, encontramos ainda, discriminação, que associada à violência e a ausência das instituições democráticas compõe um quadro crítico para a diversidade e inclusão social.

A falta de acesso à educação é demonstrada pela baixa escolaridade dos entrevistados. A assistência técnica e extensão rural atinge poucas propriedades e a qualificação profissional e acesso às informações sobre as políticas agrárias é deficiente.

Evidenciam-se, à partir dessas informações, a necessidade de políticas de geração de renda e de infra-estrutura: habitação, saneamento básico, energia, estradas e comunicações. Percebe-se também a necessidade de políticas de acesso à educação, compatível com o espaço agrário. A falta de proteção contra a violência e a discriminação indicam a necessidade de organização social, estruturação das instituições democráticas locais e ações afirmativas de inclusão social para grupos marginalizados.

5.5. As necessidades dos agricultores conforme eles próprios:

Para comparar os dados coletados com as necessidades dos entrevistados, conforme a sua própria percepção, foram realizadas reuniões nos três municípios pesquisados, com a presença de 20 entrevistados em Tupanciretã, 14 em Mata e 12 em São Francisco de Assis, a técnica utilizada foi a dinamização através da apresentação dos dados do diagnóstico e discussão com os entrevistados, para então, à partir das discussões, identificar e priorizar as necessidades através da visualização móvel. Nas reuniões foram apresentados os dados relativos ao diagnóstico na forma de exposição, para motivar a discussão sobre os principais obstáculos enfrentados pelos entrevistados. A priorização foi realizada com o uso de tarjas móveis representando os problemas identificados. Seleccionamos, à partir daí, os problemas priorizados com maior frequência nos três municípios e comparamos com o diagnóstico dos três municípios, para, em conjunto, conduzir a discussão dos dados e as conclusões acerca das necessidades dos agricultores.

Os problemas priorizados estão assim distribuídos por município:

**QUADRO 2: Principais problemas identificados pelos agricultores
Região Centro do RS/2005**

São Francisco de Assis	Tupanciretã :	Mata:
Necessidade de mais linhas de financiamento com baixo custo e aumento dos limites de crédito.	Necessidade de mais linhas de financiamento com baixo custo e aumento dos limites de crédito.	Necessidade de mais linhas de financiamento com baixo custo e aumento dos limites de crédito.
Mais assistência técnica	Mais assistência técnica	Mais assistência técnica
Preço dos produtos e insumos	Preço dos produtos e insumos	Preço dos produtos e insumos
Organização Social	Profissionalização	Alternativa econômica à cultura do fumo
Acesso à saúde	Organização social	Organização social

Fonte: Elaborado pelo autor com base em reuniões com os agricultores na região pesquisada

Os problemas apontados pelos agricultores estão diretamente vinculados à sua racionalidade estratégica, ligada ao processo produtivo e a geração de renda. A participação dos técnicos na elaboração dos problemas fixa uma base racional e técnica na percepção da realidade pelos agricultores. Além disso, a presença objetiva da economia nas estratégias de

sobrevivência dá um caráter pragmático a esse aspecto. Nesse sentido, torna-se fundamental a elaboração de um contexto mais complexo para a percepção dos problemas dos agricultores. A opção metodológica, nesse caso, é a análise das relações entre os contextos, a opinião dos agricultores, os usos do PRONAF e a opinião dos gestores locais.

5.6. Os usos do PRONAF:

Dos 60 agricultores beneficiados pelo PRONAF, 35 se enquadram no PRONAF D, 23 no PRONAF C e somente 2 no PRONAF A, evidenciando o acesso ao crédito pelos produtores mais capitalizados ou, conforme a postura histórica da extensão rural, os agricultores que apresentam maior possibilidade de adoção de tecnologias. .

A distribuição entre custeio e investimento é de 16 projetos de custeio, envolvendo lavouras de arroz, soja e pecuária de forma mais expressiva, e ainda, milho, aipim e melancia, e 44 projetos de investimento, para a aquisição de tratores usados, equipamentos e implementos na maioria dos casos e, ainda, aquisição de matrizes, construção de galpão e aquisição de barco e motor.

Os produtores que acessam o PRONAF apresentam boas condições de moradia e são proprietários dos imóveis, com exceção do PRONAF A, que é um projeto para um grupo de produtores visando a construção de galpão para beneficiários do crédito fundiário.

A receita bruta dos beneficiários é, em média, R\$ 30.250,00 e o patrimônio médio R\$ 75.650,00 entre os pesquisados.

Dos 60 beneficiados pelo PRONAF, apenas duas são mulheres. Embora exista uma linha específica para as mulheres, o acesso ao programa apresenta clara discriminação de gênero. As causas para essa discriminação, extrapolaram os limites do PRONAF e estão relacionados às possibilidades de acesso à propriedade e às relações familiares no espaço agrário. Nesse sentido, é papel do PRONAF a execução de ações afirmativas, visando maior facilidade no acesso das mulheres aos recursos do programa, minimizando, assim, as demais desigualdades entre gêneros presente nas relações sociais no espaço agrário.

Nos municípios pesquisados não existem projetos para o PRONAF infraestrutura, demonstrando desorganização política por parte dos municípios. O PRONAF infraestrutura depende de projetos municipais, enquadrados no Plano Municipal, com aval do conselho, e com elaboração por técnicos especializados.

Para a análise da relação entre as necessidades dos agricultores e a racionalidade técnico-burocrática, utilizaremos para entendimento desta última a percepção dos técnicos locais acerca das políticas agrárias e das necessidades dos agricultores e as normas operacionais e regulamentos do PRONAF.

5.7. A participação dos gestores locais:

Os gestores locais desempenham o papel de mediadores e gerenciadores da relação entre a racionalidade técnico burocrática das políticas agrárias e os interesses e necessidades dos agricultores. Sobre isso Delma Pessanha Neves, citada por Marques (2004), analisa como os técnicos executam dupla função no sistema hierárquico: no nível superior, os gestores elaboram projetos burocráticos e racionais; no campo, os técnicos são considerados mediadores legítimos dos interesses e necessidades dos agricultores. Neste nível as relações pessoais e o clientelismo predominam.

Os técnicos e políticos locais possuem o controle local das operações no PRONAF, por controlarem a informação e o processo burocrático para obtenção do crédito. A associação entre os técnicos, políticos e bancários determinam de forma decisiva o destino dos recursos do PRONAF, privilegiando os agricultores emergentes, aqueles que respondem às exigências do mercado e às inovações tecnológicas (MARQUES, 2004).

De acordo com o seu ponto de vista, os técnicos consideram que o saber técnico permite, plenamente, identificar e conhecer os problemas dos agricultores, assim podendo, em seguida, propor soluções. Seus conhecimentos nunca são vistos como uma ferramenta de apoio ao saber dos agricultores (MARQUES, 2004). Dessa forma, direcionam os recursos conforme o planejamento técnico e estão livres para se engajarem mais intensamente nos tipos de intervenção para os quais estejam mais preparados.

Com relação à agricultura familiar e os problemas dos agricultores as principais expressões dos gestores locais são “falta de incentivo”, “burocracia” e “falta de assistência técnica”, salientam-se ainda as referências sobre a desarticulação dos governos federal, estadual e municipal e das políticas agrárias, a desorganização, falta de mobilização e desmotivação dos agricultores. Os problemas relativos aos recursos hídricos e sua utilização e às condições das estradas são considerados importantes por todos.

Para o técnico da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Tupanciretã

O que o produtor precisa são bons projetos, assistência qualificada para o sucesso do projeto, recursos pra tocar o projeto, uma agroindústria para agregar valor ao produto dele. Tem que ter alguma coisa que viabilize ele. O pequeno produtor não tem dinheiro para fazer bem feito a lavoura, não tem recurso público, é bastante burocrático, principalmente o Pronaf...Daí o governo municipal, estadual ou federal não tem um programa que viabilize a propriedade, uma suinocultura, uma avicultura. Não tem projeto pra reestruturar a propriedade e para gerenciar porque não tem capital para fazer um bom gerenciamento.

O presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Francisco de Assis coloca-se como agricultor:

...nos sentimos desestimulados, sem incentivo, por falta de alternativas. O governo tem tantos órgãos, que se fossem debatendo, fazendo algum caminho, eu acho que vale”. Com relação à organização dos agricultores coloca: “Pra frente tem que formar núcleos produtivos, seria uma maneira de formar grupos e até em parceria, mas precisa avançar isso aí.

A técnica municipal de São Francisco de Assis considera que:

Falta responsabilidade dos governos federal, estadual e principalmente municipal, as políticas não funcionam porque não tem compromisso. Com o fundo municipal o produtor faz um projeto da cabeça dele, sem nenhuma orientação técnica e quase que a totalidade não foi bem feita. No abastecimento de água, 12 poços foram abertos e só tem um funcionando.

Com relação aos agricultores, a técnica da secretaria de agropecuária do município é direta, carregada de algum preconceito, evidente em todos os entrevistados:

Tem a parte mais desenvolvida do município, com italianos e alemães, mais na serra, que se fomenta funciona, com fumo e uva, mas tem a outra parte, de descendentes de escravos e peões de fazenda, onde é muito difícil ter resultado, não querem saber de trabalhar.

Para o técnico da prefeitura de Mata, “o que falta é integração entre as esferas do governo, Para ele, o que os agricultores precisam é:” organização na compra de insumos e comercialização, valorização da atividade, segurança na produção, principalmente contra estiagens e políticas de preservação ambiental e uso dos recursos hídricos”. É taxativo: “A agricultura familiar só continua com diversificação e agroindustrialização através do cooperativismo.

Para o secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mata o agricultor “se sente pressionado economicamente e vem só mantendo a condição, tem até algum conforto, mas não consegue progredir. Com relação aos programas oficiais considera” que até não são muito burocráticos, mas uns tem problema com o banco porque já tiveram problemas financeiros.” Acha que o agricultor está “impedido de crescer”.

A técnica da Secretaria de Agricultura e meio Ambiente de Tupanciretã coloca: “Olha, eu gostaria muito de trabalhar sabe, efetivamente fazer alguma coisa que tivesse uma perspectiva de produção de renda pros agricultores em geral...” E ainda: “...Alguns tem vontade de trabalhar, outros nem tanto, tem vontade de esperar, aí quando não tem mais recursos eles ficam mal, desassistidos, passivos, esperando ajuda.

Com relação ao PRONAF as referências apontam uma posição inequívoca: é fundamental para os agricultores familiares e para o desenvolvimento dos municípios, tem baixo valor com relação às necessidades dos agricultores e atinge um tipo de agricultor mais consolidado.

Para o secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mata, se referindo ao Pronaf:

Em matéria de resultado a gente tem que dar nota 10. Desde o primeiro PRONAF, foi criada uma linha, era de R\$ 5.000,00. A maioria conseguiu se equilibrar. Um dinheiro barato na época e até hoje dá pra trabalhar. Não dá pra fazer toda a planta, mas é um dinheiro barato. É saliente: O Pronaf, também, não é só pequenininho, uma classe quase média também trabalha com a linha Pronaf. E precisaria né? A única coisa que tá errada no Pronaf é esses valores. Por exemplo, se o produtor tiver 50 há

e der uma safra boa e produzir 40 sc por ha são 2000 sc que dá R\$ 60.000,00 e então cai fora da linha Pronaf.

Sobre o PRONAF o técnico de São Francisco de Assis afirma: “O Pronaf ajuda, mas não resolve, não chega para investimento e as políticas não respeitam o tempo do agricultor por causa da burocracia e da relação com o banco”.

Segundo o técnico de Mata, em referência ao PRONAF que: “Hoje está melhor do que quando não existia agricultura familiar e o sindicato mobiliza para o Pronaf que é uma conquista deles. O Pronaf ajuda na estruturação da propriedade e na melhoria da qualidade de vida”.

Para a técnica de São Francisco de Assis “O maior problema é a falta de dinheiro, o Pronaf tem baixo valor e a agricultura necessita investimento”. Além disso considera que “Os agricultores mais fortes tem identidade com o gado de corte e não tem condições de se converter em agricultura família. E coloca sua posição:

Nessa região mais pobre, nem a prefeitura nem a Emater quer trabalhar, porque há baixa adesão nos programas, estão acostumados a ficar sentados na sombra e recebem bolsa escola, vale gás e cesta básica, querem que a prefeitura faça tudo de graça.

Para o Técnico de Tupanciretã:

O PRONAF aqui é mais pra comprar adubo pra produzir soja. O agricultor pega o PRONAF porque é o que tem pra ele pegar, e aí eu faço uma denúncia, que grande parte dos recursos do PRONAF não estão sendo investidos na produção. O produtor faz o PRONAF e até arrenda sua propriedade.

A diferenciação econômica é salientada: “O grande produtor tem financiamento, tem peso, tem securitização, tem prorrogação e o pequeno produtor não tem dinheiro pra fazer bem feito a lavoura, não tem recurso público, é bastante burocrático”.

Na opinião do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tupanciretã

O PRONAF foi uma grande conquista. Foi desde o início defendido e cuidado pelos pequenos produtores, se nós formos botar uns 12 anos mais um pouquinho, era um desastre, não tinha nada, não tinha coisa nenhuma...O PRONAF foi um grande avanço e tem que continuar, não pode parar de jeito nenhum, mas não pode ser muito burocrático também, tem que desburocratizar.

A percepção do PRONAF, como fundamental para o fortalecimento da agricultura familiar é reconhecida por todos os agentes envolvidos na sua implementação, as críticas se referem aos baixos valores e ao tempo que não acompanha os períodos agrícolas.

VI. PROBLEMATIZANDO E COMPREENDENDO AS POLÍTICAS E AS NECESSIDADES DOS AGRICULTORES

O princípio fundamental da análise, neste capítulo, é que a única entidade capaz de realizar ação social é o indivíduo. Toda a discussão acerca da racionalidade técnico burocrática interessa na formulação subjetiva da realidade pelos gestores locais e pelos agricultores familiares, internalizada na ação dos indivíduos, enquanto representantes da organização na política agrária.

Dessa forma, o caráter da aplicação das normas e técnicas na operação do PRONAF depende fundamentalmente da ação dos indivíduos, são estes que acessam o programa, preenchem os formulários, formalizam as relações e aplicam os recursos. Estes indivíduos estão sujeitos a um contexto local. A ação reflexiva dos indivíduos nos contextos locais é que realiza o PRONAF como ação social.

Percebe-se, na pesquisa, que a ação dos gestores locais está orientada à partir da organização técnico burocrática do PRONAF e da instituição que representam, além das relações hierárquicas e políticas, daí derivadas, nos contextos locais. Por outro lado, a ação dos agricultores está orientada com base na experiência, vinculada às lógicas de integração, de estratégia e de subjetivação nos contextos locais.

A confrontação entre os contextos locais e as ações dos gestores e dos agricultores, nas suas lógicas de integração ao PRONAF, nas estratégias de apropriação dos recursos e na subjetivação dos discursos que fundamentam essa ação, compõe o modo de compreensão da execução do PRONAF e da sua contribuição na promoção das liberdades e capacidades dos agricultores como formadoras da cidadania.

Fica evidente que os gestores formulam o discurso de subjetivação da ação muito mais baseados nos procedimentos técnico burocráticos e os agricultores tem uma subjetivação mais ligada à lógica estratégica, pela vinculação do PRONAF ao sistema produtivo e direcionado a base material de produção.

Os contextos locais indicam que os agricultores tem necessidades estratégicas que não estão ligadas ao processo produtivo, como saneamento básico, saúde, educação e

desenvolvimento de liberdades e capacidades substantivas. A percepção dessas necessidades não se trata de existencialismo filosófico, mas de lógica de ação social para a concepção do desenvolvimento rural. Trata-se da vida social nos territórios locais, que afeta concretamente os indivíduos e permite a estes formular as suas lógicas de integração, estratégias e subjetivações no mundo real das políticas de desenvolvimento rural.

6.1. A racionalidade técnico-burocrática das políticas agrárias e os gestores locais:

A implementação das políticas agrárias se dá num processo administrativo racional que se confronta com a experiência social. O sentido da ação dos técnicos e agentes parastatais está fundamentado nos procedimentos administrativos e o sentido da ação dos agricultores está baseado na satisfação de suas necessidades. Nessa relação, os agricultores elaboram estratégias de apropriação das políticas para adequação destas à sua realidade própria. A análise destas estratégias é a forma escolhida para compreender o sentido da ação construído na implementação das políticas, tanto para os agricultores familiares como para os gestores locais.

As estratégias de apropriação ocorrem nos campos subjetivos e objetivos da experiência social. Embora os agricultores, pela sua racionalidade prática, tenham maior capacidade para elaboração de estratégias no campo objetivo, as condições políticas e a relação com os técnicos demandam algum nível de ação subjetiva, já que esses, pela sua racionalidade administrativa se deparam mais com os procedimentos burocráticos, que são imensamente subjetivos.

Na terminologia corrente é jargão afirmar que o papel “aceita tudo”, em referência aos procedimentos burocráticos como projetos, laudos, formulários, e outros documentos elaborados pelos gestores locais, que, na tarefa de mediadores, se encarregam de subjetivar na linguagem burocrática dos programas de Estado a ação dos agricultores familiares.

No campo objetivo, percebe-se a predominância da adequação formal aos procedimentos burocráticos, independentemente da ação prática, ou seja, os agricultores elaboram os requisitos burocráticos independentemente da utilização dos recursos e se apropriam destes conforme as suas necessidades objetivas e imediatas. Tal ação só é possível

graças à participação ativa dos gestores locais, que não somente são coniventes, mas auxiliam neste tipo de prática.

Exemplo típico deste procedimento é A S, agricultor familiar de Faxinal do Soturno, que retira PRONAF no nome do filho, devido à restrições bancárias. Ou, de O. S., de Francisco de Assis, que reformou seu trator com recursos PRONAF para custeio do feijão. Sendo que quando o recurso foi liberado para o plantio, o feijão já era uma lavoura verde.

Tal situação se deve, em primeiro lugar pela falta de programação do MDA e Banco do Brasil para liberação dos recursos. Segundo o representante do sindicato dos trabalhadores de Faxinal do Soturno: “ quando o recurso chega o pessoal já se endividou com o cerealista. O Banco tem poucos funcionários e preferem fazer operações maiores”.

Nesse sentido, a responsabilidade pela burocracia é transferida para o sistema financeiro. Os produtores reconhecem nos bancos a morosidade e as dificuldades de liberação de recursos por falta de documentos. A responsabilização dos bancos é incentivada pelos técnicos e políticos locais, além dos seus próprios funcionários. Por ser um ente subjetivo e lidar com recursos necessários para sobrevivência de todos, o sistema bancário é praticamente inatingível em nível local e os indivíduos não identificam a relação entre os funcionários e a instituição bancária. No caso dos técnicos, em especial da extensão rural, a identificação com a instituição é direta. Os carros são logotipados e as pessoas vinculam os técnicos com a Emater, a Cooperativa ou a Empresa. Os técnicos são reconhecidos pelo seu vínculo profissional. Os técnicos locais são considerados de grande ajuda para os agricultores e os bancos são considerados um empecilho.

O tempo é, talvez, o principal conflito entre a racionalidade técnico-burocrática e as necessidades dos agricultores. O tempo burocrático é lento e respeita as normas e procedimentos técnicos e financeiros. O tempo dos agricultores trata de sua própria existência e respeita a reprodução da vida e as necessidades imediatas da existência concreta. A maior parte dos recursos públicos para a agricultura familiar chega às mãos dos agricultores fora do tempo da sua existência real e estão adequados ao tempo técnico burocrático.

Neste caso, salienta-se o papel mediador dos técnicos, que, com grande criatividade, desenvolvem, junto aos agricultores, estratégias para adequação da realidade aos procedimentos burocráticos. A produção de uma realidade apropriada à técnico burocracia

conta com a colaboração dos comerciantes e prestadores de serviço locais e representantes das instituições financeiras e políticas municipais.

O domínio das informações e dos procedimentos técnico burocráticos é também, instrumento de poder, que serve, em especial ao clientelismo local e legitimação do papel dos técnicos. Assim, ao invés de promover a participação e a apropriação das políticas pelos agricultores, permite a liberação imediata dos recursos e a reprodução de um sistema de dominação dos técnicos e políticos locais, que se apropriam da racionalidade técnico burocrática, pelo domínio da informação e dos procedimentos, tendo controle da destinação dos recursos.

Em visita ao município de São Francisco de Assis, durante o cadastramento de beneficiários de um auxílio emergencial do MDA, em abril de 2005, para agricultores atingidos pela estiagem do verão, denominado de “auxílio seca”, constatou-se que muitos políticos e lideranças locais buscavam e conduziam os agricultores para o cadastramento, numa atitude claramente paternalista, própria do patrimonialismo, indicando um exercício de poder facilmente conversível em voto. Tal ação, só é possível na prática clientelista. Nos territórios onde a agricultura familiar se legitima como atividade profissional, e as associações de agricultores têm alguma força, essas práticas são impossíveis. O patrimonialismo e o clientelismo só são possíveis com a presença da pobreza e com a falta de reconhecimento dos indivíduos por eles próprios, o que garante a obediência, requisito fundamental e exclusivo da dominação.

Percebe-se que o domínio da informação e dos procedimentos determina o destino dos recursos das políticas agrárias. Nos municípios onde as organizações sociais são ativas, e os agricultores tem acesso às informações e são capacitados para os procedimentos técnico burocráticos, os recursos são mais equitativamente distribuídos e aplicados. Nos municípios onde os técnicos e políticos têm maior controle das políticas, os recursos são utilizados nas relações políticas, desde os processos eleitorais até os conflitos políticos pessoais, e na legitimação dos técnicos junto aos seus grupos de interesse.

A participação na gestão de políticas agrárias demonstrou que a democratização do acesso às informações técnicas sobre as políticas é o principal promotor da apropriação dos recursos pelo público alvo e permite uma melhor supervisão do uso dos recursos e de sua distribuição equitativa, além de promover o incremento do volume quantitativo dos recursos,

no caso das políticas por demanda de projetos. Nesse sentido, o papel do técnico como divulgador das políticas se sobrepõe ao seu papel de gestor e as atividades como reuniões, programas de rádio, visitas e contatos pessoais adquirem uma importância fundamental, geralmente relegada a um segundo plano pelos técnicos, talvez, pela pouca intensidade do exercício do poder, de prestígio e promoção pessoal na elite política e empresarial. Por outro lado, essa integração social, garante grande prestígio e legitimação dos técnicos locais junto às camadas populares, daí, vale, por um lado, a escolha do técnico, na sua aliança com os políticos profissionais ou com outros grupos sociais e, de outro lado, a pressão social, junto às instituições e nas organizações dos agricultores, para o exercício da democracia e da participação.

O domínio das informações e a organização social são fundamentais na apropriação das políticas agrárias pelos agricultores. Exemplo singular apresenta o município de Tupanciretã que, fortemente influenciado pela presença dos movimentos sociais nos assentamentos e um sindicato com força política, teve o convênio da Emater RS com a prefeitura municipal rescindido unilateralmente pela prefeitura em 2001. A partir daí o Sindicato dos Trabalhadores Rurais passou à operacionalizar o PRONAF e os programas do MDA. Embora com sérios problemas técnicos, a mediação por uma instituição de representação política, ao invés de proporcionar o declínio do programa representou sua expansão e crescimento. A apropriação das políticas agrárias pelas entidades é sempre notória, mas é, na maioria das vezes, executada pela prefeitura, baseado no pressuposto técnico. No caso de Tupanciretã a apropriação do PRONAF pelo sindicato dos trabalhadores é reconhecidamente política e ressaltada pelo Presidente do Sindicato: “ O agricultor não pode fazer sozinho. Tá com tudo pronto aqui no sindicato, vai lá no banco e fala uma coisa errada e o recurso não sai”, numa clara alusão ao papel de representante político do sindicato, diferente da Emater que tem representação técnica. No caso dos sindicatos, os projetos são pura burocracia e a importância objetiva e subjetiva é atribuída ao trâmite político.

Assim, os agricultores acabam com maior informação sobre os programas, pela presença constante no sindicato e pela participação em reuniões. Como salienta o dirigente: “A gente trabalha o costume do nosso associado e a gente não pressiona muito, eles vem. Mas não dá pra fazer uma reunião e dizer que quem não vem não tem direito”.

A presença do Sindicato dos Trabalhadores Rurais na gestão das políticas agrárias e na elaboração de projetos e trâmite burocrático dos programas por agricultores, aproxima a

linguagem técnico burocrática da linguagem comum e facilita a transmissão da informação, democratizando o acesso às políticas.

A legitimidade do técnico para a gestão de projetos só é questionada no município onde se elaborou uma prática alternativa, a gestão pela representação política, no caso, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tupanciretã.

Os representantes do aparato de estado, são, nas localidades, os técnico da extensão rural oficial (EMATER , Secretaria Municipal de Agricultura) que recebem a colaboração corporativa e de representação indireta das políticas, dos técnicos privados e das organizações sociais (cooperativas, ONGS, sindicatos, associações).

Os gestores locais são responsáveis pela elaboração técnico burocrática dos programas e projetos, sua execução e a avaliação com relatórios burocráticos.

Nesse processo, de transformação da técnico burocracia em realidade na vida dos agricultores familiares e novamente em relatório burocrático, os técnicos se tornam artífices da burocracia e da realidade, a fim de tornar dois modelos incompatíveis, representativos do real em um modelo único, capaz ainda de promover o desenvolvimento.

Nesse sentido, atuam de forma muito positiva, a participação e o empoderamento local, por promover o conhecimento local e a flexibilização da burocracia em favor da vida dos agricultores.

A interação entre os técnicos, agricultores, lideranças locais, políticos profissionais e os interesses privados é capaz de produzir o enfeixamento de temas e a cooperação na defesa dos interesses locais, estruturando um capital social importante no controle e execução das políticas públicas, dissolvendo o papel dos técnicos e da burocracia.

Por outro lado, essa interação pode gerar alianças, fundamentalmente entre técnicos, políticos e lideranças locais. Nesse caso, a reprodução das formas tradicionais de dominação, o uso dos técnicos como fundadores do discurso político, e da burocracia como equipamento de poder é quase inevitável, já que estes, são os detentores da informação, do aparato de Estado, do discurso da técnica, e dos recursos, tendo amplo poder de controle burocrático, através do acesso a documentos, informações e tráfico de influência, quando todos os elementos estão associados.

Um dos elementos fundamentais na integração ente técnicos e agricultores familiares é a identidade. A aproximação identitária favorece a integração e o compromisso com os interesses dos agricultores.

A identidade social dos técnicos tem um papel importante na execução das políticas e ação do aparato de estado se dá no corpo do técnico, suas características individuais de comportamento determinam o modo da ação do estado em tempo real.

Dessa forma, na sua interação com as pessoas, a cultura, procedências, crenças, discurso e fala, preconceitos, escolhas e liberdades individuais, posição política e econômica, que compõe uma identidade, se expressam, fundamentalmente, como identidade profissional, compondo afinidades e diferenças.

A proximidade corporativa dos técnicos, além da formação acadêmica dos profissionais de nível superior, forma uma identidade técnica. Por outro lado, a competição profissional, a diversidade na formação acadêmica e a atuação junto a técnicos agrícolas, flexibiliza essa aliança.

A proximidade profissional e o desejo de ascensão social produzem uma atração quase sedutora pelos políticos. Verifica-se empiricamente a tendência dos técnicos à subserviência aos políticos. Na maioria dos casos, isso se deve à própria estrutura hierárquico-administrativa como forma de exercício de poder da burocracia, mas deve-se levar em conta também o caráter simbólico da dominação política dos técnicos, baseados na tradição e cultura locais, na política e nas relações sociais no território local.

Outro aspecto importante vinculado à ação dos técnicos é a falta de formação geral. A falta de percepção com relação aos problemas sociais e ambientais, a dificuldade na utilização de tecnologias alternativas e a falta de capacitação em gestão, agroindustrialização e comercialização, situam a atuação do técnico unicamente nos processos produtivos tradicionais e os distanciam da realidade dos agricultores. As unidades familiares são diversificadas e pluriativas, tem intensa relação com a sustentabilidade ambiental e sofrem de carências sociais e econômicas. A ação dos técnicos está vinculada aos produtos tradicionais e não aos produtores ou unidades de produção.

Esta despersonalização e desterritorialização do PRONAF é muito útil para os procedimentos técnico-burocráticos, mas desvirtua os resultados da política apenas para o setor produtivo e espera que seus efeitos econômicos melhorem a vida social, a sustentabilidade e qualidade de vida dos agricultores, através de uma ação indireta. Nesse

sentido, cabe a teoria econômica dos efeitos perversos, onde fica claro que, qualquer ação, vai trazer efeitos previsíveis e não previsíveis, alguns desejáveis e outros indesejáveis. Dessa forma, a ação no setor produtivo pode trazer efeitos sociais e ambientais imprevistos, como no processo de modernização da agricultura, onde os efeitos sociais e ambientais foram desastrosos.

6.2. Estratégias de apropriação do PRONAF e a cidadania dos agricultores familiares

A discussão sobre a apropriação das produções mentais e concretas da sociedade moderna sobre os diversos grupos sociais, em categorias como tecnologia, saber, conhecimento e informação, trabalho e qualificação profissional, ciência e desenvolvimento, e os processos políticos, culturais e econômicos daí derivados tem apresentado um resultado promissor para a avaliação das políticas públicas.

No campo tecnológico, Pinto (1985), Carvalho (1982) e Abramoway (1985) já alertavam para a necessidade de uma concepção mais abrangente de tecnologia que levasse em conta os fatores locais (endógenos) e as características da pequena produção, no momento, dita camponesa.

A solução do impasse proposto por Shultz (1965), entre o atraso e arcaísmo da tradição rural e a modernização e o progresso da inovação urbano-industrial, passava pela substituição cirúrgica da base produtiva tradicional pela utilização de máquinas e insumos de origem urbano industrial.

A supremacia da sociedade racional urbano industrial sobre a vinculação ambiental e familiar da pequena agricultura é um conflito persistente na sociedade e de forma específica, nas políticas agrárias. O PRONAF, por sua ligação genética com a agricultura familiar é centro desse conflito.

Os agricultores familiares, em suas estratégias de apropriação dos recursos do PRONAF, elaboram uma lógica estratégica de adequação aos cultivos comerciais, essencialmente soja e leite, adequando as unidades de produção às exigências do setor financeiro e técnico.

A maior parte dos recursos é apropriada ao processo produtivo, na forma de equipamentos e custeio de lavouras no caso dos grãos e na aquisição de matrizes na bovinocultura.

As necessidades dos agricultores estão vinculadas principalmente aos direitos básicos do cidadão, como saneamento, alimentação, moradia, saúde e educação e a conexão entre as políticas e as necessidades é feito com base no preceito econômico de que a melhoria da renda ocasiona a melhoria das condições sociais. Tal assertiva acompanhou todo o processo de modernização da agricultura e, nesse sentido as melhorias sociais foram bem mais discretas que o avanço da modernização das produção, afora seu caráter excludente, baseado na competição econômica.

O que ocorre é que, sob a perspectiva econômica, alguns elementos são desconsiderados. A multifuncionalidade do espaço agrário e a pluriatividade na agricultura familiar são pouco estimulados na implementação do PRONAF e na apropriação dos recursos pelos agricultores familiares.

Tanto técnicos como agricultores sucumbem aos processos econômicos e financeiros, que apóiam a racionalidade técnico burocrática do PRONAF, e preferem aplicar os recursos em atividades comerciais consagradas pelo processo de modernização, e nesse sentido, consideradas convencionais, como o soja, *commoditie* internacional e o leite, vinculado ao complexo agroindustrial.

Essa preferência pelas culturas convencionais vai na contramão das linhas especiais do PRONAF, como para inclusão de jovens e mulheres, promoção da agricultura ecológica, agroindústria e outras atividades alternativas, como o Turismo, por exemplo.

Dessa forma percebe-se que a racionalidade de integração ao PRONAF relaciona gestores locais e agricultores no esforço de conciliação das necessidades reais dos contextos locais e as normas e procedimentos técnicos relativos ao programa. A racionalidade estratégica leva os agricultores a aplicarem os recursos da maneira mais adequada a sua realidade e conforme as suas necessidades percebidas e a racionalidade da subjetivação das políticas faz com que técnicos e políticos adaptem as normas e procedimentos técnicos às necessidades locais.

Todo esse trabalho de aproximação da racionalidade técnico burocrática do PRONAF com a realidade dos contextos locais constitui exercício de cidadania de todos os indivíduos envolvidos na implementação do programa e resulta em transformação da racionalidade técnica burocrática do PRONAF, que vem se adequando ano após ano às necessidades dos agricultores familiares, e transformação da realidade local, com valorização da agricultura familiar e profissionalização dos agricultores.

A organização, própria da sociedade, induz um processo de racionalização da vida social. À partir da criação de um mundo racional e operativo através de um conjunto de normas e procedimentos técnicos, próprios das organizações estatais, transforma-se a realidade em algo passível de administração e controle. Dessa forma, a administração pública encarrega agentes locais para a implementação de políticas, planejadas e supervisionadas, que constituem a base de um plano racional de gestão do desenvolvimento um Estado-Nação.

Por outro lado, os agricultores familiares, existem além das fronteiras racionais do aparato de Estado. Durante séculos excluídos dos planos estatais, sobrevivem com base numa racionalidade própria, muitas vezes avessa à racionalidade do capital, e subsidiam a sociedade, através da produção de alimentos e matéria prima para o complexo agroindustrial, ocupação, trabalho e renda, na maioria das vezes, em uma relação de produção que inclui algum respeito social e ambiental, diferente do capitalismo industrial.

A defesa declarada destes pequenos produtores, como foram, na maioria das vezes, chamados, tornou-se hegemônica na sociedade brasileira atual, mas os processos de modernização, próprios do século passado, perseguiram estes produtores tradicionais, a tal ponto, que se buscava a sua extinção como forma pré-capitalista de produção e a sua progressão evolutiva para uma relação mais moderna, que incluísse trabalho assalariado e progresso técnico industrial.

Os resultados sociais do trabalho assalariado e os resultados ambientais do progresso técnico industrial ao nível global modificaram as sociedades na alta-modernidade, não por seus impactos positivos, mas pela geração da pobreza e miséria à nível mundial e destruição prevista do planeta terra. Esta condicionante é fundamental para a compreensão da mudança de status da agricultura familiar, anteriormente vista como algo tradicional e arcaico, e hoje, entendida como uma forma de produzir com alguma equidade social e sustentabilidade ambiental.

À partir da luta dos próprios agricultores familiares, organizados como trabalhadores rurais, na falta de sua categorização pelo Estado, a agricultura familiar passa a ser reconhecida pelas políticas públicas através, principalmente, da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A agricultura familiar é reconhecida, na atualidade, não somente pela sua importância econômica e ambiental, mas por uma característica fundamental, ressaltada por diversos analistas do desenvolvimento rural: a pluriatividade. Esta característica, baseada na

diversificação, produção de alimentos para a família e bem-estar econômico e ambiental deriva da imensa capacidade de adaptação e apropriação da realidade pelos agricultores, devido à sua criatividade prática que se manifesta, principalmente pela sua própria existência e sobrevivência em diversos contextos.

O agricultor familiar, pela sua própria racionalidade, provavelmente esteja mais preparado para uma sociedade de incertezas, do que um cidadão urbano, que usufruiu de algum bem-estar proporcionado pelo Estado, ou que um pequeno empresário, esteja capacitado à ação reflexiva, acostumado a racionalidade do lucro, realiza cenários empreendedores mesmo em crise, ao contrário do agricultor familiar que opera com a racionalidade da reprodução da unidade de produção.

A percepção das necessidades dos agricultores por eles próprios, apontam de forma prioritária a necessidade de capital para investimento produtivo e mais assistência técnica. O papel do PRONAF, nesse sentido, tem sido dos mais importantes entre todas as políticas agrárias da história nacional. Por outro lado, esse caráter produtivista, deixa de lado as necessidades não percebidas pelos agricultores como saneamento, habitação, direitos sociais e humanos. Os argumentos que advogam a solução destes problemas através de intervenção econômica pelo crédito agrícola estão envelhecidos pelo processo de modernização social.

A ampliação do atendimento da agricultura familiar nos campos da organização social, da capacitação profissional, da infraestrutura básica e dos direitos humanos, com ações afirmativas de inclusão social são prementes em uma política que vise o fortalecimento da agricultura familiar. Esse atendimento está previsto nas diretrizes e normas técnicas do Pronaf, mas na realidade, a apropriação dos recursos pelos agricultores acaba ocorrendo de forma emergencial e nas culturas tradicionais reproduzindo a exclusão dos grupos menos favorecidos ou discriminados.

A mudança na aplicação de recursos do PRONAF em direção a uma maior equidade social e promoção da cidadania depende fundamentalmente da capacitação técnica, social e política de todos os agentes envolvidos na aplicação do programa e na organização democrática dos agentes nos territórios locais. A participação democrática, a formação de conselhos gestores e a promoção da organização social e da ação política são as tendências principais, muitas delas, já absorvidas pelo programa na sua própria trajetória social e política

VII- CONCLUSÃO

O trabalho de tese apresentado analisou a relação entre os agricultores e os gestores locais na apropriação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no território da Região Centro do Rio Grande do Sul.

O caminho percorrido na análise levou, em primeiro lugar, ao entendimento da construção do pensamento racional moderno, base essencial da ação social técnico burocrática. Os elementos antológicos que permeiam a subjetividade das representações, símbolos e significados do homem racional moderno constituem o substrato mais essencial da ação social dos gestores locais. O princípio hierárquico da racionalidade sobre a experiência, do científico sobre o empírico, do quantitativo sobre o qualitativo, se expressa na sociedade moderna desde seus primórdios iluministas. A complexificação da construção desse pensamento racional na sociedade da informação, mídia e consumo, sob o comando do sistema financeiro internacional e dos Estados supranacionais, é objeto de estudo de diversos pesquisadores contemporâneos nas ciências sociais. Neste trabalho, introduziram-se as noções fundamentais da construção do pensamento racional, demonstrando-se a importância da subjetividade do homem na ação social dos indivíduos.

Num segundo momento, buscou-se compreender os fundamentos da organização burocrática. Os gestores locais, representantes do aparato burocrático dos programas, atuam conforme sua formação subjetiva, em suas trajetórias pessoais, e conforme as condições objetivas do seu meio profissional, nesse sentido, as normas, regulamentos, códigos de ética e de postura, formais ou informais, são determinantes da ação social dos indivíduos, quando estes estão vinculados às associações políticas, como no caso dos programas governamentais descentralizados. Esse foi o caminho fundamental para conversão de um problema empírico, a falta de sintonia entre gestores locais e agricultores, nas relações de apropriação das políticas agrárias, em problema sociológico, a relação entre racionalidade técnico administrativa e vida social.

Os procedimentos metodológicos conduziram a pesquisa para uma descrição detalhada dos contextos locais, esta foi a ferramenta encontrada para tratar da vida social. Nesse sentido, grande parte do trabalho se constituiu num diagnóstico da realidade dos agricultores. A

trajetória dos processos de desenvolvimento do espaço agrário e as correntes de pensamento que analisam o desenvolvimento rural, em especial as estratégias de intervenção, como o difusionismo tecnológico, a Pesquisa e Extensão com Enfoque Sistêmico em Propriedades e as abordagens participativas de pesquisa-ação, convergem na idéia de que o conhecimento da realidade local é fundamental para a concepção da ação-desenvolvimento, necessária ao planejamento das políticas agrárias. No caso dessa pesquisa, utiliza-se o diagnóstico local como elemento para compreensão dos contextos locais.

A análise dos contextos locais passou ainda pela análise das percepções da realidade local pelos próprios agricultores e pelos gestores locais e finalmente, pelos usos dos recursos na realidade da execução do programa.

A complexidade dos contextos locais, obrigaram a análise subjetiva, baseada na reflexividade social dos agentes e em suas lógicas de integração, estratégia e subjetivação, orientadas pela experiência social. Esta opção metodológica, capaz de abranger a complexidade, produziu lacunas objetivas no processo de pesquisa. Dessa forma, os resultados da pesquisa apontaram tendências e fenômenos que podem ser explicados sob o ponto de vista da compreensão, mas que encontram pouca explicação direta de causalidade. Essa situação não desvaloriza a pesquisa, mas demonstra a necessidade do desenvolvimento de metodologias e instrumentos para análise da complexidade da vida social, que levem em conta, mais que as relações entre duas variáveis, a compreensão de contextos multidimensionais.

A tese apresentada, guardada sua especificidade à um território específico e os limites metodológicos da pesquisa, enquanto processo de construção de uma realidade acadêmica e sua natureza como processo de qualificação da formação acadêmica, cumpre seus objetivos. Consegue-se, após o término do trabalho, identificar quem são os beneficiários do PRONAF na região centro do Rio Grande do Sul, e de que maneira se apropriam dos recursos do programa, compreendendo as relações entre indivíduos e coletividade nos espaços locais e seus resultados na cidadania dos indivíduos, este o objetivo central exposto no início do trabalho.

Além disso, pode-se agora, conhecer os contextos locais, as condicionantes técnico burocráticas nas relações dos sujeitos da ação social, o papel dos gestores locais, como mediadores das políticas nos espaços locais e identificar as necessidades dos agricultores para,

então, confrontá-las com a racionalidade técnico-burocrática. Estes, os objetivos específicos elaborados no planejamento da pesquisa.

À partir da análise dessas informações as conclusões fundamentais da pesquisa indicam que: a apropriação dos recursos do PRONAF pelos agricultores da região centro do Rio Grande do Sul está baseada em um processo reflexivo, determinado, principalmente, pela ação social qualificada e pelas liberdades dos agricultores em seus contextos locais, resultando na flexibilização técnico burocrática da política que propicia as condições de apropriação dos recursos nos contextos locais; e que, a capacidade do agricultor em articular a sua lógica estratégica, de integração e subjetivação à racionalidade técnica do PRONAF constitui exercício de cidadania, enquanto esta integração e subjetivação propiciam a participação na associação política. Comprovam-se, assim as hipóteses de pesquisa.

Por outro lado, alguns indicadores foram percebidos no processo de pesquisa e não puderam ser analisadas com a profundidade necessária. Os problemas reais dos agricultores indicam a ausência de requisitos fundamentais da cidadania e da dignidade humana, que não são reconhecidos nas políticas agrárias. Os estudos e pesquisas nas áreas de moradia, saneamento, educação e saúde no espaço agrário são insipientes e os problemas sociais daí derivados são desconsiderados nas políticas públicas. Além disso, os aspectos ambientais e econômicos da atividade agrícola apresentam problemas históricos e emergentes que merecem cada vez mais a atenção dos pesquisadores e das políticas públicas.

Para finalizar, ressalta-se o atingimento dos objetivos primordiais desse trabalho de tese, a construção de uma abordagem científica da relação entre agricultores e políticas agrárias, sob o ponto de vista qualitativo, e a qualificação acadêmica do autor, pelo processo teórico, metodológico, empírico e subjetivo de construção do trabalho científico, ressalvados os equívocos próprios de um iniciante, e a produção do trabalho escrito de tese, resultado de intenso trabalho intelectual e braçal.

VIII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: *Textos para discussão, n 702*, Rio de Janeiro:IPEA, janeiro,2000a.

ABRAMOVAY, Ricardo. *O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural*. São Paulo: Departamento de Economia (FEA/USP), 2000b.

ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli da. *Novas instituições para o Desenvolvimento Rural: O caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. In: *Textos para discussão, n 641*, Rio de Janeiro:IPEA, abril,1999a.

ALMEIDA, Jalcione., NAVARRO, Zander. (org.). *Reconstruindo a Agricultura. Idéias e Perspectivas do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2ª ed, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. *Tendências no estudo sobre avaliação*. Seminário Avaliação de Políticas e de Programas Sociais. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP, junho de 1996.

AVITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVITZER, Leonardo. *Teoria democrática, esfera pública e participação local*. In. *Sociologias n.2*. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 1999.

BADIE, Bertrand & HERMET, Guy. *Política Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, 1992.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. In. *Texto para discussão – n. 630*. Brasília: IPEA, 1999.

BAPTISTA, F. O. *Agricultura e capitalismo na Europa do Sul*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1997.

BARTRA, A. *El comportamiento economico de la produccion campesina*. México: Universidad Autonoma Chapingo, 1982. (Colección Cuardenos Universitarios).

BLAUG, M. *A metodologia da economia*. Lisboa: Gradiva, 1994.

BRASIL, Governo Federal. *O diálogo faz o Brasil melhor*. Concertação Nacional. Folder – 2003.

BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. *Agricultura familiar reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento*

rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Brasília, 1999.

BRODBECK, Rafael Vitola. Apostolado Veritatis Splendor: *Filosofia iluminista, Estado e indivíduo*. Disponível em <http://www.veritatis.com.br/article/3837>. Acessada 5/10/2006.

BROSE, M. *Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas* Santa Cruz do Sul: Editora da Universidade/EDUNISC,1999.

CAMPANHOLA, C., SILVA, J.G da *Diretrizes e políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local* .In: Relatório de Pesquisa do PRONEX-FINEP e da FAPESP, 1998.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf . In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 8, abril 1997: 70-82.

CARVALHO, H. M. *A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável*. Relatório Síntese da Oficina. In: II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. São Luiz – Maranhão, dez., 1999.

CARVALHO, Y. M. C. de, KUHN, V.L. *Agricultura familiar no estado de São Paulo: política e condições econômicas*. In: *Informações Econômicas*, São Paulo, v.29, n 8, agosto, 1999.

CAVALCANTI, L. R. *Mill e o limite da intervenção governamental*. In: *Idéias*, agosto, 2000.

CEPAL – *División de Desarrollo Social. modelos de desarrollo, papel del estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina*. São Paulo: Cia das Letras, 1994.

CHÁVEZ, F. E. A. *A questão ambiental na esfera pública e a democracia no Paraguai*. Dissertação de mestrado: PPGDR – UFRGS, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Makron Books, 4ª edição, 2000.

COBRA, Rubem Q. - *Liberalismo*. Filotemas, Site www.cobra.pages.nom.br, Internet, Brasília, 2005.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic Legitimacy, in. BOHMAN, James; REHG, Willian. *Deliberative Democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1997

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico políticas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1999.

CRUZ, M. B. da. *Teorias sociológicas: os fundadores e os clássicos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

- COVRE, Maria de Lourdes M. *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CUADRA, F. M de la *Reforma do estado, democracia participativa e desenvolvimento local*. In: Anais da SOBER, 1998.
- CUCHE, Denys. *A noção de cultura em ciências sociais*. Bauru: EDUSC, 1999.
- DAHRENDORF, R. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; São Paulo: EDUSP, 1992.
- DALH, R. A. *Preface to Democratic Theory*. University of Chicago press, 1956.
- DARNTON, Robert e DUHAMEL, Olivier. (org.) *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- DEZALAY, Ives & GARTH, Bryant. *A dolarização do conhecimento técnico e do Estado: processos transnacionais e questões da legitimação na transformação do Estado, 1960-2000*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V 15, n° 43, junho de 2000.
- DIESEL, Vivien et al. Fundos rotativos Municipais de crédito e desenvolvimento rural. In FROEHLICH, José Marcos e DIESEL, Vivien. *Espaço rural e desenvolvimento regional: estudos a partir da região central do RS*. Ijuí: Editora da Unijuí, 2004.
- DUBET, François. *Sociologia da experiência*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- EVANS, Peter. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: *Sociologias-n°1, v.1(jan./jun. 1999)*. Porto Alegre: UFRGS/IFCH, 2003.
- FAO/INCRA. *Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários: Guia Metodológico*. Danilo Prado Garcia Filho (Autor). Brasília:Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização da Reforma Agrária, 1999.
- FAO/INCRA/MDA. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto*. Silva Cardim (FAO) e Carlos Guanzioli (INCRA) (coord). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização da Reforma Agrária, fevereiro de 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, vol. 31, n. 4, jul/ago, 1997.
- FEDOZZI, L. *A esfera pública e a invenção democrática: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. IX Congresso Brasileiro de Sociologia: Sociedade Brasileira de Sociologia, Porto Alegre, 1999.
- FEE. Fundação de Economia e Estatística. *Resumo Estatístico Municipal – versão 11/1997*. Porto Alegre.
- FEIJÓ, R. *The impact of a family farming credit programme on the rural economy of Brazil*. Anais da ANPEC, XXIX Congresso de Economia. Salvador, 11 a 14 de dezembro de 2001.

- FLORES, M. X., MACEDO, M.M.C. *Novos rumos do desenvolvimento rural*, Foz do Iguaçu: XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 1999.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir – História da violência nas prisões*. Petrópolis: Ed. Vozes, RJ. 11ª Edição. 1994.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1989.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v. 84)
- GOHN, M. G.. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GONÇALVES, J. S. *Questão agrária e crise da agricultura no Brasil* in *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 25, n.8, agosto, 1995
- GONÇALVES, J. S. A questão agrária nos clássicos revisitada: as idéias, seu tempo e seu lugar. In: *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 23, n 08, ago, 1993.
- GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical*. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 6ª edição, 1991.
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GUIMARÃES, A. S. AGIER, M. CASTRO, N. A. *Imagens e Identidades do Trabalho*. Campinas: Editora da Unicamp/Unimep, 2000.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- HILLIG, C.; RAYMUNDO, A.L.; NOREMBERG JUNIOR, A.; BORGMANN, G. *Programa de Reordenação Fundiária: Região Centro do estado do Rio Grande do Sul*. Santa Maria: UFSM, 1999.
- HODGSON, G. *Economia e instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna*. Oeiras: Editora, 1994.
- IPEA. *Desenvolvimento rural: políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n.6, p.99-118, fev. 2003.
- JARA, C.J. *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: desafios de um processo em construção*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), 1998.
- JOVCHELOVITCH, S. *Representações Sociais e Esfera Pública. A construção do simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. in: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanessi. orgs. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Revista Instituciones y Desarrollo. Madri: Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, nº 2, 1999.

LAVINAS, L. e outros Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. *In: Textos para a Discussão*, n 748, Rio de Janeiro: IPEA, jul, 2000.

LE GOFF, Jacques. *A civilização do ocidente medieval*. Lisboa: Estampa, 1994.

LEITE, Sergio. Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

LUMEN INSTITUTO DE PESQUISA - PUC MINAS. *Relatório da Pesquisa de Análise da Execução do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em Minas Gerais*. Belo Horizonte, outubro de 1997.

MACIEL, M.E. *Procurando o Imaginário Social: apontamentos para uma discussão*. In: Mitos e Heróis. São Paulo: UDESP, 1999.

MAGALHÃES, André Matos, et al. *The family farm program in Brazil: the case of Parana*. XVIII Congresso SOBER Julho 2005. Ribeirão Preto SP

MALLO, Susana.(comp.) *Ciudadania y democracia em el Cono Sur*. Montevideo: Grupo Montevideo/Editorial Trazas, 1996.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In SCHNEIDER, Sergio et al (orgs). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS editora, 2004.

MARSHALL. T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro Zahar, 1967.

MDA; SAF (Secretaria de Agricultura Familiar); *Balanço PRONAF 2004/2005*. www.mda/saf.org

MELO, Marcos André. *As sete vidas da agenda pública brasileira*. In. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. RICO, Elizabeth Melo (org). São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

MELO, Marcos André. *Ingovernabilidade: desagregando o argumento*. In. *Governabilidade e pobreza no Brasil*. VALLADARES, L. e PRATES, M. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995

MILANI, Carlos et al. (org.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI*. Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

- MINAYO, Maria Cecília de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Rio de Janeiro: São Paulo, Hucitec – Abrasco, 1998.
- MONDAINI, M. O respeito aos direitos dos indivíduos. in: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanessi. orgs. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- NALLET, H. *A intensificação da produção agrícola*. Lisboa: Ulmeiro, 1983.
- NAVARRO, Zander. *Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro*. Estudos Avançados 15, 2001.
- O'BRIEN, Martin e PENNA, Sue. *Theorising welfare: Enlightenment and Modern Society*. London: Sage. 1998.
- ODALIA, Nilo. *A liberdade como meta coletiva*. in: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanessi. orgs. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- OFFE, Klaus. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984
- OLIVEIRA, V. *Subjetividade e Poder*. In: Revista da Educação, Ijuí: Editora da Unijuí e programa de Pós-graduação em Educação – UFRGS, abril de 1995.
- PAIVA, A. *Desenvolvimento Local: ferramenta para uma nova governabilidade*. Brasília: PNUD-Brasil, 2000.
- PATEMAN, Carole. *Participação e cultura democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PINHEIRO, V.C. *Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica*. In: Planejamento de Políticas Públicas, n 12, jun/dez, Brasília: IPEA, 1996.
- PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanessi. orgs. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- PORTO, Vitor Hugo da Fonseca. *Sistemas Agrários: Uma revisão conceitual e de métodos de identificação como estratégias para o delineamento de políticas públicas*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n.1, p. 97-121, jan./abr. 2003
- PUTNAM, R. D. *Capital Social e Democracia*. In: Braudel Papers – Edição nº 10. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Brasil, 1995.
- RICO, E. M.(org.s) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, São Paulo: Cortez, 2 ed, 1999.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. *Max Weber e a Sociologia da Política e do Estado Moderno*. Sociologia e Ciência política-Unicamp, 1996.

SACCO DOS ANJOS, Flavio et al. *Agricultura familiar e políticas públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul*. XVII Congresso da SOBER. Julho 2004. Cuiabá MT.

SADER, E., GENTILI, P. (org.s) *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

SAES, Décio A. M. *Cidadania e capitalismo: uma crítica a concepção liberal de cidadania*. In. *Crítica marxista*, n° 16. São Paulo: Boltempo editorial, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós contratualismo*. In *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Agnes Heller et al. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1998. (Coleção espaços).

SARTORI, G. *Democratic theory*. Detroit: Wayne State University Press, 1962

SCHNEIDER, S; Mattei, L; Cazella, A. *Histórico, Caracterização E Dinâmica Recente Do PRONAF*. Anais XVII Congresso da SOBER. Julho 2004. Cuiabá MT

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allen e Unwin, 1943.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEN, Armatya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SHANIN, T. *Naturaleza y lógica de la economía campesina*. Barcelona: Anagrama, 1976.

SHIKI, S., SILVA, J.G. da, ORTEGA, A.C. *Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade no cerrado brasileiro* Uberlândia: Gráfica da UFU, 1997.

SILVA, Fernando Teixeira et al. (org.). *República, Liberalismo, Cidadania*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

SILVA, J. G. S. *O Novo Rural Brasileiro*. In: *Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro*. Uberlândia: Embrapa-Unicamp-UFU, 1997.

SOUZA, Herbert. RODRIGUES, Carla. *Ética e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1994 – (Coleção Polêmica).

SOUZA, Jessé. (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

SOUZA, Renato Santos de. *Minipaper sobre Burocracia*. UFRGS. 2005.

SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta. Organizadores. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

TENÓRIO, Fernando G. *Gestão Social: uma perspectiva conceitual*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, vol. 32, n. 5, set/out, 1998.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1986.

THOMPSON, Edward P. *A formação da classe operária Inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOLEDO, V. M. La racionalidade ecológica de la producción campesina. In: GUZMÁN, E. S.; MOLINA, M. G. *Ecología, campesinado e história*. Madrid: Piqueta, 1993. p. 197-218.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VEIGA, José Eli. *Diretrizes para uma nova política agrária*. São Paulo: FEA/USP, 1998.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo/Campinas: Cortez Ed./Ed. UNICAMP, 1992.

WEBER, M. *Economia e sociedade*, Brasília, Ed. UnB, 1991, v.1.

WEBER, Max. *A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983.

WILDNER, Leandro do Prado et al. *Metodologias para integrar a pesquisa, a extensão rural e o agricultor*. In: Revista Agropecuária Catarinense, v. 6, n. 3, set. 1993. p. 37 - 44

Apêndice:

**Apêndice 1: Questionário aplicado nas entrevistas com agricultores –
Região Centro do RS/2005**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL**

O entrevistado deve ser **chefe da unidade familiar e residir no entorno**

Município: _____
Localidade: _____

Data: ____/____/2005

Questionário N°: -----

1- SEXO (*anote sem perguntar*) 1. () Masculino; 2. () Feminino []

2- IDADE : _____ Anos

3-ESTADO CIVIL 1. () Casado; 2. () Solteiro; 3. () Viúvo(a); 4. () outro []

4- RESIDE NESTE LOCAL A: ____ anos (ou ____ meses).

5- OS PAIS MORAM(VAM) AQUI? 1. Sim () 2. Não () []

6- ATIVIDADE PRINCIPAL / PROFISSÃO: []

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. () Agricultor | 5. () Operário/Assalariado Agrícola, etc. |
| 2. () Aposentado | 6. () Profissional autônomo / oficial |
| 3. () Trabalhador informal | 7. () Diarista, pequenos serviços |
| 4. () Comerciante | 8. () Outra. Qual? _____ |

7- ESCOLARIDADE DO ENTREVISTADO []

- | | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| 1. () Analfabeto | 6. () Segundo grau incompleto |
| 2. () Alfabetizado | 7. () Segundo grau completo |
| 3. () Até 4ª série do 1º grau | 8. () Superior incompleto |
| 4. () Da 5ª à 7ª série, 1º grau | 9. () Superior compl. Qual? _____ |
| 5. () Primeiro grau completo | 10. () Pós-graduado |

8- DOCUMENTAÇÃO PESSOAL:

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. () CI | 5. () Conta bancária |
| 2. () CPF | 6. () Cheques, crédito pessoal e cartão de crédito. |
| 3. () Título de eleitor | 7. () Outros |
| 4. () Talão do produtor, | |

9- DEFINIÇÃO PESSOAL DE SI:

1. () Profissional
2. () Afetiva
3. () Humana
4. () Existencial
5. () Econômica
6. () Étnica
7. () Religiosa
8. () Territorial
9. () Cidadão

2- CARACTERÍSTICAS DA PROPRIEDADE:

2.1-CONDIÇÕES DE POSSE E USO:

1. () Proprietário
2. () Posseiro
3. () Parceiro
4. () Arrendatário
5. () Agregado
6. () Assentado
7. () Cedência pessoal de uso
8. () Outros

2.2-VALOR DA ÁREA:

1. ()Alto
2. ()Médio
3. ()Baixo

2.3- SOLO:

1. ()Bom
2. ()Regular
3. ()Ruim

(levando em consideração as características de fertilidade e estrutura do solo e adaptação às culturas)

2.4-RELEVO:

1. ()Acidentado
2. ()Ondulado
3. ()Plano

2.5-ÁGUA:

1. ()Rede pública
2. ()Nascentes
3. ()Córregos e rios
4. ()Açude
5. ()Poço
6. ()Poço artesiano ou semi-artesiano

2.6-AREA EM HECTARES:.....

2.7-INSTALAÇÕES SANITÁRIAS:

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| 1. ()Banheiro | 3. ()Latrina com fossa |
| 2. ()Latrina sem fossa | 4. ()Nenhuma |

2.8-LUZ:

- | | |
|-----------------------|-------------------|
| 1. ()Ligação pública | 3. ()Cooperativa |
| 2. ()Gerador | 4. ()Nenhuma |

2.9-TELEFONIA:

1. ()Sim
2. ()Não

2.10-UTILIDADES DO LAR:

- | | |
|--------------------|-----------------------------|
| 1. ()Refrigerador | 5. ()Freezer |
| 2. ()Televisão | 6. ()Aparelho de som |
| 3. ()Dvd | 7. ()Vídeo-cassete |
| 4. ()Parabólica | 8. ()Captação de satélite. |
| | 9. () Outros |

2.6-VEGETAÇÃO:

1. ()Pastagens
2. ()Culturas permanentes
3. ()Culturas temporárias
4. ()Reserva legal
5. ()Área de preservação permanente
6. ()Outros

2.7-DISTÂNCIA DA SEDE:

1. ()Menos que 3 Km
2. ()Mais que 3 e menos que 10
3. ()Mais que 10

2.8-MORADIA:

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| 1. ()Tapera | 3.() Galpão |
| 2. ()Casa de madeira | 4.() Casa de alvenaria |
| | 5.() Outros |

2.9- CONDIÇÕES:

1. ()Precárias

2. () Medias
3. () Boas (Considerar condições da casa e arredores).

2.10-OUTRAS CONSTRUÇÕES:

- | | |
|----------------|-------------------------------|
| 1. () Galpão | 4. () Casa |
| 2. () Piquete | 5. () Mangueira |
| 3. () Açude | 6. () Sistematização de solo |
| | 7. () Outros |

2.11-MÁQUINAS E IMPLEMENTOS:

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| 1. () Trator | 4. () Triturador de grãos |
| 2. () Implementos | 5. () Outros |
| 3. () Colheitadeira/ceifa | |

2.12-MAO DE OBRA:

- | | |
|-------------------------------|-------------------|
| 1. () Número de pessoas..... | 4. () Familiares |
| 2. () Contratados | 5. () Adultos |
| 3. () Jovens | 6. () Crianças |

3- ECONOMIA:

3.1-RENDA:

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1. () Até 1 salário mínimo | 3. () De 1 à 3 salários mínimos |
| 2. () De 3 à 10 salários mínimos | 4. () Mais que 10 salários |

3.2-PRODUTOS E PRODUÇÃO:

- | | |
|----------------------|------------------------|
| 1. () Soja | 6. () Milho |
| 2. () Arroz | 7. () Feijão |
| 3. () Fumo | 8. () Hortigranjeiros |
| 4. () Gado de leite | 9. () Gado de corte |
| 5. () Fruticultura | 10. () Outras |

3.3-REALIZA SERVIÇOS EXTERNOS:

1. () Sim
2. () Não

3.4-RELAÇÃO COM O MERCADO:

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. () Integração com agroindústria | 4. () Cooperativado |
| 2. () Produtor individual | 5. () Central de comercialização |
| 3. () Feiras | |

3.5 PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS:

1. () Econômicos
 2. () Políticos
- Sociais
Direitos humanos (Violência, saúde, fome, pobreza, etc...)

CAPACIDADES:

4- POLÍTICA:

4.1) ACESSO ÀS POLÍTICAS AGRÁRIAS:

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. () Custeio | 5. () Pronaf |
| 2. () RS Rural | 6. () Fundo rotativo municipal |
| 3. () Reforma agrária | 7. () Crédito fundiário |
| 4. () Organizações de fomento | 8. () Associações e partidos políticos |

5- SOCIEDADE:

5.1) ATENDIMENTO PÚBLICO:

- | | |
|-----------------------|--|
| 1. () Posto de saúde | 4. () Escola |
| 2. () Emater | 5. () Cooperativa |
| 3. () ONGs | 6. () Instituições assistenciais e de apoio social. |
| | 7. () Outros |

5.2- ACESSO À BENS E SERVIÇOS:

1. () Alimentos
2. () Medicamentos
3. () Serviços básicos (barbeiro, fotógrafo, advogados, dentistas, etc...)
4. () Outros

5.3- PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES SOCIAIS E RELIGIOSAS:

1. () Clubes
2. () Igrejas
3. () Centros comunitários ou recreativos
4. () Outros

5.4-PARTICIPAÇÃO NA COMUNIDADE:

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1. () Clubes | 4. () Centros sociais |
| 2. () Escola | 5. () Paróquia ou congregação |
| 3. () Atividades de lazer e convívio social | 6. () Festas e reuniões locais |
| | 7. () Outros |

5.6- DIREITOS SOCIAIS, BASEADOS NA OPINIÃO PESSOAL:

- | | |
|----------------------------|-----------------|
| 1. () Segurança alimentar | 6. () Saúde |
| 2. () Habitação | 7. () Educação |
| 3. () Saneamento básico | 8. () Luz |
| 4. () Transporte | 9. () Lazer |
| 5. () Conforto | |

5.7- GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA, BASEADOS NA OPINIÃO PESSOAL:

- | | |
|---|---|
| 1. () Acesso à informação (políticas agrárias) | 3. () Acesso à políticas de proteção social |
| 2. () Liberdades culturais e individuais | 4. () Presença das instituições democráticas |

5.8- LIBERDADES (LEVANDO EM CONTA A EQUIDADE SOCIAL):

- | | | |
|--|------------|------------|
| Pessoais: Se considera livre de nascimento? | 1. () Sim | 2. () Não |
| Liberdade para possuir: Se considera livre para possuir? | 1. () Sim | 2. () Não |
| Facilidades econômicas | 1. () Sim | 2. () Não |
| Oportunidades sociais | 1. () Sim | 2. () Não |
| Liberdade política | 1. () Sim | 2. () Não |

5.9-PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:

- | | |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1. () Conselhos municipais | 3. () Órgãos de classe |
| 2. () Cooperativa | 4. () Sindicato |
| | 5. () Outros |

5.10- PARTICIPA DE ATIVIDADES PATROCINADAS POR ALGUMA(S) DAS SEGUINTE INSTITUIÇÕES?

- | | |
|---|---|
| 1. () Associação de moradores | 4. () Sindicato |
| 2. () Orçamento Participativo Municipal/Estadual | 5. () Entidades sociais e/ou culturais |
| 3. () Conselhos Municipais | 6. () Partidos políticos |
| | 7. () Outros |

5.11- SEGURANÇA:

Na sua opinião, se considera protegido contra a violência

1. () Sim
2. () Não

Na sua opinião, possui direito de resistir à opressão.

3. () Sim
4. () Não

Na sua opinião, existe algum tipo de discriminação na sua comunidade ou município? Econômica, profissional, sexual, étnica, religiosa, política

1. () Sim
2. () Não

5.12 -TECNOLOGIA DE PRODUÇÃO:

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 1. () Rudimentar | 4. () Alternativa (Qual?) |
| 2. () Convencional alta | 5. () Convencional média |
| 3. () Convencional baixa | |

Entrevistador:.....

Observações:

**Apêndice 2: Roteiro para as entrevistas com gestores locais –
Região Centro do RS/2005**

I- Apresentação:	Objetivos Método	
II- Identificação:	Nome Ocupação Funções Trajetória profissional Ação política	
III- Contexto municipal	Relações políticas Agências de desenvolvimento rural Agricultura familiar	
IV- Políticas agrárias	Funcionamento e gestão Relações institucionais e políticas Participação dos gestores Participação dos agricultores familiares Ações e resultados sociais	
V- Agricultores familiares	Situação sócio-econômica Organização política Vida social Necessidades e interesses Razões para adesão às políticas	
VI- Diagnóstico e perspectivas	Desenvolvimento local Profissionais e políticas pessoais Cidadania dos agricultores familiares	

Apêndice 3: Quadro demonstrativo da aplicação de recursos do PRONAF pelos agricultores entrevistados – Região Centro do RS/2005

Apêndice 4: Mapas temáticos da Região Centro do RS

Apêndice 5: Número de Contratos e Montante do crédito Agrícola do PRONAF por mês e ano agrícola – São Francisco de Assis, Mata e Tupanciretã

Apêndice 6 : Mapa do Municípios Beneficiados pelo PRONAF no Rio Grande do Sul