

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO RURAL**

**O Pró-Rural 2000 Como Política Pública de Combate  
à Pobreza Rural no Rio Grande do Sul.**

**Iran Carlos Lovis Trentin**

**Orientador: Prof. Drº Sergio Schneider**

**Porto Alegre, Agosto de 2001**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO RURAL

**O Pró-Rural 2000 Como Política Pública de Combate  
à Pobreza Rural no Rio Grande do Sul.**

Iran Carlos Lovis Trentin

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requerimentos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

**Orientador: Prof. Drº Sergio Schneider**

**Porto Alegre, Agosto de 2001**

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer às pessoas e às instituições que, direta ou indiretamente fazem parte do resultado desse trabalho:

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo seu trabalho na promoção do ensino e da pesquisa;

Ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e todas as pessoas a ele ligadas;

Ao Professor Sergio Schneider, pela orientação, pela dose a mais de paciência, ensinamentos e preciosa colaboração que foram de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho;

Aos Agricultores das Agroindústrias Familiares e aos técnicos dos municípios pesquisados que apoiaram e incentivaram este trabalho;

Aos colegas do PGDR, especialmente aos amigos Roberto, Fausto, Kátia, Maria, Leandro e Alcides pela compreensão e incentivo;

Finalmente, quero agradecer à minha família, especialmente aos nossos pais, Agricultores Familiares que nos ensinaram a cultivar o amor a nossa terra e a nossa gente.

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	VI
LISTA DE MAPAS	VII
LISTA DE ABREVIATURAS	VIII
RESUMO	IX
ABSTRACT	X
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1	07
<b>1.1 - O Pró-Rural 2000 : Origem e Diagnóstico da Pobreza Rural no Rio Grande do Sul.</b>	07
1.1.1 – Caracterização do Pró-Rural 2000.	07
1.1.2. - A Estrutura do Programa	12
1.1.3. - As ações Previstas.	15
1.1.4. - Condições para Habilitação dos Municípios ao Programa	18
1.1.5 - Critérios de elegibilidade das famílias e das comunidades dos agricultores beneficiários.	19
<b>1. 2.- Pró-Rural 2000 como Política de Alívio à Pobreza Rural.</b>	23
1.2.1 - Limites de Apoio para os Beneficiários.	27
<b>1. 3 - O Pró-Rural 2000 no contexto das políticas de combate à pobreza rural do Banco Mundial</b>	28
1.3.1 – Principais problemas enfrentados pelos projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI).	30
1.3.2 - Os Programas de Combate a Pobreza Rural no Brasil.	35
<b>1.4 - O Pró-Rural 2000 e a Pobreza Rural Gaúcha : Fatores Determinantes</b>	37
<b>1.5– Determinantes Estruturais da Pobreza Rural Gaúcha.</b>	41
1.5.1 - A Modernização da Agricultura e o “Fim” da Pobreza Rural	44
1.5.2 – Os impactos sociais e econômicos da modernização agrícola e a pobreza rural.	47
1.5.3 - A Exclusão Social e a Pobreza Rural no Rio Grande do Sul.	52
CAPÍTULO 2	58
<b>2 - Medidas e concepções da pobreza rural: uma crítica</b>	58

<b>metodológica ao Pró-Rural 2000</b>	
<b>2.1 - O que é pobreza</b>	58
<b>2.2.- A Metodologia de Classificação da pobreza rural gaúcha utilizada pelo Pró-Rural</b>	63
<b>2.3 - A regionalização da pobreza rural no Rio Grande do Sul a partir da metodologia do Pró-Rural 2000</b>	70
2.3.1 – A Abrangência do Pró-Rural 2000	70
2.3.2 – A Participação das comunidades como prerrogativa	72
<b>2.4. - Principais limites e críticas à metodologia utilizada pelo Pró-Rural 2000.</b>	76
<b>2.5 – Condicionantes políticos à implementação do Pró-Rural 2000: a inversão de prioridades</b>	81
<b>2.6 – Alguns resultados preliminares do Pró-Rural 2000: a necessidade de ajustes e o redirecionamento do programa.</b>	82
<b>CAPITULO 3</b>	85
<b>3 - A implantação do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre: da racionalidade técnica ao combate à pobreza.</b>	85
3.1 – A seleção dos beneficiários: os critérios do Manual Operativo.	85
3.2 – Os municípios analisados	89
3.2.1 – Jaboticaba	91
3.2.2- Lajeado do Bugre	93
<b>3.3 – A seleção dos beneficiários do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre</b>	95
<b>3.4 - A operacionalização do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre e o papel dos agentes intermediários.</b>	97
<b>3.5 - Os municípios e o Pró-Rural 2000.</b>	108
<b>3.6 – O alcance real das políticas públicas de combate à pobreza : quem forma os beneficiários do Pró-Rural 2000.</b>	113
<b>3.7 – O Pró-Rural 2000 como política pública de combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul.</b>	118
<b>CONCLUSÃO</b>	120
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	125

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Critérios de Pontuação no Cálculo do Apoio Financeiro por Município	25
Quadro 2 : Critérios de Priorização dos Municípios do Rio Grande do Sul - 1997	26
Quadro 3: População rural, urbana e total município de Jaboticaba em 2000.	91
Quadro 4: Percentagem de população urbana e rural no município de Jaboticaba, 2000	91
Quadro 5: População rural, urbana e total município de Lajeado do Bugre em 2000.	93
Quadro 6: Ações executadas e montantes de recursos em cada município em 1998.	104

## **LISTA DE MAPAS**

MAPA 1: Estado do Rio Grande do Sul com localização das regiões prioritárias	71
MAPA 2: Localização do Município de Jaboticaba/RS	92
MAPA 3: Localização do Município de Lajeado do Bugre/RS	94
MAPA 4: Regionalização dos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre	114

## LISTA DE ABREVIATURAS

CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
Documento nº 1- Documento introdutório ao Pró-Rural 2000.  
DRI - Desenvolvimento Rural Integrado.  
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.  
FAO - Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FEE - Fundação de Economia e Estatística  
FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.  
GR - Geração de Renda.  
IBGE - Fundação Instituto de Geografia e Estatística  
IDS - Índice de Desenvolvimento Social.  
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura  
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.  
ISB - Infra-estrutura Social Básica  
MBH - Microbacia Hidrográfica  
MRN - Manejo dos Recursos Naturais  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.  
OEA - Organização dos Estados Americanos.  
ONGs - Organizações Não-Governamentais.  
ONU - Organização das Nações Unidas.  
PAM - Planos de Ação em Microbacias  
Paraná-Rural - Programa de Manejo dos recursos naturais do Estado do Paraná.  
Paraná 12 meses - Programa de Geração de Renda no meio rural do Estado do Paraná  
PII-RS – Programa de Investimentos Integrados do Rio Grande do Sul.  
PRODEA: Programa de Distribuição Especial de Alimentos.  
Pro-Rural 2000 – Programa de Combate e Alívio a Pobreza Rural do Rio Grande do Sul, 1997.  
RS – Rio Grande do Sul.  
SAA – Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.  
SEP - Secretaria Executiva do Programa Pró-Rural 2000.  
UPs- Unidades de Produção  
USA – Estados Unidos da América

## RESUMO

Nas últimas décadas o Rio Grande do Sul passou por profundas transformações econômicas e sociais. Essas transformações ocasionadas pela adoção de um conjunto de medidas para todos os tipos de agricultores, fizeram com que grande parte da população rural empobrecesse. Dado isto os poderes públicos apoiados por organismos internacionais, no caso o Banco Mundial, começam a partir dos anos 1990, a formatar políticas públicas específicas de combate e alívio à pobreza rural. Assim, nos anos 1996-97 é formulado o Pró-Rural 2000 com perspectiva de fomentar o desenvolvimento e melhorar as condições de vida da população mais pobre do meio rural gaúcho. Os beneficiários diretos das ações estariam localizados em regiões escolhidas segundo alguns critérios previamente elaborados pela coordenação estadual, com maior concentração de pobreza rural. A implantação do programa se daria nos municípios, com apoio da EMATER e os agricultores beneficiados deveriam se adaptar a uma série de critérios elencados no manual operativo. O que se viu, no entanto, no ano de implantação, a partir da análise nos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre que as ações serviram mais para satisfazer as vontades dos agentes políticos do que para o combate à pobreza rural. Os agricultores não participaram das reuniões preparatórias, não se respeitou o critério do uso da microbacia hidrográfica como unidade de ação e de planejamento e principalmente não se realizou nenhuma ação de manejo adequado dos recursos naturais. Deste modo, a política pública concebida como Pró-Rural 2000, por utilizar dados e indicadores um tanto já defasados e por estar baseada nos programas de desenvolvimento rural integrados dos anos 1960-70, buscou combater e aliviar uma situação com as ações que haviam gerado e intensificado a pobreza rural no estado do Rio Grande do Sul.

## **ABSTRACT**

In the latest decades the population of the state of Rio Grande do Sul has gone through deep economic and social transformations. Those transformations caused by the adoption of a set of measures for all types of farmers have made great part of the rural population impoverish. For that, starting from the nineties, the government department begins to develop specific public policies to combat and relieve the rural poverty, supported by international organisms, in this case the World Bank. Thus, in the years 1996-97 the 'Pro-Rural 2000' is devised with the perspective of fomenting the development and improving life conditions of the poorest population in the rural circle of the Rio Grande do Sul region. The direct beneficiaries of the actions would be located in areas chosen according to some criteria previously elaborated by the state coordination, with more concentration of rural poverty. The implementation of the program would take place in the municipal districts with support of EMATER and the beneficiary farmers should adapt to a series of criteria displayed in the operative guidebook. What was seen, nevertheless, starting from the analysis in the municipal districts of Jaboticaba and Lajeado do Bugre, was that in the year of implementation, the actions served more to satisfy the political agents' wills than for the combat of the rural poverty, since the farmers did not participate in the preparatory meetings, the criterion for the use of the hydrographic basin was not respected as unit of action and planning and mainly no act of appropriate handling of the natural resources was carried out. Therefore, because of the use of quite outdated data and indicators and for being based on integrated rural development programs in the years 60-70, the public policy taken as 'Pro-Rural 2000' attempted to combat and relieve a situation with the actions that had generated and intensified the rural poverty in the state of Rio Grande do Sul.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho, analisaremos o processo de formulação, a concepção e a implantação de uma política pública de combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul, conhecido como Pró-Rural 2000. Este programa foi concebido nos anos 1995-97 pelo governo do Estado com apoio financeiro do Banco Mundial. Seus objetivos principais eram o de combater e aliviar a pobreza rural, via crédito e apoio financeiro em parte a fundo perdido, para ações de melhoria da infra-estrutura social básica, recuperação e preservação do meio ambiente e geração de renda em regiões com maior concentração de pobreza rural.

Deste modo, foi necessária uma análise com ênfase na metodologia do programa, ou seja na forma como foram selecionados / eleitos os beneficiários do programa, quais os estudos, dados, critérios que foram utilizados, pois, dependendo de como foram escolhidos os públicos preferenciais, teremos condições de identificar se a metodologia foi correta/apropriada, segundo nossa opinião e se os resultados foram satisfatórios ou não.

Os problemas sociais neste último século tornam-se mais evidente, uma vez que os índices de pobreza e o crescimento da população nos países da periferia se mantêm constantes. Problemas como fome e subnutrição dizimaram grandes levas populacionais em muitas nações. No Brasil, e em especial no Rio Grande do Sul, essa questão ainda é tratada de forma tímida. Raros são os programas oficiais que buscam amenizar a situação de pobreza e, quando restringimos ao meio rural, quase inexistem ações que busquem a solução desse problema.

Nas últimas décadas, o Rio Grande do Sul passou por significativas transformações no meio rural. O modelo de desenvolvimento adotado, a partir dos anos 1960, transformou a estrutura agrária. Esse modelo introduziu novas formas de produção no setor agropecuário. Este pacote de transformações ficou conhecido como a “modernização da agricultura” que alterou significativamente a situação sócio-econômica, concentrou e diminuiu a renda e degradou grandes espaços naturais.

Uma das conseqüências diretas desse processo, especialmente em áreas de pequenas propriedades rurais, foi o êxodo rural. Famílias inteiras migraram para outras fronteiras agrícolas, especialmente para o oeste paranaense e para as regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, bem como para periferias urbanas, especialmente para o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul.

Deste modo, o número de famílias pobres aumentou nas periferias urbanas e nas áreas rurais devido a vários fatores, especialmente a crise agrícola e o esgotamento do modelo de desenvolvimento agrícola adotado. Nas últimas décadas a crise no país se acentuou e o número de pobres cresceu consideravelmente.

A partir disso, muitos organismos internacionais começaram a colocar na pauta de suas reuniões novamente a questão da pobreza. Essas discussões no Brasil foram favorecidas também pela própria redemocratização de nossa sociedade, através da participação mais direta da população, e essa temática ganhou fórum nas discussões da Assembléia Constituinte de 1988 e em alguns parlamentos estaduais. Neste sentido, algumas autoridades deixaram de tratar a pobreza apenas como um fator exclusivamente econômico, mas estrutural. Até esse momento, no Rio Grande do Sul, as ações públicas promoviam um tratamento humanitário e não político para os pobres. Alguns organismos internacionais afirmavam que só se acabariam com os pobres se houvesse crescimento econômico, fato que na realidade mostrou-se, na maioria dos casos, não alterar as situações de indigências.

Com a crise dos anos 1980, os gastos públicos com programas sociais diminuíram sensivelmente no Brasil. Os Estados tiveram que adaptar seus orçamentos a uma dívida crescente e à diminuição da arrecadação, e algumas políticas sociais até então realizadas, foram gradativamente sendo extintas, políticas

essas que, na maioria das vezes, eram exclusivamente de sentido humanitário. Como os níveis de pobreza continuavam a crescer no Brasil, nas décadas 1980/90, e a participação pública era pequena, organismos internacionais e instituições da sociedade civil começaram a organizar e estruturar ações, seminários, congressos e campanhas sobre a pobreza.

E assim, a partir dos últimos 15 anos, aconteceu uma valorização, pelas agências internacionais e pelo próprio governo, das ONGs (Organizações Não-Governamentais) favorecendo-as a ocupar espaço nas relações que se estabelecem no combate às situações de carência. A partir disso, muitas ONGs passaram a gerir ações mais específicas dos poderes públicos e a contribuir com os próprios governos na estruturação de projetos com financiamento público/externo para o combate à pobreza. Mesmo assim, a participação do poder público no combate à pobreza ainda é pequena.

No Brasil e no Rio Grande do Sul sabe-se que as questões políticas sobre determinados assuntos no caso movimentando altas somas de recursos ainda podem ser vistas como forma de algum partido ou grupo de pessoas levar algum tipo de vantagem, em detrimento das reais condições pelas quais foram concebidas. Muitas vezes as obrigações coletivas, a cargo do Estado, não são tratadas com a devida atenção. Pois, política é conflito, oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por instituições políticas de natureza variada. E como política é poder, pode transformar-se, freqüentemente, em jogo desequilibrado que garante os meios aos mais poderosos e reduz as oportunidades aos mais fracos. E assim, quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais apoio ou ação do Estado do que aqueles dependentes do mínimo indispensável à sua sobrevivência. E no Brasil, os mais poderosos foram mais bem representados nos mecanismos que determinam as ações do Estado ou eles mesmos são quem as exercem.

Na atualidade, a questão da pobreza passou a ser tratada por muitas agências internacionais, ONGs e governos como de vital importância para o bem estar das sociedades. E um dos objetivos específicos do processo de desenvolvimento passou a ser a eliminação da pobreza, da fome e da miséria, por meio de políticas

públicas e de investimentos. Ou seja, uma situação onde o crescimento beneficia principalmente os ricos e onde as desigualdades de renda continuam a crescer não pode ser sustentável no longo prazo, já que o agravamento das desigualdades cria tensões que acabam impedindo o próprio processo de desenvolvimento.

É evidente que o crescimento econômico é fundamental para as políticas sociais. Uma vez que não há crescimento socialmente neutro, ele gera renda e acumula riqueza que são, apropriadas por toda a sociedade ou por algum grupo dela.

Esta dissertação procura analisar o Pró-Rural 2000 e sua racionalidade técnica e política, apurando como se constituiu o programa, descortinando e explicitando na racionalidade técnica o modo como se localizaram os pobres no campo e comparando a racionalidade técnica, da equipe (o diagnóstico que se fez da pobreza) no Programa com as condições e possibilidade de sua implementação em dois municípios gaúchos.

Para tanto, nossas hipóteses baseiam-se nas seguintes afirmações: a) os problemas e as críticas enfrentadas pelo Pró-Rural 2000 podem estar relacionados ao descolamento entre um diagnóstico e uma metodologia e as reais condições de implementação e seleção desses beneficiários; b) o fato da metodologia diagnosticar regiões e municípios onde há pobres não é suficiente para se esperar que de fato os agricultores menos pobres destas localidades sejam atingidos; e, c) assim, como em outras situações, as políticas públicas podem não atingir os alvos a que são propostas, porque aqueles que elaboram o diagnóstico e dão sentido técnico às propostas não são os mesmos sujeitos que fazem a seleção dos beneficiários e executam e implementam os programas.

No capítulo I, estudou-se o Pró-Rural 2000, sua origem e o diagnóstico da pobreza rural no Rio Grande do Sul, e as informações que nortearam a equipe que formatou o programa. Assim, analisou-se o que foi o Pró-Rural 2000, a política de “alívio à pobreza rural”, e sua racionalidade, formulada no contexto das políticas do Banco Mundial com sua ligação aos programas de desenvolvimento integrados.

Também, se estudou o Pró-Rural 2000 e a pobreza rural gaúcha, e os fatores determinantes (Documento N° 1: o diagnóstico localizando-o em meios as políticas tradicionais de modernização agrícola – Schultz). da pobreza rural gaúcha

(a insuficiência do diagnóstico do Pró-Rural 2000; as conseqüências da modernização agrícola).

No capítulo II, analisou-se algumas medidas e concepções da pobreza rural como uma crítica metodológica ao Pró-Rural 2000. Neste sentido, buscou-se uma compreensão do que é pobreza; os diferentes enfoques da pobreza; as linhas de pobreza e a importância de estudar a pobreza. A pobreza rural gaúcha segundo o Pró-Rural 2000: como qualificar e localizar os pobres; o enfoque CEPAL; a metodologia usada pelo Pró-Rural 2000; a tipologia etc. A regionalização da pobreza rural a partir da metodologia do Pró-Rural 2000 (como foi feita a priorização das regiões). E algumas críticas à metodologia do Programa, tais como o diagnóstico: pequenos e pobres / o critério renda; a racionalização: os critérios qualidade solo e estrutura fundiária; e as fontes consultadas.

Com isso se teve condições de aprofundar o trabalho analisando a inversão de prioridades, os condicionantes políticos à implementação do Pró-Rural 2000 (os problemas à implementação do programa, o abandono das áreas prioritárias e o acesso livre aos recursos). E pode-se apontar alguns resultados preliminares a partir do primeiro ano do Pró-Rural 2000, como a avaliação e redirecionamento do programa, os investimentos maciços em infra-estrutura, a substituição dos critérios para seleção e avaliação da nova equipe de coordenação e o surgimento do RS Rural.

Já no capítulo III, a implantação do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre: da racionalidade técnica à pobreza dos pobres do campo. Pode-se *in loco* verificar como se deu a seleção dos beneficiários, confrontando –os com os critérios do Manual Operativo, a operacionalização do programa e o papel dos agentes intermediários, no caso a EMATER e as Prefeituras. E fez-se uma análise mais detalhada dos projetos apresentados, ou seja, os projetos e os beneficiários do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre. Deste modo, poder-se-ia identificar o alcance das políticas públicas de combate à pobreza: quem foram os beneficiários dos recursos (famílias beneficiadas, suas necessidades, como receberam os recursos). E por fim, será possível analisar esta política pública de alívio à pobreza rural no Rio Grande do Sul desde o diagnóstico à implementação (confrontando diagnóstico, metodologia e implantação).

## **CAPÍTULO I**

### **1.1 - O Pró-Rural 2000: Origem e Diagnóstico da Pobreza Rural no Rio Grande do Sul.**

#### 1.1.1. Caracterização do Pró-Rural 2000.

Em 1995, o governo do Estado do Rio Grande do Sul recebeu a sinalização do Banco Mundial de que estariam disponíveis, mediante a realização de um convênio, recursos para aplicação no combate e alívio à pobreza rural. Neste sentido, a Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento, juntamente com outras secretarias e órgãos estaduais, entre eles a EMATER, começaram a organizar uma equipe, depois transformada em Secretaria Executiva do Programa (SEP) que deveria montar o diagnóstico sobre a pobreza rural, procurando responder principalmente duas perguntas: quem são e onde estão os pobres no meio rural do Rio Grande do Sul. Essa equipe começou a organizar dados sobre a situação da população gaúcha, sobre os solos, sobre a estrutura agrária presente no Estado e dados sobre a renda por município, entre outros.

A partir disso, iniciadas as tratativas junto ao Banco Mundial e montada a equipe, começou-se a formatar um programa de combate e alívio à pobreza rural gaúcha. Assim, oficialmente em 1996 foi criado o Pró-Rural 2000, que foi implantado em 1997, e que era uma parceria através de convênio estabelecido entre o Governo Gaúcho e seus órgãos com o Banco Mundial, visando o combate e alívio da pobreza rural. Esse programa previa o combate à pobreza rural com investimentos em regiões prioritárias, de maior concentração de pobreza rural no Estado do Rio Grande do Sul.

Como objetivo geral, o Pró-Rural 2000 concentrava-se em: combater a pobreza, a degradação dos recursos naturais e o êxodo da população rural do Estado do Rio Grande do Sul, melhorando sua qualidade de vida e sua capacidade produtiva frente à nova realidade de mercado, através da promoção de ações de infra-estrutura familiar e comunitária, de geração de renda e de manejo e conservação dos recursos naturais.

Quando à elaboração, concepção e implantação do programa Pró-Rural 2000, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos :

a) viabilizar a infra-estrutura familiar por meio da implantação ou expansão da rede de eletrificação rural, do sistema de abastecimento de água para o consumo e da melhoria das condições habitacionais;

b) estimular a organização e promoção sociais das comunidades rurais apoiando investimentos em infra-estrutura comunitária, formação de grupos de produção e outras ações coletivas;

c) estimular a participação dos beneficiários e suas organizações (sindicatos, ONGs e cooperativas) na identificação de demandas, na geração dos projetos e na avaliação do desenvolvimento do Programa, assegurando uma retroalimentação permanente entre todas as instâncias envolvidas e o público beneficiário;

d) promover a geração de renda nas unidades de produção familiares, aumentando a capacidade produtiva e o valor agregado dos produtos primários;

e) recuperar os solos através do manejo e uso dos recursos naturais de forma sustentável, com base em alternativas tecnológicas que aumentem a produção e a produtividade agrícola;

f) capacitar e profissionalizar os produtores rurais para a melhor implementação de atividades apoiadas pelo Programa;

g) investir em pesquisas voltadas ao desenvolvimento de sistemas de produção e de tecnologia adequada às pequenas unidades de produção familiares;

h) monitorar o impacto ambiental das tecnologias adotadas nas pequenas propriedades rurais;

i) implantar um sistema de informações de tal modo que seja possível fundamentar as ações do governo, através da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, capacitando-se para atuar de maneira mais eficiente junto aos segmentos rurais marginalizados, frente à conjuntura de abertura e ao aumento da concorrência por mercados; e,

j) fortalecer instituições públicas.

Como parceiros prioritários e de grande importância, estariam os escritórios municipais da EMATER que deveriam ser o elo de ligação entre o Programa, os municípios e os grupos de pequenos agricultores beneficiários das ações em cada fase do programa.

O Programa Pró-Rural 2000, a partir do diagnóstico realizado pela Secretaria Executiva do Programa (SEP), apoiou-se na constatação da presença acentuada de pobreza e na desassistência que afetava significativa parcela da população rural do Estado do Rio Grande do Sul. O programa seria mantido por recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional, pela transferência de recursos do orçamento do Estado e dos municípios, pela contrapartida dos beneficiários e por outras receitas eventuais que por lei vinculam-se aos objetivos do Programa.

Este Programa, entre outras ações, deveria: oferecer apoio financeiro, estimulando investimentos e empreendimentos de interesse das comunidades rurais envolvidas; promover um processo de organização e participação destas

comunidades, fortalecendo sua inter-relação com o nível administrativo municipal; e desenvolver ações que compatibilizem os aspectos de proteção ambiental com os de uso agrícola nas áreas de atuação do Programa.

As ações do Programa deveriam ser dirigidas aos pequenos produtores e às comunidades rurais localizadas em áreas definidas a partir da regionalização do Estado considerando capacidade de uso dos solos, estrutura fundiária e concentração de pobreza. Por essa razão, as ações seriam coordenadas pela Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SAA) e pelo sistema oficial de apoio e amparo à agricultura.(Manual Operativo, 1997).

O Programa Pró-Rural 2000 foi concebido segundo uma metodologia que levou em consideração os seguintes critérios: relação existente entre a produção primária e a população rural, relação existente entre população rural e população total e percentual de solos até a classe III em relação à área total do município; identificou-se uma região que apresentou maior precariedade na conservação dos recursos naturais e nas condições sócio-econômicas da população rural, o que possibilitou a identificação da região prioritária de atuação do Pró-Rural 2000, e a conseqüente divisão do Estado em regiões: o Vale do Rio Uruguai, a Serra do Sudeste e a região próxima ao município de Soledade. Neste sentido, como veremos mais adiante, nem todas as observações foram respeitadas pela secretaria executiva do programa no ano de implantação.

Nesse contexto, a secretaria executiva do Programa Pró-Rural 2000, nos documentos 1 e 4, revelou que uma das principais características da pobreza rural está ligada ao processo migratório e que essas se originam, entre outros, de fatores culturais e sócio-econômicos, diretamente vinculados ao processo de produção agropecuária. Assim, para a SEP, os fatores culturais que motivam as migrações dizem respeito às condições de vida no meio urbano e à falta de perspectivas de melhores condições de vida no meio rural. Já os fatores sócio-econômicos “se referem às formas inadequadas ou ineficientes de cultivo, em decorrência da falta de acesso ao crédito, aos equipamentos e às informações que possibilitam obter maior produtividade e inserção dos produtores numa economia de mercado”. Essa

afirmação revela o modelo de interpretação essencialmente economista da coordenação do programa. (Documento N°4: 7)

A SEP entendia o Pró-Rural 2000 como uma forma de modernizar os pobres do campo, sem considerar que foi a partir do processo de modernização da agropecuária que se intensificou o número e o grau de pobreza no Rio Grande do Sul. Prova disso é que, nas últimas décadas, o êxodo rural transformou o meio rural gaúcho, principalmente a partir da implantação de um modelo agropecuário concebido para “modernizar” o campo. Essa população migrante era formada por trabalhadores rurais, na condição de pequenos proprietários, parceiros e posseiros, na maioria dos casos muito pobres.

Assim, só para ilustrar, da população rural de 1991, 36,11 % situava-se na faixa etária de 10 a 29 anos e 33,81% na faixa entre 30 e 59 anos, faixas essas com o maior potencial de trabalho. Já a população infantil, de 0 a 9 anos de idade era de 19,94%, e a população idosa girava em torno de 10%. Nas últimas décadas, a população infantil diminuiu consideravelmente passando de 29,31% em 1970 para 19,94% em 1991, o que demonstra a constante diminuição do número de filhos por família.

Segundo o Documento N° 4 do Pró-Rural 2000, em 1975 a ocupação da população rural enquanto número total estava diminuindo nas unidades de produção, mas o uso intensivo da mão-de-obra familiar nas diferentes faixas etárias oscilava em torno de 80%. A não-remuneração do trabalho familiar era uma característica de 85% da população economicamente ativa no meio rural.

Outra questão de importância para a secretaria executiva do programa foi a busca por dados que revelassem a estrutura fundiária do Estado. Assim, segundo a SEP no Rio Grande do Sul, existem aproximadamente 500.000 estabelecimentos rurais ocupando uma área de 23.821.396 ha, resultando numa área média de 48 ha por estabelecimento. Destes, 86,56% dos estabelecimentos rurais possuem até 50 ha, ocupando 25,46% da área total rural do Estado com uma média de 14,09 ha cada um. Essas áreas médias variam de acordo com as regiões agroecológicas do Estado e a região da metade norte concentra o maior número de minifúndios. (Documento N° 4 p. 9).

A coordenação do Pró-Rural 2000, no Doc. Nº. 4 p 9, afirma que: “a condição de pobreza está diretamente relacionada à insuficiência de renda e secundariamente ao difícil acesso aos serviços essenciais como eletrificação e saneamento básico”. E com isso os pequenos agricultores com deficiências de renda e com pouco acesso aos serviços essenciais sentir-se-iam motivados a migrar para centros urbanos onde esses serviços estariam disponíveis. Talvez isso justifique por que os dois documentos introdutórios (Documento Nº. 1 e 4) fazem tanto apelo à eletrificação rural, como veremos no capítulo III.

#### 1.1.2. - A Estrutura do Programa

O programa Estadual de combate à pobreza rural, o Pró-Rural 2000, implantado em 1997, previa o combate à pobreza rural com investimentos concentrados nas regiões prioritárias, no caso, o Vale do Rio Uruguai, Serra do Sudeste e na região próxima ao município de Soledade. Mas, por outros motivos que veremos mais adiante, no primeiro ano os recursos foram extrapolados para todos os municípios do Rio Grande do Sul.

O Programa Pró-Rural 2000, quando da sua concepção, apresentava cinco componentes: alívio à pobreza; manejo e conservação dos recursos naturais; projetos de suporte; desenvolvimento institucional e; execução do programa. Assim, as principais ações podem ser resumidas desta forma.

- Componente Alívio à Pobreza: era uma linha de apoio que repassa recursos financeiros, beneficiando diretamente o produtor, constituído dos subcomponentes Infra-estrutura Social Básica e Geração de Renda.

a) Infra-estrutura Social Básica (ISB): Tinha por objetivo melhorar a qualidade de vida dos beneficiários através de melhorias de infra-estrutura como eletrificação, abastecimento de água, melhorias na moradia e infra-estrutura comunitária. Estes investimentos podem ser realizados em unidades de produção ou em comunidades de beneficiários e são recursos subvencionados (fundo perdido).

b) Geração de Renda (GR): Tinha por objetivo buscar maior eficiência nas atividades desenvolvidas nas unidades produtivas rurais, bem como incluir novas atividades, especialmente aquelas que agregassem valor a produtos ou que empregassem mais intensivamente fatores de produção disponíveis ao nível de estabelecimento rural. São recursos subvencionados (fundo perdido) para projetos cujo valor individual por beneficiário fosse até R\$ 300,00 ou para grupos, até R\$ 1.200,00 e financiados para projetos cujos valores ultrapassassem esses limites. Este financiamento, durante os primeiros seis meses, seria parte de um estudo de recuperação de custos (projeto piloto), e, dependendo dos resultados deste estudo, poderão ser alteradas as regras estabelecidas neste manual, com os ajustes necessários nos contratos com os agricultores.(Manual Operativo, 1997).

- O componente Manejo e Conservação dos Recursos Naturais era uma linha de apoio direto ao produtor, que tinha como propósito maior reverter o quadro da degradação ambiental no Estado, especialmente no que se refere a solos, água, flora e fauna, através de ações em nível de Microbacias Hidrográficas (MBH) englobando os seguintes projetos: Conservação do Solo e Água – visa recuperar e conservar a produtividade do solo e a qualidade da água na MBH, orientando e financiando técnicas adequadas no nível de propriedade rural. Inclui a adequação das estradas dentro das MBH's, disciplinando o escoamento das águas com o objetivo da conservação dos solos e das águas; controle à contaminação por Agrotóxicos e Poluição Ambiental – visa reduzir os níveis de poluição química e por dejetos animais, no meio ambiente, especialmente solo e a água, e; ao reflorestamento ambiental – busca viabilizar a recuperação das matas nativas em áreas de preservação permanente (matas ciliares) e estabilizar encostas inadequadamente submetidas ao cultivo anual intensivo. (Manual Operativo 1997).

O programa introduziu um componente importante nas políticas públicas estaduais, a instituição da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e de implantação de ações de desenvolvimento. O manual operativo do programa (1997, p 13), afirma que “o diagnóstico e planejamento das ações na microbacia deve ser o resultado de um amplo processo de discussão com os produtores. A análise das informações contidas no diagnóstico deve fornecer uma visão global da situação da microbacia, que permita ao técnico de campo a elaboração de um plano de ação que

considere primeiramente a estratégia técnica do Projeto, para depois definir as recomendações das práticas conservacionistas e seus apoios. Nessa etapa devem ser definidas as metas, prioridades técnicas, cronograma de trabalho, participação dos beneficiários, programação da assistência técnica, entre outros temas.”

No documento número 4 do Pró-Rural 2000, a proposta do componente infra-estrutura social básica previa, entre outras coisas, melhorar a qualidade de vida da população rural pobre e conter o êxodo rural. Neste documento, está intrínseco o apelo a eletrificação rural como alternativa primeira para a melhoria da qualidade de vida. Ele previa também apoio à instalação de água potável para o consumo, melhoria das condições de moradia e de saneamento básico. Todas essas ações foram colocadas como opção para os municípios do Rio Grande do Sul, onde deveriam ser observados alguns critérios que veremos mais adiante.

No caso específico da eletrificação rural, a secretaria executiva organizou um amplo estudo das reais necessidades de energia elétrica no meio rural do Rio Grande do Sul, onde ficou constatado que, de maneira geral, 71% da área rural gaúcha é atendida por eletrificação. Segundo dados do IBGE, existiam no Estado em 1995, aproximadamente, 140.000 estabelecimentos rurais sem energia elétrica.

Quanto ao abastecimento de água, o Programa levantou que apenas 15% da água consumida provinha de poço tubular profundo e a maior parte da população não dispõe de água encanada. Neste sentido, um montante significativo de recursos deveria ser colocado à disposição para abrir novos poços, melhorar os já existentes e distribuir água de qualidade para o maior número de estabelecimentos rurais. E, no componente auxílio a melhoria das moradias, estavam previstos recursos para reforma e/ou ampliação de moradias, instalação hidrossanitária nas mais variadas formas.

Neste período, a secretaria executiva do programa vinculada diretamente ao gabinete do Secretário da Estadual da Agricultura e Abastecimento, que coordenava todas as ações do programa, realizou junto com os escritórios municipais da EMATER, um diagnóstico participativo com pesquisa de campo em 4 comunidades pobres de diferentes regiões do Rio Grande do Sul. De posse destes dados, a equipe técnica de suporte do programa cruzou as informações sobre

capacidade de uso do solo com as outras informações coletadas. As comunidades onde se realizaram os diagnósticos foram: Lajeado Molina em Três Passos; Rincão Barbosa em Santana da Boa Vista; Pessegueiro em Jaguari e; Rincão Guará em Canguçu. A partir desse levantamento e das informações de campo, pode-se extrapolar para as regiões identificadas pela coordenação do Pró-Rural 2000 com maior concentração de pobreza as possíveis ações e o montante de recursos necessários.

### 1.1.3. - As ações Previstas.

O Pró-Rural 2000 foi concebido como uma política pública que buscava melhorar a qualidade de vida e recuperar o meio ambiente, mediante o apoio financeiro entre o Banco Mundial e do Estado do Rio Grande do Sul. A esse caberia estabelecer parcerias entre os órgãos estaduais, os municípios e as comunidades de pequenos agricultores em acentuado grau de pobreza.

Para que se atingisse o objetivo principal de combater e aliviar a pobreza rural, o Pró-Rural 2000 caracterizava-se pelo atendimento de demandas da comunidade. A título de ilustração, apresenta-se a seguir alguns exemplos de ações subvencionáveis (são aquelas sem retorno, ou seja, os beneficiários diretos, os agricultores ou grupo deles não necessitaria devolver os recursos investidos) e ações financiáveis (com retorno, ações estas que estariam sujeitas a correção monetária e que depois de um certo período os recursos deveriam ser devolvidos). As ações previstas poderiam ser trabalhadas individualmente ou de forma coletiva. Mesmo as ações individuais deviam ser apresentadas em projetos de forma coletiva, onde os beneficiários se reúnem em grupos de, no mínimo, 3 produtores.

- Infra-estrutura social básica: “Eletrificação”; instalação de rede troncal; instalação de rede monofásica; instalação de transformadores; instalação de ramal de entrada-residencial; instalação elétrica interna, (percebe-se o forte apelo à eletrificação); abastecimento de água; proteção e adequação de fontes naturais

(drenagem de fontes); construção de poços rasos escavados; recalque, preservação e distribuição de água; poço profundo (artesiano).

- Melhorias na Moradia: piso (de cimento alisado, de madeira, de tijolo maciço deitado); forro (de madeira); paredes de alvenaria; divisórias internas da moradia; cobertura com telhas de fibro-cimento; esquadrias (portas e janelas); instalação hidrosanitária: sanitário (vaso sanitário, lavatório, chuveiro); fossa séptica; poço absorvente (sumidouro); instalação sanitária: fossa seca (privada); instalação hidráulica e sanitária para cozinha.

- Infra-estrutura e equipamentos comunitários: centro comunitário rural, telefonia rural, posto de saúde;

Alguns exemplos de ações geradoras de renda que poderiam ser realizadas no âmbito da unidade familiar são: aquisições de animais (matrizes ou de tração); silos individuais; reflorestamento energético/comercial; aquisição de máquinas e equipamentos; construção de armazéns; secador de grãos; plasticultura; piscicultura; irrigação (açude e equipamentos); esterqueira;

Outras atividades financiáveis são ações coletivas que podem ou não ser relacionadas à atividade agrícola, e visam a agregação de valor ao produto agrícola, bem como ao aproveitamento da mão-de-obra disponível ao longo de todo o ano. Os empreendimentos relacionados à atividade agrícola deveriam ser preferencialmente relacionados às atividades já implementadas nas propriedades, na intenção de complementar a produção primária, otimizando seus custos e agregando valor ao produto final a ser comercializado.

Alguns exemplos desses empreendimentos são: condomínios de suínos; fábrica de ração; posto de resfriamento de leite; fábrica de conservas; abatedouros de animais; “fábrica” de embutidos; fábrica de sucos; mini-usinas de leite; fábrica de queijo; feccularia de mandioca; fábrica de doces; fábrica de vinagre de vinho e de álcool; fábrica de temperos caseiros; unidade de lavagem de lã e aproveitamento de lanolina; lanifício; tecelagem de lã; fábrica de produtos derivados do aproveitamento da industrialização do couro. Percebam claramente o apelo ao uso do termo “fábrica”, revelando uma certa visão da coordenação do programa em relação aos resultados do programa.

Havia também a possibilidade de desenvolver ações ou empreendimentos que não se relacionam diretamente com a atividade agrícola e que visariam ao aproveitamento da mão-de-obra disponível nas propriedades, sendo alternativas de incremento da renda das famílias beneficiárias, tais como: fábrica de massas; padaria e confeitaria; fábrica de balas, doces e pirulitos; indústria de sabão e sabonete; fábrica de vassouras e rodos; fábrica de telas de arame e gaiolas; cordoaria; unidade de produção artesanal de cerâmica, vime, madeira, palha de trigo e milho; fábrica de módulos de cimento; olaria; fábrica de móveis e; unidade de fabricação de roupas.

Apesar de toda essa abertura nos itens e atividades que poderiam ser realizadas, o manual operativo oferecia outras opções ainda de investimentos.

No componente manejo e conservação dos recursos naturais poderiam ser desenvolvidas ações como: eliminação / fechamento de voçorocas; subsolagem / descompactação; terraceamento; cordões de pedra; cordões vegetados; cultivo em faixas alternadas; Cobertura vegetal e adubação verde; plantio direto; adequação de estradas; construção de bueiros; reflorestamento ambiental; matas ciliares; adubação orgânica; inoculação de sementes de leguminosas; estocagem de agrotóxicos; equipamento de proteção individual; depósitos de embalagens vazias de agrotóxicos e; depósitos comunitários de pulverizadores.

Na análise dos documentos preparatórios ao convênio e no documento final, houve um privilegiamento de ações de eletrificação rural. Talvez seja esse o motivo pelo qual, na primeira fase, aproximadamente 80% das ações realizadas foram instalações de energia elétricas no campo. Isso nos leva a concluir que esse apelo do programa, em consonância com o ano eleitoral, favoreceu a escolha dos conselhos municipais, na realização das ações práticas, pela eletrificação rural em detrimento de outras ações, como veremos mais adiante. Revelando distorções tanto na concepção quanto na implementação do programa.

Para a implantação de todas essas ações ou de parte delas selecionadas pelos conselhos municipais, os recursos do programa estavam orçados em U\$ 208,4 milhões. Os recursos deveriam ser aplicados nos cinco componentes que integram o programa e para cada ano os valores previstos poderiam ser alterados dependendo da demanda, uma vez que o programa poderia ser concluído em até 6 (seis) anos.

#### 1.1.4. - Condições para Habilitação dos Municípios ao Programa

Como o programa seria desenvolvido em parceria entre o Governo do Estado, os escritórios da EMATER e as prefeituras, foram estabelecidos alguns critérios que os municípios das regiões prioritárias deveriam organizar para habilitar-se ao Pró-Rural 2000, entre eles estão:

Credenciamento junto à SEP, através de assinatura de um termo de adesão;

Possuir secretaria municipal da agricultura ou equivalente;

Criar, se ainda não existir, o conselho municipal de desenvolvimento rural;

Implantar o fundo municipal de desenvolvimento rural ou programa municipal de financiamento rural.

Como o programa seria executado com a participação direta dos técnicos de extensão rural do Estado, o município deveria possuir atendimento da EMATER.

Deste modo, com a organização de todas essas solicitações da coordenação executiva, esperava-se que as ações implantadas surtiram os mesmos efeitos nos mais diferentes municípios. A exigência da composição paritária nos conselhos e a participação das entidades sociais davam-se no sentido de se buscar uma maior transparência na aplicação dos recursos e uma maior expectativa de que as ações desenvolvidas fossem as mais necessárias e não as de interesse político de determinado grupo.

Mas todas essas inovações, em princípio bem-vindas para todos os agentes envolvidos no processo, na medida em que iam sendo implantadas/desenvolvidas, revelavam uma série de dificuldades e de obstáculos para sua efetivação. Para alguns agentes municipais e escritórios da EMATER, essas inovações não representaram novidades, mas para a maioria isso era algo com que nunca haviam trabalhado. O treinamento para a implantação de todas essas variáveis novas, talvez pela rapidez com que foi realizado, não surtiu o efeito esperado.

Outra questão importante refere-se à condição do Banco Mundial, segundo o qual as ações deveriam ser desenvolvidas em grupo. Em muitos casos pelo nível de organização das comunidades e pelo próprio componente ético/cultural, ou despreparo dos técnicos tornava-se uma dificuldade constante. Também importante era a interferência política tanto em esfera municipal como estadual, onde muitas vezes os operadores não sabiam a qual roteiro seguir.

#### 1.1.5 - Critérios de elegibilidade das famílias e das comunidades dos agricultores beneficiários.

A grande novidade em um programa desta envergadura e em uma política pública estadual foi sem dúvida o componente coletivo nas ações previstas. Isso foi o diferencial e trouxe para o debate dos técnicos e dos próprios agricultores a questão da cooperação e ajuda mútua, onde a busca por soluções passou a ser uma questão coletiva e os benefícios atingiriam a todos.

Os critérios de seleção dos beneficiados variavam de acordo com os componentes e subcomponentes do programa. Como exemplo, de maneira geral, exigiam no componente de alívio à pobreza:

Organização Social: pertencer a um grupo formal ou informal composto de, no mínimo, três agricultores que representem ao menos três unidades de produção diferentes;

Lugar de residência: residir na unidade de produção<sup>1</sup>;

Ocupação: ter na agropecuária sua principal atividade<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Para fins do programa, unidade de produção é uma área rural própria, arrendada ou trabalhada que utilize predominantemente a mão-de-obra familiar. Área própria é a área da qual a pessoa possua a escritura pública registrada em cartório. Área arrendada é a área da qual a pessoa possua contrato escrito de arrendamento comprobatório de exploração da terra e pagamento de um determinado valor pela sua utilização de forma econômica. Para fins do Pró-Rural 2000 o prazo do arrendamento deve ser compatível com o investimento pretendido visando ao benefício direto e exclusivo do arrendatário. Área trabalhada é aquela na qual a pessoa reside e trabalha há mais de dois anos, sendo o fato reconhecido pela comunidade, assistência técnica local e referendado pelo Conselho Municipal Agropecuário.

Nas ações de benefício coletivo: os agricultores do grupo devem satisfazer a todos os critérios de elegibilidade gerais e específicos previstos no componente. Excepcionalmente admitir-se-ão grupos em que 20% dos agricultores não atendam a um dos critérios estabelecidos.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) escolheriam uma microbacia para manejo e conservação dos recursos naturais, na qual se estariam preparando os planos de ação da microbacia (PAMs). Neste sentido, os técnicos aplicaríamos um questionário às famílias beneficiadas e junto com elas organizariam os diferentes grupos de agricultores dependendo da atividade a ser realizada. Junto com esses fariam o planejamento das atividades de manejo e conservação dos recursos naturais, com exceção dos seguintes casos:

As famílias beneficiárias estarem em uma microbacia não-elegível para apoio em MRN, dada a composição majoritária de produtores com mais de dois módulos fiscais;

As famílias beneficiárias estarem em uma microbacia que não apresenta problemas de conservação de recursos naturais, ou não são parte de uma microbacia típica.

Quando as famílias beneficiadas residiam numa microbacia elegível, mas tinham priorizado ações de infra-estrutura social básica e geração de renda, tornava-se necessário o preenchimento e assinatura de um termo de compromisso, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

O manual operativo previa também que em casos excepcionais das famílias beneficiárias estarem em MBH não elegível para apoio em MRN, ou em uma MBH que não apresentasse problemas de conservação de recursos naturais ou ainda não serem parte de uma MBH típica, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural poderia justificar outras ações à coordenação do Programa Pró-Rural 2000.

No componente infra-estrutura Social Básica e Geração de Renda sem retorno (subvenção), as famílias da microbacia que seriam beneficiadas deveriam

---

<sup>2</sup> Que pelo menos 70% dos componentes familiares tenham na agropecuária sua principal ocupação.

possuir as seguintes características: força de trabalho: utilizar exclusivamente mão-de-obra familiar ou contratada eventualmente por, no máximo, quinze dias/ano (ações de colheita e tratos culturais); sistema de tração: utilizar sistemas de tração manual e/ou animal; tamanho da unidade de produção: possuir, arrendar ou trabalhar numa área total da unidade de produção de até um módulo fiscal, correspondente ao módulo do município onde esta se encontre; ou possuir, arrendar ou trabalhar numa área total da unidade de produção de até dois módulos fiscais, mas cuja área cultivável seja de, no máximo, 50% da área total; infra-estrutura: que a unidade de produção não possua um dos seguintes itens: eletrificação, água encanada e instalação sanitária; bens suntuosos: a unidade de produção familiar não deve possuir tração mecanizada, automóvel e bens de luxo<sup>3</sup>.

Para ações de uso coletivo tais como, Posto de Saúde, Centros Comunitários e Telefonia Rural consideram-se critérios essenciais às comunidades os seguintes itens: que 70% das unidades de produção familiar possuam até dois módulos fiscais; que não exista na comunidade o equipamento solicitado; que a localização do equipamento seja centralizada de maneira a permitir o fácil acesso dos moradores; que no caso de Posto de Saúde esteja assegurada a vinculação a uma instituição definidora de políticas de saúde, a qual deverá garantir recursos humanos e materiais para o seu funcionamento regular, bem como o uso exclusivo da mesma para o objetivo a que se propõe, e; que o público beneficiário do Programa tenha assegurado o atendimento e/ou a participação na administração e manutenção dos referidos equipamentos dentro de um processo participativo e integrado à Prefeitura Municipal.

No Componente Geração de Renda com Retorno (empréstimo com prazo e taxa de juros estipulados previamente), deveriam possuir, entre outras coisas: força de trabalho: utilizar exclusivamente mão-de-obra familiar ou contratada por, no máximo, trinta dias/ano (ações de colheita e tratos culturais); sistema de tração: utilizar sistemas de tração manual e/ou animal e/ou mecanizado; tamanho da unidade de produção: possuir, arrendar ou trabalhar numa área total de até dois módulos fiscais, correspondentes ao módulo do município onde esta se encontre; ou possuir,

---

<sup>3</sup> Para a coordenação do programa, consideram-se bens de luxo aqueles que na comunidade analisada são reconhecidos como tal para o público do Programa.

arrendar ou trabalhar numa área total da unidade de produção de até três módulos fiscais, mas cuja área cultivável seja, no máximo, de 2/3 da área total.

Para o programa apoiar um grupo de agricultores no subcomponente geração de renda, a proposta deveria ser submetida a um estudo quanto às reais condições de recuperação dos custos por parte dos produtores. Quando da conclusão do estudo, poderiam ocorrer ajustes nos critérios específicos de elegibilidade para este subcomponente, bem como quanto às condições de retorno dos valores financiados.

Para a participação com ações no componente manejo e conservação dos recursos naturais, estava previsto, entre outras coisas, que, para que houvesse o enquadramento de uma microbacia hidrográfica ao programa, 70% das unidades de produção familiar deveriam ter, no máximo, dois módulos fiscais do município onde ela estivesse localizada, que os beneficiários deveriam residir na área da microbacia hidrográfica e ter na agropecuária sua principal atividade.

Quando a demanda excedia aos recursos disponíveis, deveria estabelecer prioridades a partir do preenchimento do formulário denominado “Critérios para seleção das novas microbacias hidrográficas”. Quando escolhida e aprovada a microbacia hidrográfica, todas as unidades de produção seriam beneficiárias do Programa, porém, com diferentes tipos e níveis de atendimento. As unidades de produção que tenham até dois módulos fiscais teriam acesso a recursos intra e extrapropriedade. As unidades de produção que possuíssem mais de dois módulos fiscais receberiam recursos apenas para intervenções extrapropriedade, tais como: depósitos comunitários de embalagens de agrotóxicos e abastecedouros comunitários de pulverizadores, além do reflorestamento ciliar de interesse ecológico-ambiental. (Manual Operativo, 1997, p 16-17).

Assim, na formatação final do programa, os conselhos municipais e os técnicos da EMATER, os operadores do programa juntamente com os beneficiados diretos, ou seja, a microbacia e os grupos de agricultores possuíam uma certa autonomia na escolha e adaptação das ações. Contudo, outras questões foram aparecendo quando da operacionalização das fases do programa, o que fez com que,

em muitos casos, os objetivos originais fossem sendo abandonados, como veremos mais adiante.

## **1. 2. Pró-Rural 2000 como Política de *Alívio à Pobreza Rural*.**

A secretaria executiva responsável pela formatação do programa Pró-Rural 2000 deveria coordenar a aplicação dos recursos disponíveis ao Estado, via financiamento do Banco Mundial, mediante alguns critérios que faziam parte do convênio assinado entre as partes envolvidas. Assim, a partir da escolha de uma metodologia e de alguns critérios, começou a ganhar forma uma política pública para o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul.

A Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento foi informada em 1996 que o Banco Mundial estaria disposto a aplicar, via empréstimo reembolsável, uma soma significativa de recursos para ações públicas e comunitárias de combate à pobreza rural. Para tanto, iniciaram-se as tratativas do governo gaúcho com a equipe do banco onde foram desvendando-se as formas de financiamento e os critérios de apoio para as ações escolhidas.

Já que os recursos estariam disponíveis para o combate à pobreza rural, havia necessidade de se descobrir quantos pobres havia no campo do Rio Grande do Sul e onde eles estavam localizados, e o governo não possuía esses dados; era necessário montar uma equipe que, a partir da escolha de uma metodologia e de dados, pudesse quantificar essa situação. Deste modo, se partiu para a seleção de estudos que trataram desta temática nos últimos anos. A equipe nomeada pelo secretário da agricultura iniciou um amplo processo de levantamento de estudos e metodologias que poderiam servir como base para a estruturação do programa de combate e alívio à pobreza rural.

A partir da seleção dos estudos e do tipo de variáveis que deveriam ser consideradas, a equipe começou a redigir os documentos que comporiam o projeto e o convênio a ser assinado junto à fonte financiadora, no caso, o Banco Mundial. Com

a seleção dos critérios, a equipe partiu para os cálculos de quantos eram os pobres e onde estariam concentrados, assim elegeram-se regiões prioritárias para aplicação dos recursos do programa: o vale do rio Uruguai, a região próxima a Soledade e a Serra do Sudeste. Regiões essas que, segundo a equipe e a partir dos critérios utilizados, continham maiores índices de concentração de pobreza rural.

Deste modo, e sabendo das quantidades de recursos disponíveis, se partiu para o cálculo de quanto poderia ser aplicado em cada município na efetivação do programa. Outras discussões foram realizadas para que se juntassem informações como qual seria a participação financeira dos municípios e dos beneficiários diretos, chegando, assim, à metodologia que deveria ser desenvolvida em cada fase.

Neste sentido, nas próximas páginas busca-se apresentar e explicar a metodologia escolhida pela secretaria executiva do programa, metodologia essa baseada em estudos e pesquisas realizadas já há algum tempo e que possuem um forte componente baseado nos programas de desenvolvimento integrados implantados na América Latina por organismos internacionais a partir dos anos 1960.

A metodologia adotada para seleção dos municípios com maior concentração de pobreza rural baseava-se na combinação de dados, com diagnósticos realizados por diferentes entidades e que, ao final, pontuariam os municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Os que obtivessem maior pontuação seriam, também, os com maior concentração de pobreza rural. Assim, os critérios de pontuação adotados pelo Pró-Rural 2000 foram baseados nos seguintes itens:

- Produção Primária pela população rural: A pobreza do Rio Grande do Sul subdivide-se em três categorias distintas segundo o nível de renda, conforme parâmetros utilizados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, em: muito pobres, pobres e comerciais com a renda per capita anual de US\$ 550, 735 e 1.290, respectivamente.

- População Rural sobre a população total: Os parâmetros de pontuação foram: acima de 75%, de 50 a 75%, de 25 a 50% e abaixo de 25%.

- Porcentagem de solos até a classe III (de 1 a III e de III a VII), sobre a área total do município: Os parâmetros de pontuação utilizados foram: menos de 15%, de 15 a 30%, de 30 a 45%, de 45 a 60% e acima de 60%.

Os resultados da aplicação dessas variáveis estão no quadro 1.

Quadro 1 - Critérios de Pontuação no Cálculo do Apoio Financeiro por Município

Especificação	Pontos
1. Prod. Primária/Pop. Rural (ano)	
até US\$ 550	32
> de US\$ 550 a US\$ 735	22
> de US\$ 735 a US\$ 1,290	12
Mais de US\$ 1,290	0
2. População rural sobre total	
de 75% a mais	32
de 50% a < 75%	22
de 25% a < 50%	12
menos de 25%	0
3. % da Classe III sobre área total do município	
Menos de 15	36
de 15 a < 30	27
de 30 a < 45	18
de 45 a < 60	9
acima de 60	0
<b>Pontuação Máxima</b>	<b>100</b>

Fonte : Documento nº 4, Pró-Rural 2000.

Com base na pontuação obtida pelos municípios, observando os critérios do quadro 1, estes foram classificados em 3 níveis de prioridade cuja escala é

diretamente proporcional à pontuação obtida, ou seja, quanto maior a pontuação, maiores dificuldades o município apresenta – pelo menos, em dois dos três critérios. Constatou-se que 239 municípios obtiveram mais de 60 pontos, 156 municípios obtiveram entre 30 e 59 pontos e 72 municípios obtiveram até 29 pontos.

Correspondendo aos três níveis de prioridade, estabeleceu três níveis de limites financeiros, que seriam tetos anuais indicativos por município. E que, somados à contrapartida municipal e dos beneficiários, comporia o total de recursos aplicados pelo programa naquele ano em uma determinada microbacia do município em questão.

Estes tetos foram classificados em: teto máximo, destinado aos municípios enquadrados na prioridade 1; teto intermediário, destinado aos municípios enquadrados na prioridade 2; e teto mínimo, destinado aos municípios enquadrados na prioridade 3.

O quadro 2 a seguir apresenta a relação entre os níveis de prioridade com a pontuação alcançada pelos municípios e o número de municípios em cada nível.

Quadro 2 : Critérios de Priorização dos Municípios do Rio Grande do Sul - 1997

<b>CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS</b>		
<b>RIO GRANDE DO SUL - 1997</b>		
<b>PRIORIDADE</b>	<b>PONTOS</b>	<b>N.º DE MUNICÍPIOS</b>
1	$\geq 60$	239
2	$30 \geq e \leq 59$	156
3	$0 \geq e \leq 29$	72

Fonte: Documento nº 4, Pró-Rural 2000.

Assim, a partir do nível e da concentração de pobreza, os recursos seriam disponibilizados com uma variação de aproximadamente 20% de um nível para outro; por exemplo, os municípios mais pobres receberiam do convênio R\$

120.000,00 (excluída a contrapartida municipal e dos beneficiários), os municípios intermediários receberiam do convênio R\$ 100.000,00 e os municípios, também selecionados, na terceira prioridade, recebiam do convênio R\$ 80.000,00. Valores esses que exemplificam os investimentos anuais, pois partem do princípio de que o Programa Pró-Rural 2000 seria desenvolvido em 6 anos.

Apesar disso, os municípios de Lajeado do Bugre e Jaboticaba que foram classificados como prioridade nº 1 pelas variáveis utilizadas e que por isso deveriam receber uma quantia significativa de recursos, ou seja, R\$ 120.000,00 só receberam aproximadamente 60% disso, pois outros municípios do Estado que apresentaram baixa concentração de pobreza passaram a ser beneficiários do programa. Deste modo, a priorização e a regionalização dos municípios com maior concentração de pobreza rural foi ignorada.

#### 1.2.1 - Limites de Apoio para os Beneficiários.

Quando da implantação do programa em uma microbacia escolhida pelo conselho municipal do Pró-Rural 2000, dever-se-ia observar que os beneficiários teriam como limite individual R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), independente do subcomponente apoiado. O limite para grupos de beneficiários seria de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) durante todos os anos de efetivação do programa, ou seja, enquanto restassem recursos para ser aplicados neste convênio.

A partir de todas essas questões, ficou evidente que a racionalidade do Pró-Rural 2000 está relacionada e baseada nos projetos de Desenvolvimento Rural Integrados (DRI) executados nas décadas de 1950-60 em muitas regiões subdesenvolvidas, pelo banco Mundial que, neste caso, também é o principal financiador. Essas questões serão melhores desenvolvidas a seguir.

Assim, mesmo com mais de 40 anos distanciando um do outro (Pró-Rural 2000 dos DRI), os caminhos escolhidos, as ações propostas e as interpretações sobre como se poderia acabar com a pobreza rural foram as mesmas. Buscando

combater a e aliviar a pobreza rural com o mesmo modelo que, implantado algumas décadas antes, favoreceu e intensificou o processo de exclusão social no campo gaúcho como veremos nos próximos itens.

### **1.3 - O Pró-Rural 2000 no contexto das políticas de combate à pobreza rural do Banco Mundial<sup>3</sup>.**

A partir da década de 1950 as Nações Unidas começou a organizar estudos sobre a situação de vida das populações nos mais diferentes continentes. Grupos de cientistas e pesquisadores passaram a organizar diagnósticos e relatórios sobre os principais problemas econômicos e sociais dos habitantes de nosso planeta. Esses pesquisadores passam a desenvolver para a América Latina, uma política específica, conhecida como “Política de Desenvolvimento da Comunidade”, onde se buscava reunir as forças potenciais das comunidades mais pobres, particularmente as rurais, para tentar reverter à situação de extrema pobreza.

Em 1956, um grupo de pesquisadores das Nações Unidas definiu essa política e a expressão “desenvolvimento da comunidade” foi incorporada ao uso internacional para designar “os processos cuja intenção une esforços da população e dos governos para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais dessas comunidades, integrando essas na vida do país, permitindo-lhes contribuir para o progresso nacional”. (Nações Unidas 1960).

Essas ações de desenvolvimento da comunidade já haviam sido realizadas nos Estados Unidos na década de 1930 e na Índia quando do domínio colonial inglês, com relativo sucesso. Na África anos antes do processo de descolonização os ingleses também, realizaram ações nesse sentido preparando uma rede de governos locais para assumirem o comando nacional. Até 1960, já havia mais de 60 países da Ásia, África e América Latina com programas nacionais de desenvolvimento das comunidades com apoio das Nações Unidas e da Fundação

---

<sup>3</sup> Este item foi baseado nas contribuições de Jordan/Wilkinson e em documentos e programas BIRD.

Ford. O principal apoio financeiro e de pessoal (quadros técnicos) nesta fase dos programas, vinham dos Estados Unidos que possuía interesses em barrar qualquer influencia de desenvolvimento ao estilo socialista. As ações desenvolvidas eram, basicamente, de educação de adultos, serviços comunitários e outros programas sociais.

Na América Latina os programas começaram a desenvolver-se a partir da segunda metade da década de 1950. Com a identificação de bolsões de pobreza e de numerosas comunidades indígenas pouco integradas a sociedade nacional, fizeram com que se implantassem programas de desenvolvimento em quase todos os países. O enfoque geral destes programas era de desenvolver a participação das pessoas em organizações democráticas, pela participação de líderes na implantação de técnicas e ações possíveis de melhorar o bem-estar geral.

Assim, os principais aspectos do desenvolvimento das comunidades foram: as atividades deveriam satisfazer às necessidades fundamentais da população, onde os primeiros projetos deveriam ser aqueles levantados pela população; implantação de novas técnicas; busca de maior participação da população nas discussões locais; a formação de dirigentes locais, com ênfase para a participação das mulheres e jovens; a organização em nível nacional de uma agencia de apoio a formação de pessoal; busca de integração entre as ações desenvolvidas com organizações não-governamentais; apoio à organização de cooperativas com finalidades econômicas e sociais; consolidação das formas artesanais e de pequena industrialização nas comunidades com a finalidade de gerar emprego; apoio ao desenvolvimento e/ou implantação de serviços de educação, extensão agropecuária e de habitação; apoio à implantação de infra-estrutura comunitária e à melhoria da produção agrícola através da utilização de insumos e de novas técnicas de comercialização e de acesso a terra. (Jordan, 1989. p. 9-10).

No momento de maior expressão os programa das Nações Unidas em 1966, financiavam 71 pesquisadores em 31 países, o que revela uma irrisória participação se comparado com os milhares de profissionais envolvidos na assistência técnica pela FAO, por exemplo. Os programas sofreram uma queda

significativa no repasse de recursos quando em 1965, os Estados Unidos deixaram de apoiá-los.

Isto tudo porque os Estados Unidos da América não estavam dispostos a enfrentar outras situações “a la Cuba” devido ao acirramento da guerra fria. Neste período devido à corrida armamentista e espacial, as divergências entre os blocos socialistas e capitalistas estavam se acentuando. Para os Estados Unidos ou para as organizações por ele apoiadas qualquer forma de organização social das comunidades poderia favorecer o surgimento de princípios socialistas o que em hipótese nenhuma favoreceria ao sistema e ao comércio das empresas transnacionais com sede nos USA.

Neste sentido, a ajuda dos USA através das instituições por ele apoiadas, às comunidades de pequenos agricultores dos países subdesenvolvidos, e essas por estarem sob coordenação, na maioria dos casos, de pessoas não dependentes dos Estados Unidos poderiam tender a um questionamento sobre as formas de distribuição da terra e da renda em seus países. Outras experiências socialistas na América Latina naquela época, era tudo que os USA não aceitariam.

### 1.3.1 – Principais problemas enfrentados pelos projetos de Desenvolvimento Rural Integrados (DRI).

Segundo Jordan (1989, p 11), “muitos desses projetos não lograram êxito. Entre as principais causas disso cita-se: o grande impulso externo aos países envolvidos; a debilidade dos aparatos estatais nacionais; a debilidade e fragmentação dos estados nacionais, onde os programas foram implantados por técnicos estrangeiros e com recursos monetários provenientes do exterior; e principalmente a baixa legitimação política dos governos locais que não assumiram esses projetos como de relevância para sua população”.

Assim, já que existem muitas semelhanças entre os DRI e o Pró-Rural 2000, no capítulo III, buscou-se demonstrar se os mesmos problemas dos programas implantados nos anos 1960 se repetiram no caso gaúcho muitas décadas depois.

Outra questão importante que deve ser analisada é que os projetos visavam respostas rápidas quanto ao crescimento da produção agropecuária, uma vez que a demanda por alimentos e matérias-primas crescia consideravelmente. Também, em muitos casos os técnicos entravam em conflitos com as estruturas sociais presente no meio rural, principalmente com os grandes proprietários de terra, esse tipo de conflito bloqueava a possibilidade de desenvolver ações mais regionais.

Também, a partir dos anos 1950, as Nações Unidas solicitaram a FAO a realização de estudos sobre o regime das propriedades rurais e sua relação com os baixos níveis de desenvolvimento. Esse estudo afirmou que em muitos países, a maioria da população se concentrava em minifúndios insuficientes para a reprodução social da família. E nesse mesmo sentido *grosso modo*, onde há minifúndios há latifúndios, com monoculturas como característica da estrutura agrária da América Latina. Esses estudos sugeriram várias ações entre elas, a substituição radical do sistema de arrendamento pelo de propriedade; a criação de cooperativas de crédito e de comercialização; serviços de capacitação e de assistência tecnológica e; desenvolvimento de agroindústrias. Neste mesmo período fomentou-se a partir dos estudos feitos a necessidade de realização da reforma agrária “dentro das peculiaridades de cada país...” (Jordan, 1989:12-13).

A partir de 1974, a FAO e as Nações Unidas começaram a re-orientar seus programas de desenvolvimento rural para a parcela mais pobre da população. Isso coincidia com a intenção do Banco Mundial de realizar projetos dirigidos a aumentar a produção dos pequenos produtores. A partir disso surgem os programas de desenvolvimento rural integral com o objetivo de “aliviar a pobreza rural” esses projetos se constroem com o apoio financeiro internacional, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), com aplicação de grandes somas de dinheiro.

Segundo Jordan (1989: 21), “destas instituições, o Banco Mundial foi o que teve um papel mais destacado, não somente nos financiamentos, mas na

elaboração de propostas metodológicas e de realização de avaliações gerais”. A participação do Banco Mundial no financiamento de projetos agrícolas começa desde sua fundação, mesmo que de forma reduzida, entre 1948 e 1960, com aplicações em torno de 6% dos financiamentos do Banco. Já em 1973/74, as aplicações do banco em programas dessa natureza atingiam a 24%.

Nesta época o banco financiava com maior ênfase projetos de irrigação e de produção agropecuária e também alguns de infra-estrutura como estradas rurais, serviços de saúde, capacitação e abastecimento de água. Todas essas ações estavam vinculadas à decisão do banco de concentrar recursos nos produtores de menores rendas para ajudar-lhes a elevar sua produtividade e melhorar as condições de vida. Para tanto, o banco que aplicava 17%, em 1968, em projetos para agricultores com menos de cinco hectares, aplicou em 1972, 67% dos seus investimentos nesta área.

O Banco Mundial, órgão criado para desenvolver ações de desenvolvimento, especialmente nas áreas da engenharia e que passou a desenvolver programas sociais para setores de baixa renda juntamente com outras instituições especializadas em agricultura que também, buscavam enfrentar a pobreza rural como a FAO, a OEA e o IICA possuíam um número predominante de profissionais formados em áreas técnicas, geralmente com especialização em países desenvolvidos, onde a realidade agrária era muito diferente da dos camponeses ou pequenos agricultores das regiões com menor desenvolvimento. Neste sentido, se incorporou nesta avaliação a análise do “excelente” estudo de Jordan e suas interpretações sobre essa temática.

A partir dessa diversidade foram surgindo divergências entre o que estava formulado e planejado nos documentos e as ações aplicadas na prática. A primeira delas foi quanto aos sujeitos que deveriam ser beneficiados pelos projetos. Esses tinham sido definidos em geral como os “pobres” das zonas rurais. Assim, ao especificá-los, incluíam os pequenos agricultores, parceiros, pequenos arrendatários e genericamente, as pessoas que não tinham e precisavam de terras.

Não estava claro nesta classificação a inclusão dos trabalhadores assalariados sem terra. Neste caso os projetos se centraram nas pessoas com terra, pois, os componentes produtivos do programa estavam assim pressupostos. A partir

disto, foram definidos os pequenos agricultores como os sujeitos do projeto e esperava-se que os restantes se beneficiassem indiretamente da reativação econômica gerada pelos projetos. Assim, estavam terminados os problemas quanto a definição de seus limites. Mesmo assim, houve alta heterogeneidade entre os beneficiários dos programas, e os documentos do Banco Mundial foram adaptados em muitos projetos de DRI. (Jordan, 1989, p 22).

Um segundo tema que provocou tensões na aplicação dos projetos foi a relação entre a aplicação destes, com um enfoque explicitamente produtivo e com a temática de distribuição da terra. Na concepção dos organismos de crédito estava claro que deveria haver uma distribuição atual de ativos (terra) e uma distribuição futura, mediante o aumento de recursos aos setores mais pobres. Ao mesmo tempo em muitos países latinos esses projetos desenvolveu-se juntamente com políticas de reforma agrária, com aparatos institucionais com objetivos diferenciados. Na maioria dos casos, esses projetos tenderam a “normalizar” a posse da terra com a distribuição de títulos de propriedade, e não propunham como prioridade mudanças na posse de grandes extensões de terra nas zonas dos projetos.

Um terceiro núcleo problemático foi o vinculado com a noção de desenvolvimento integrado que se pretendia aplicar nos projetos. A mudança que se esperava, passando os projetos com claro corte produtivista, em muitos casos ligados a obras de infra-estruturas, com funcionários e técnicos participantes, para os de amplo conteúdo social, geraram grandes tensões locais. Na medida que se envolviam funcionários locais nos projetos e que identificavam diversos problemas vinculados com a situação objetiva dos beneficiários, aumentando o número de componentes que se iam definindo como importantes. Isso tudo somada à participação de outras instituições nacionais com técnicos diversos, gerando uma trama conflitiva institucional fazendo com que a efetivação dos projetos fosse se complicando com o passar do tempo.

Isso leva a um quarto aspecto referente aos erros metodológicos dos projetos. Em primeiro lugar por serem projetos financiados por organismos internacionais se dava muita importância à elaboração do projeto. Como os projetos, na maioria dos casos se concentravam em aspectos produtivos se fazia grandes

esforços em provar a viabilidade destas ações a partir de cálculos de taxas internas de retorno, pois os financiamentos deveriam ser pagos. Isso tudo eram recomendações dos agentes financiadores que estavam muito distantes das complexas realidades em que estavam envolvidos os sujeitos dos projetos.

Os cálculos sobre a viabilidade das propriedades guardavam escassa relação com a dinâmica dos processos de alta variabilidade, dado aos tipos de sujeitos envolvidos. Desde a concepção do projeto até a efetiva liberação dos recursos, as dificuldades iam aumentando, principalmente para os funcionários que trabalhavam diretamente com a população. A demora na liberação dos recursos criava um ambiente profundamente negativo e de descrédito que desestruturavam os esforços realizados para a integração da população. (Jordan, 1989: 24).

A relação entre os consultores e funcionários mobilizados, que muitas vezes eram forçados a adequar as informações em função das exigências requeridas pela fonte financiadora e os consultores que possuíam, na maioria dos casos, formação setorial específica com escassa capacidade para compreender as dinâmicas dos pequenos agricultores, não era muito produtiva.

Outro tema importante desde a concepção até a execução do projeto, está vinculado ao tipo de relação que os funcionários nacionais estabeleciam com os beneficiários. As diferenças culturais e étnicas com os camponeses favoreceram relações de paternalismo em muitos casos. Como manejavam recursos, muitos funcionários estabeleceram novas relações de poder com as comunidades. Para exercer esse poder não se poderia estabelecer relação de igualdade com as organizações camponesas existentes, pelo menos de forma clara. Os representantes camponeses que participavam das comissões dos projetos não entendiam a trama complexa de formas técnicas, das metodologias. (Jordan, 1989: 24).

Outra questão era, os salários dos consultores internacionais, muito acima dos salários vigentes nos países latino-americanos e, a burocracia local, que se formava para a execução do projeto o que elevava consideravelmente os custos de elaboração e de execução dos projetos em muitos casos a burocracia local, os chefes de governos forçavam os operadores locais para que os resultados aparecessem com maior rapidez, dificultando a execução planejada e de acordo com o tipo de vida das

comunidades locais. O instituto nacional de pesquisa, na maioria das vezes, não produzia técnicas para os pequenos agricultores, neste sentido os operadores locais sentiam dificuldades de implantar ações dessa natureza.

Apesar de todos esses problemas a existência destes projetos legitimou mais uma vez a necessidade de ações permanentes de combate a pobreza rural. Criou estruturas e formou profissionais para essas ações, bem como, em muitos casos obtiveram respostas produtivas satisfatórias, confirmando a capacidade dos pequenos agricultores em responder aos estímulos (Jordan, 1989: 26).

Sem dúvida nenhuma, todos esses projetos foram em alguma medida importantes pois, criaram a base para outras ações na luta pela terra e/ou na implantação de outros projetos de desenvolvimento rural, bem como trouxeram a discussão em nível nacional da existência de vastos setores afetados pela pobreza rural e pela escassez de recursos. Mais do que isso foram uma alternativa que o Banco Mundial e as elites locais encontraram para a não realização das reformas agrárias nos países latino-americanos.

Assim, no final da década de 1970 a preocupação com a pobreza rural saiu da pauta dos organismos internacionais somente voltando à agenda social e política no início da década de 1990. Pois, as preocupações do governo brasileiro, neste período, era de combater e controlar a inflação e sair da crise recessiva.

### 1.3.2 - Os Programas de Combate a Pobreza Rural no Brasil.

No final dos anos 1980, a temática da pobreza rural volta à agenda de muitas reuniões entre organismos internacionais, ONGs e governos. De posse de dados mais atualizados e percebendo os efeitos do modelo de desenvolvimento adotado no país, retomam-se estudos e propostas de novas políticas públicas para o combate à pobreza rural.

A partir da constatação do grande número de pobres no meio rural, por vários estudos, alguns estados brasileiros entre eles o Paraná e Santa Catarina

começam a organizar, junto com o Banco Mundial programas de melhoria da qualidade de vida e combate a pobreza rural. No Paraná foi organizado o Paraná-Rural e mais tarde o Paraná-12 Meses, e em Santa Catarina o Projeto Microbacias, visando conter principalmente a poluição provocada pelo manejo inadequado dos dejetos suínos. Esses dois projetos mesmo no início já demonstraram grandes benefícios especialmente na melhoria da qualidade de vida das populações rurais.

O Rio Grande do Sul, mais tarde, recebe a sinalização do Banco Mundial de que um montante significativo de recursos estaria a disposição para um programa de combate a pobreza rural. Deste modo, é organizado o Pró-Rural 2000, como vontade do Estado gaúcho em parceria com o Banco Mundial, em melhorar a qualidade de vida, o meio ambiente e combater a pobreza rural.

Essas ações são em certa medida uma retomada dos programas implantados a partir dos anos 1950, por organismos internacionais e governos regionais. Na América Latina foram implantados projetos de desenvolvimento das comunidades, de desenvolvimento rural integrado e em menor escala de apoio à reforma agrária pela FAO e pelo Banco Mundial. Esses projetos serviram entre outras coisas, para que a temática da pobreza rural fosse discutida quer nos organismos internacionais quer pelos próprios burocratas nacionais. Isso favoreceu a implantação de uma nova fase destes projetos com maior participação comunitária e /ou da sociedade nos programas dos anos 1990.

Um diferencial que merece ser destacado é que nos primeiros projetos desenvolvidos nos anos 1950-60, a participação dos beneficiários se dava de forma indireta quando da execução das ações propostas. Não havia fórum de discussões das demandas com os beneficiários, os comitês eram apenas informantes das decisões já tomadas sobre os rumos que o projeto deveria tomar.

Já nos projetos desenvolvidos e implantados a partir do final dos anos 1980, a sociedade e os beneficiários, na maioria dos casos, deveriam ser consultados e participar de todas as fases do projeto, desde sua concepção até a elaboração dos relatórios finais. Isso sim revelou algo inovador, pois permitiu um maior controle social de todas as fases do projeto e uma tendência menor ao aparecimento de erros, que poderiam ser contornados durante a realização do projeto. Essa característica faz

parte dos 3 projetos desenvolvidos no sul do Brasil, durante os anos 1990. Nesta região do Brasil, predomina agricultura familiar e concentram-se grandes contingentes de pobres no campo com movimentos sociais organizados foram implantados 3 projetos com suporte financeiro do Banco Mundial e dos Governos estaduais a partir dos anos 1990.

#### **1.4 - O Pró-Rural 2000 e a Pobreza Rural Gaúcha : Fatores Determinantes**

A coordenação que elaborou o Programa Pró-Rural 2000 baseou seus estudos em questões relativas ao mau uso de tecnologias e capitais, como fatores determinantes da pobreza rural no Rio Grande do Sul. Ou seja, que os agricultores pequenos ficaram pobres porque não participaram do processo de modernização das atividades agropecuárias desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1960. Onde os fatores de capital e de uso de tecnologias foram considerados de suma importância.

Neste sentido, pretende-se argumentar que a “racionalidade” do Pró-Rural 2000, se inspirou fortemente no PII-RS, que, por uma vez, revela semelhanças com os DRI dos anos 1960-70. A base teórica que orientou a equipe do Pró-Rural 2000 era a mesma visão produtivista e difusionista dos DRI dos anos 1960-70. Assim, o diagnóstico sobre as origens, causa e conseqüências da pobreza rural foram baseadas nas contribuições de Schultz (1965).

Segundo Schultz (1965: 15) “a agricultura baseada inteiramente nas espécies de fatores de produção usados durante gerações pelos agricultores pode ser chamada de agricultura tradicional” o mesmo autor afirma que, um país dependente da agricultura tradicional é sempre pobre, e sendo pobre gastaria a sua renda em alimentos. Mas quando um país desenvolve muito sua agricultura, os alimentos tornam-se abundantes, a renda cresce e necessita-se de menos recurso para alimentar-se.

Conforme Schultz (1965, p. 113): as oportunidades diferenciadas favorecem o surgimento de desequilíbrios econômicos onde podem surgir três classificações para os produtores agrícolas:

- *Tradicional*: pertencem a essa classe os setores agrícolas, com conhecimento e de preferências e motivos para adquirir e conservar fatores agrícolas como fonte de renda permanecem constantes por um longo período.

- *Moderna*: os atributos dessa classe de agricultura são: os agricultores utilizam fatores agrícolas modernos, as novas técnicas são adotadas com rapidez. Utilizam os progressos da pesquisa para a implantação de novas técnicas.

- *Em transição*: entre as duas primeiras classes existe um vasto setor em desequilíbrio. E a causa principal desse desequilíbrio é a grande desigualdade de preço dos fatores agrícolas, relativamente à sua produtividade de valor na agricultura.

A transformação de uma agricultura pouco produtiva em uma altamente produtiva depende dos investimentos realizados para esse fim. Ou seja, o capital deve ser investido de maneira racional e que os investimentos realizados retornem com lucratividade. Assim, Para Schultz (1965: 17), “há uma base econômica lógica, onde a agricultura tradicional, empregando apenas os fatores de produção à sua disposição, é incapaz de crescimento, a não ser com custos elevados, e que a taxa de giro do investimento nos fatores agrícolas modernos podem ser altas, se comparadas com os padrões tradicionais de crescimento”.

Estas concepções estão intrinsecamente presentes nos documentos que originaram o Pró-Rural 2000, ou seja, revelam que a equipe que montou o programa possuía essa mesma visão sobre as necessidades de se modernizar o campo para combater a pobreza rural.

No entanto, muitas ações e programas desenvolvidos consideram apenas fatores econômicos como determinantes na concepção/implantação de políticas públicas de intervenção no meio rural e especialmente para grandes propriedades. Os fatores sociais e culturais que são extremamente importantes não são levados em conta, na maioria dos casos.

Segundo Schultz (1965: 121), “as dimensões da unidade agrícola estão relacionadas com a especialização de funções, a localização do elemento controlador das decisões de produção e o estado de informação em que são baseadas essas decisões, o ritmo em que está sendo transformada a agricultura tradicional e o risco e a incerteza inerentes aos incentivos que orientam e recompensam os que produzem os produtos agrícolas”.

O autor afirma que no processo de modernização da agricultura não pode-se apenas importar e usar apenas, formas existentes. Ou seja, é necessário desenvolver formas apropriadas às circunstâncias e às realidades de cada região. Por exemplo, na produção de insumos modernos, em geral, novas variedades de plantas e cruzamento de animais, deve-se perceber para que tipo de agricultor está se desenvolvendo essa tecnologia, e não simplesmente pensar que pode ser utilizada por qualquer um dos agricultores, e outra questão é saber quais os tipos que estariam dispostos a implantar essa nova técnica. Schultz (1965).

Muitos programas públicos que visavam transformar a agricultura tradicional num setor altamente produtivo, não atingiram seus objetivos, porque muitas vezes se priorizou o apoio a unidades grandes de investimento, ou seja, as decisões políticas consideravam que os sujeitos possuíam fatores de produção e de trabalho, ou se não possuíam iriam adquirir no decorrer dessas mudanças. Tudo isso baseado na crença que unidades maiores podem produzir a menores custos e conseqüentemente seriam mais eficientes que as pequenas e médias.

No Brasil, os maiores investimentos sempre foram realizados visando o desenvolvimento industrial, o meio rural sempre serviu para o fornecimento de matérias-primas e de pessoal para as ocupações urbanas. Para os agricultores caberia produzir mais alimentos com preços menores para o aumento da renda no meio urbano.

Deste modo, baseado e inspirado nos pressupostos vigentes nas décadas de 1960-70 e nos DRI, a equipe concebeu uma leitura da realidade do Rio Grande do Sul, que buscavam a seu modo, identificar as principais causas da pobreza rural.

Assim, uma concepção dos anos 1960-70 que está presente nos DRI não seria adequada à explicações ou diagnósticos sobre a pobreza rural na atualidade. Ou

seja, essa visão de substituição dos fatores na agricultura tradicional (que são os “pobres” de Schultz) não explica a pobreza rural hoje.

Como análise preliminar dos documentos 1 e 4 (originários do Programa) podem assegurar que a pobreza rural não é uma consequência do “mau uso das tecnologias e dos fatores de produção”, mas ela é consequência do modelo de modernização ou seja, do modelo de desenvolvimento do capitalismo na agropecuária do Brasil e do Rio Grande do Sul em particular a partir de 1960.

Assim, a origem da pobreza rural está relacionada à própria estrutura social que existe no campo. E para caracterizar as relações da pobreza rural com a modernização da agricultura faremos uma breve digressão sobre a trajetória destes processos no período recente, ou seja, de 1960 até os dias atuais, tendo a realidade gaúcha como enfoque privilegiado.

O diagnóstico que buscou classificar a pobreza rural do Rio Grande do Sul baseou-se apenas em questões do mau uso dos fatores de produção e de questões de renda, onde as questões estruturais e sociais presentes no meio rural gaúcho não foram observadas. A equipe que conduziu a elaboração do projeto, que serviu de base para o convênio Banco Mundial/Governo do Rio Grande do Sul, utilizou estudos e diagnósticos da realidade rural gaúcha com as mais variadas conotações, desde o levantamento do PIIRS de 1966, até algumas pesquisas realizadas em 1992 pela EMATER/RS.

Assim, esses estudos foram inspirados na visão difusionista e produtivista de Schultz. Ou seja, pretendiam/defendiam que era possível “modernizar” tecnologicamente os *pobres do campo*, mas não se deu conta que a própria modernização tecnológica da agricultura é que provoca, também, a pobreza e a exclusão no campo. Está comprovado que é por causa do acesso desigual que a pobreza se acentuou em muitas propriedades rurais.

Na análise dos documentos do Pró-Rural 2000 e do manual operativo, não fica claro qual o estudo realmente utilizado como base para a formatação do programa. O que se percebe é uma mescla de estudos, diagnósticos, informações e de outros interesses que resultaram no mapeamento da pobreza rural gaúcha nos moldes conhecidos do programa.

O diagnóstico para a concepção e para localização da pobreza rural baseou-se em apenas três fatores: produção primária pela população rural (parâmetros utilizados pela CEPAL e IPEA : muito pobres, pobres e comerciais com a renda per capita anual de US\$ 550, 735 e 1.290, respectivamente.); população rural sobre a população total, e; porcentagem de solos até a classe III sobre a área total do município, esses, insuficientes para classificar, diagnosticar e localizar os pobres do meio rural gaúcho.

Porém os pobres do campo estão sujeitos a outras variáveis, por exemplo, a própria estrutura social presente no campo, que não foram utilizadas no diagnóstico e que afetam diretamente o nível de pobreza e a localização de grandes contingentes de indigentes rurais. Outra questão relevante que deixou de ser trabalhada pela equipe do programa, foram as consequências do processo de modernização da agropecuária implantada a partir dos anos 1960, e que transformaram as paisagens e o modo de vida de muitas regiões gaúchas. Deste modo, o Pró-Rural 2000 não se preocupou com este tipo de interpretação sobre a pobreza rural, fazendo com que se utilizasse um diagnóstico equivocado.

Assim, no próximo item buscou-se apresentar quais são segundo nossa opinião, as causas e as origens da pobreza rural do Rio Grande do Sul. As causas e origens que foram ignoradas pela equipe que formatou o Pró-Rural 2000 porque esses estavam apegados a uma visão de Schultz e dos DRI dos anos 1960-70.

## **1.5 - Determinantes Estruturais da Pobreza Rural Gaúcha**

A crise econômica que o país atravessou, especialmente nas décadas de 80/90, favoreceu a concentração de renda e o aumento da pobreza. Assim, várias entidades organizaram campanhas de solidariedade, entre elas a Campanha do Betinho contra a fome, que ganhou o reconhecimento nacional colocando na pauta de muitos governos a problemática da pobreza.

Em muitos casos, a preocupação com a questão da pobreza, motivou alguns organismos internacionais a desenvolverem campanhas e questionarem diplomaticamente, alertando para a gravidade da situação, principalmente em face ao crescimento do problema em áreas do mundo subdesenvolvido, o que levou alguns governos e instituições a reverem suas posições de indiferença em relação à pobreza. Embora fossem manifestações isoladas, revelaram que a pobreza já se alastrava por grandes áreas do globo.

Após a Segunda Guerra Mundial, a filosofia desenvolvimentista norteou-se por maior ênfase à industrialização e à acumulação de capital, onde as questões de produção, eficiência e produtividade relegaram a plano secundário as preocupações com a equidade. Esperava-se que essa estratégia promovesse e acelerasse o crescimento econômico das nações mais “atrasadas”, de tal modo que os frutos do progresso fossem repartidos entre os segmentos mais carentes desses países. (Romão, 1993).

Os resultados dessa política, em especial no que concerne aos efeitos sobre a pobreza, são bastante questionados, mesmo que esse processo tenha maximizado o crescimento econômico e a industrialização. Provocando também, maior dependência do ponto de vista financeiro e técnico dos países pobres em relação às nações mais avançadas. Em muitos casos, essa estratégia de desenvolvimento provocou uma crescente desigualdade de renda, fato esse observado no Rio Grande do Sul, onde a concentração de renda por um lado, e a pauperização por outro, são expressivas em muitas regiões agrícolas.

Estas constatações, observadas no mundo todo, fizeram com que, a partir do início dos anos 70, alguns governos e organismos preocupados com dimensão da pobreza, começassem a difundir concepções alternativas de desenvolvimento e disponibilizassem recursos para o combate à pobreza com ações coordenadas. Assim, segundo Galofré (apud Romão 1993:3).

a princípio, as estratégias visavam encontrar formas de criar empregos e, concomitantemente, de diminuir as enormes disparidades de renda e riqueza. Posteriormente, emerge o que se convencionou chamar de ‘enfoque das necessidades

básicas', o qual aparece hoje estritamente vinculado à preocupação internacional com a pobreza e com os pobres e tem o mérito de haver estabelecido de forma clara ... que o propósito do desenvolvimento reside em elevar o nível de vida dos pobres, isto é, colocar o homem e suas necessidades básicas no centro do desenvolvimento.

Deste modo, a preocupação com o atendimento das necessidades básicas, além de realçar o caráter prioritário que se deve conceder à preocupante situação da pobreza, revela que o combate a esse fenômeno passa necessariamente por uma mudança de estilo de desenvolvimento adotado pelas sociedades, como no Rio Grande do Sul, onde o fenômeno é estrutural.

Muitas entidades e organizações internacionais, após a segunda guerra mundial, começaram a discutir um problema crônico, a falta e/ou escassez de alimentos que atingiam grandes contingentes populacionais de todo o mundo. A Europa praticamente destruída e populosa, juntamente com outras regiões, tais como o Sudeste Asiático, África e a América Latina que continuavam com índices de crescimento populacionais altos, passam a preocuparem-se com a situação alimentar. Aproveitando essa situação e seu grande poderio econômico e de pesquisa, os Estados Unidos lançam algumas ações, em vários países subdesenvolvidos e na Europa, para “ajudar” a encontrar algumas soluções para o aumento da produção e da produtividade dos alimentos.

Na década de 1990, a temática sobre a pobreza, ganhou novos contornos e passou a ser pauta de muitas reuniões de organizações, governos e entidades civis. Na convenção do clube de Roma realizado em 1991, em Punta del Este, foi consenso que um dos maiores problemas mundiais das próximas décadas continua sendo a pobreza. Levantamentos realizados por pesquisadores desta instituição, em 1992, apontaram que “uma em cada três crianças está subalimentada, 1.220 milhões de pessoas carecem de água segura, um milhão de mulheres morrem por ano com problemas de saúde vinculados a reprodução e um bilhão de pessoas não sabiam ler nem escrever” (KLISBERG, 1994, p 23).

No relatório sobre o “Desenvolvimento Humano, de 1992” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, afirma-se haver um quadro de

polarização sociais em crescimento. Ou seja, indica que os 20% mais ricos da população mundial são donos de 82,7% do Produto Interno Bruto Mundial, de 81,2% do comércio mundial e de 94,6% dos empréstimos comerciais. Tendência é que a desigualdade aumente. Segundo este mesmo documento a distância entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população mundial, duplicou nos últimos 30 anos.

Diante deste quadro, autoridades de muitos países ricos e organismos de cooperação manifestaram-se, nas reuniões da ONU e dos grupos que fazem parte, interesse em desenvolver programas para o combate a pobreza, nos países com os piores índices de qualidade de vida. Deste modo, políticas públicas começaram a ser estruturadas por alguns governos estaduais, especialmente no Paraná e em Santa Catarina, como programas de recuperação do meio ambiente e de combate a pobreza rural, a partir dos anos 1980. No caso específico do Rio Grande do Sul, foi Elaborado o Pró-Rural 2000, Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate e Alívio a Pobreza Rural, em 1996.

#### 1.5.1 – A modernização da Agricultura e o “fim” da pobreza rural

Na análise das origens históricas e das relações entre o desenvolvimento recente da agricultura brasileira e uma de suas conseqüências mais notáveis: a pobreza rural, nosso enfoque privilegiará o Estado do Rio Grande do Sul, onde tentaremos mostrar que as origens da pobreza rural estão relacionadas ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura.

A ocupação do Rio Grande do Sul caracteriza-se em dois tipos, as grandes propriedades presentes, principalmente na metade sul e fronteira oeste e as pequenas propriedades presentes nas demais regiões. Com esse tipo de ocupação do território, centrado no latifúndio, originou-se duas classes bem distintas e hierarquizadas: a dos fazendeiros/estancieiros (os proprietários) e a dos peões, andarilhos e deserdados (dependentes/excluídos). Assim, milhares de grandes

proprietários eram donos das terras e utilizavam o trabalho dos peões e de escravos nas estâncias e nas charqueadas. Deste modo, aqui está uma das causas mais expressivas da pobreza rural no Estado, ou seja, está relacionada com a própria estrutura social presente desde o início no campo.

Nas últimas décadas a sociedade brasileira atravessou fases de profundas transformações. A demanda por alimentos crescia consideravelmente, o processo de urbanização e industrialização eram fomentados pelo Estado e o regime militar reprimia com todas as forças qualquer movimento alternativo, principalmente de reforma agrária. Na época do “milagre” (1968-1974) o país aumentou consideravelmente sua dependência externa via empréstimos solicitados aos organismos internacionais, que ocasionaram entre outras coisas, o crescimento das desigualdades sociais, com reflexo também, no campo via aumento dos índices de pobreza rural.

O contexto em que se desenvolveu a modernização estava vinculado, entre outros ao aumento da demanda por alimentos, ao regime militar e a repressão à reforma agrária, bem como, ao desenvolvimento do capitalismo com todas as suas características. Este processo provocou várias conseqüências, entre elas, algumas perversas, como aumento das desigualdades sociais, emprego temporário, exclusão de muitas regiões e a devastação ambiental.

O processo de modernização da agricultura provocou profundas transformações sociais, econômicas e até mesmo culturais em todas as regiões. Sua implantação foi parte integrante do processo global de modernização da economia e da sociedade brasileira. Ou seja, foi orientado à margem da participação da sociedade não se preocupou com o que poderia provocar o aumento das desigualdades sociais. Como resultado desse processo de desenvolvimento adotado tem-se, entre outras coisas, o crescimento da pobreza rural.

Esse processo fez com que grande parte dos agricultores descapitalizados, abandonasse o campo e migrasse para centros urbanos em busca de trabalho. Provocou também, uma constante queda na renda das famílias rurais, aumento significativo de trabalho precário e a degradação dos ecossistemas, entre outras coisas.

O processo de modernização, analisado sob o Rio Grande do Sul, com todas as suas características, rompeu com o relativo sossego e com a vida pacata do campo e levou o homem rural a integrar-se num ritmo mais dinâmico. O homem rural saiu de um contexto restrito, limitado, familiar, comunitário e inseriu-se num mundo agitado de negócios financeiros, nacional e internacional. Um mundo comandado pelas bolsas de valores, um mundo de produtos que mudavam a cada ano e que custavam sempre mais.

Nas últimas décadas, a estrutura da propriedade da terra no Rio Grande do Sul, desenvolveu-se em dois sentidos: de um lado cresceram as grandes propriedades, os latifúndios, tanto em número como em extensão de área e, de outro, cresceu, também, o número de pequenos estabelecimentos do tipo familiar sem, no entanto, aumentar a área total controlada por estes últimos. Quanto ao número dos grandes estabelecimentos, isso se explica em parte, pela oferta de crédito abundante, pela manutenção de grandes extensões de terra como reserva de capital, pela não realização da reforma agrária, pela aquisição de áreas de pequenos agricultores endividados, entre outras. Quanto ao aumento do número de pequenos estabelecimentos isso se explica principalmente pela partilha familiar por herança.

As políticas de apoio à modernização, na maioria dos casos, não atingiram as pequenas unidades agrícolas, maioria em número no Estado gaúcho, especialmente aquelas dedicadas a produção de gêneros alimentícios. E como o padrão de distribuição da renda no setor urbano, também foi conduzido para ser concentrado, a maior parte dessa população possui um baixo poder aquisitivo, assim, os preços agrícolas dos alimentos mantêm-se estáveis, fazendo com que os agricultores recebam relativamente pouco por seus produtos.

Deste modo, segundo Graziano da Silva (1981), “a produção de alimentos fica relegada aos estabelecimentos que estão naturalmente impossibilitados de assumir um comportamento empresarial (pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes) que basicamente produzem a sua própria subsistência gerando um pequeno excedente para o mercado”. A essa estrutura de mercado está vinculada uma grande cadeia de atravessadores que sobrevivem às custas dos pequenos agricultores e dos consumidores.

Grandes contingentes de pequenos agricultores pobres foram ficando à margem do processo de desenvolvimento adotado via alteração da base tecnológica no Rio Grande do Sul. Pois, a ampliação do mercado interno para a industrialização se fez pela migração/expulsão dos camponeses, através de sua expropriação como produtores independentes, transformando-os gradativamente em mais pobres. As desigualdades sociais acentuaram-se a cada ano a partir da implantação do modelo de desenvolvimento do capitalismo no Estado.

#### 1.5.2 Os impactos sociais e econômicos da modernização agrícola e a pobreza rural.

A Revolução Verde representou um processo de internacionalização do apropriacionismo, pela difusão das técnicas de criação de plantas desenvolvidas na agricultura de clima temperado, para o meio ambiente das regiões tropicais e subtropicais. Portanto, ela, através da difusão internacional das técnicas da pesquisa agrícola, marca uma maior homogeneização do processo de produção agrícola em torno de um conjunto compartilhado de práticas agronômicas e de insumos industriais genéricos. (Goodman:1990)

Segundo Pearse (apud Goodman 1990, p 45), “a tecnologia incorporada na Revolução Verde com sua seleção, criada pelo homem, do material genético e com seus sistemas ambientais controlados artificialmente no benefício de ‘delicadas plantas criadas sob encomenda’ é uma expressão notável da dinâmica do apropriacionismo na redução da importância da terra como elemento material da produção rural.”

Pela introdução de sementes altamente dependentes de doses cada vez maiores de fertilizantes e defensivos os agricultores tornaram-se reféns de grandes indústrias produtoras de insumos. Assim, para o aumento da produtividade necessitava-se de sementes melhoradas e corretivos e defensivos mais específicos, que na maioria das vezes, possuem preços relativamente altos, o que torna os pequenos agricultores pobres impossibilitados de adquiri-los. Os pequenos agricultores detentores de áreas

limitadas, uma vez que a margem de lucro diminuía a cada ano, não conseguiam o suficiente para a reprodução econômica e social, deste modo, o empobrecimento tornava-se constante.

Com o apoio do governo, via crédito rural, as vendas de agroquímicos e de sementes foram diretamente estimuladas. Muitas sementes variedades que foram selecionadas por vários séculos pelos agricultores coloniais se perderam ou foram substituídas pelas sementes híbridas adaptadas a uma maior concentração de plantas por área de cultivo. E com uma maior concentração de plantas na área de cultivo, aumentaram-se também, os insetos, as doenças e ervas daninhas, o que por sua vez, estimulou o uso de inseticidas, herbicidas e fungicidas. Assim, uma cadeia altamente estruturada foi montada, da qual os agricultores foram apenas executores das ações que já vinham pré-determinadas. Ou seja, as decisões sobre o que e como plantar eram tomadas bem longe das propriedades rurais.

As políticas públicas brasileiras, na quase totalidade das vezes, favoreceram a capitalização da grande propriedade e a expropriação dos pequenos agricultores. Dentre elas, destaca-se: o crédito rural, que durante o processo de modernização da agropecuária, foi subsidiado por juros reais negativos e abundantes aos grandes proprietários, pois, possuíam as garantias necessárias ao sistema bancário.

Este modelo favoreceu aos grandes proprietários, pela facilidade dos recursos a baixo custo, a realização de novos investimentos tais como compra de mais terra, animais e a implantação de reflorestamentos, por exemplo. Com esses novos investimentos os proprietários dispunham de outras fontes de recursos e poderia vender sua produção na época de maior preço.

Para os pequenos produtores só restava financiamento, quando sobravam recursos do custeio, ou seja vinculados ao ciclo agrícola de determinada cultura. Assim, quando esse colhia devia vender a produção rapidamente para saldar sua dívida, neste caso, vendia na época da maior oferta e conseqüentemente, quando os preços eram menores.

É por essas e outras constatações que as políticas que visavam o desenvolvimento do campo, serviram para a manutenção de um sistema latifundiário

e ocasionaram uma “modernização conservadora” que privilegiou apenas algumas culturas, regiões e tipos de unidades produtivas. Não promoveu “uma transformação dinâmica, auto-sustentada; pelo contrário, uma modernização induzida através de pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do estado”. (Graziano da Silva: 1981).

A pequena exploração agropecuária formada por pequenos proprietários, posseiros, arrendatários e parceiros não foi preocupação das políticas públicas e por isso não conseguiu gerar um excedente que permitisse o aumento de seus meios de produção e aumento de produtividade, onde o processo de empobrecimento cresceu consideravelmente. E com baixa remuneração, mantém-se baixos os níveis de capitalização e de consumo no comércio local/regional, com isso, regiões ficaram a margem do processo de desenvolvimento, restando a seus habitantes a migração ou o empobrecimento constante.

A modernização da agropecuária atingiu um número reduzido de produtores com apoio e financiamento público abundantes. Dos estabelecimentos pequenos que conseguiram aderir ao processo uma parte conseguiu modernizar-se, outra parte, pelo endividamento constante, sucateamento das máquinas e equipamentos e degradação dos solos foi empobrecendo gradativamente e ficaram à margem do processo de desenvolvimento.

Hoffmann & Graziano da Silva (apud Graziano da Silva, 1981), comparando os dados dos Censos de 1960 com os de 1970 revelam que “a exploração da terra nas pequenas propriedades é feita através de métodos intensivos em mão-de-obra ... e que o menor uso de mão-de-obra nos grandes estabelecimentos é, em parte compensado por uma maior motomecanização das lavouras”. A mecanização da agropecuária libera mão-de-obra, na maioria das atividades, restando apenas em algumas fases do processo de produção, onde seriam necessários trabalhadores temporários.

A distribuição da mecanização está vinculada a algumas regiões e a alguns produtos. Nas décadas de 1950-60-70, 80% das máquinas concentrava-se em algumas regiões dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo, onde também, estavam as fábricas desses equipamentos e serviam

principalmente às culturas da cana, trigo, soja e frutas. Entre outros, esses dados revelam o caráter desigual do ponto de vista regional, da agricultura brasileira. (Graziano da Silva: 1981).

Este modelo visou a utilização cada vez mais intensa de fertilizantes, corretivos, defensivos, sementes melhoradas, irrigação, drenagem, equipamentos, máquinas diversas, entre outras, e permitiu não só elevar a produtividade do trabalho, como também subjugar a natureza. Esse processo liberou as condições de produção do ciclo da natureza, muitas vezes corrigindo-o ou superando-o. Assim, minimizou-se os efeitos das secas, geadas, dos solos pouco férteis, das pragas, etc. sobre a produção agropecuária, de forma a garantir maior rentabilidade ao capital investido. (Graziano da Silva: 1981).

Quanto à mão-de-obra, ocupada na agricultura gaúcha, na maioria dos casos é inversamente proporcional ao tamanho dos imóveis, ou seja, quanto menor o tamanho da propriedade em termos de área maior é a importância do trabalho familiar.

Quanto à renda, dos estabelecimentos com menos de 100 hectares era de menos de 1 salário mínimo bruto por pessoa/ano. Desta forma, os pequenos agricultores não conseguiam repor seus instrumentos de trabalho, que se desgastam pelo processo produtivo e a produtividade da terra mantém-se baixa. Assim, a expropriação dos pequenos agricultores vai aumentando, ocasionando muitas vezes, a perda da terra, de animais, ferramentas, etc. E como as últimas décadas do século XX foram muito mais perversos para os pequenos agricultores, a renda desses diminuiu ainda mais e a exclusão social aumentou. (Graziano da Silva: 1981).

O modelo de desenvolvimento da agropecuária adotado no Rio Grande do Sul, foi dirigido a determinadas regiões e produtos. Deste modo, muitas regiões estão “integradas” ao modelo de produção agropecuário baseado na monocultura exportadora e outras, estão “excluídas” quer econômica ou socialmente de qualquer proposta de desenvolvimento.

Assim, a modernização da agropecuária atingiu algumas regiões de maneira mais intensiva, onde todas as etapas foram implantadas sucessivamente,

como no Planalto do Rio Grande do Sul, em outras, as etapas foram simplificadas, caso da ocupação agrícola recente dos Estados do centro-norte do Brasil.

Neste sentido, a modernização da agricultura resultou na permanente concentração da propriedade da terra, da exclusão social e segundo GÖRGEN (1998, p 23), teve as seguintes características que podem ser observadas no Rio Grande do Sul: a) aumento da mecanização agrícola em quase todos os níveis; b) a utilização de insumos de origem industrial, como adubos químicos, agrotóxicos, entre outras; c) o uso do crédito rural para custeio, investimento e comercialização, especialmente para as médias e grandes propriedades e para os produtos que interessavam à política de exportação; d) a expansão da lavoura de produtos destinados à exportação e sobre a base da monocultura em grandes propriedades; e) a produção para o mercado interno, feita por médios e, principalmente, por pequenos produtores, passou a ser, cada vez mais integrada à agroindústria; f) a produção de sementes melhoradas, de matrizes animais e o desenvolvimento da genética animal e vegetal controladas por grandes empresas, em grande parte, multinacionais; g) a implantação de florestas homogêneas (eucalipto, pinus-eliotis, acácia, etc.). por parte de grandes empresas industriais com objetivo de produzir para exportação; h) a utilização irracional e predatória dos recursos naturais prejudicando a conservação do solo e o equilíbrio do meio ambiente e dos recursos naturais disponíveis; i) o desenvolvimento do cooperativismo capitalista e empresarial; j) a expansão da pecuária extensiva ocupando grandes extensões de terra no Estado; l) a depredação dos recursos naturais, especialmente através das madeiras, das empresas de pesca nos rios e lagos e das mineradoras, e; m) a urbanização crescente da população resultante do êxodo rural massivo provocado por esse tipo de desenvolvimento agrícola. Hoje a população rural gaúcha representa em torno de 20% da população total.

Neste sentido, o que parecia ser o remédio para acabar com a pobreza rural, ao contrário provocou mais exclusão social. Pelo processo de modernização do campo houve um aumento significativo no número de famílias em situação de indigência. Grande número de famílias rurais descapitalizadas migraram para novas fronteiras agrícolas em busca de mais terra e de melhoria da qualidade de vida. Outras tantas famílias migraram para os acampamentos do MST, e a grande maioria foi obrigada a engrossar as periferias das cidades.

Assim, a modernização “dos pobres do campo”, da maneira como foi implantado na maioria dos casos, favoreceu o aumento da pobreza e exclusão social. Fez com que a população rural diminuísse, envelhecesse, pois grande número de jovens migrou em busca de trabalho e principalmente fez com que os níveis de indigência no campo aumentassem.

A maioria das conseqüências do processo de modernização das atividades agropecuárias em vigor no Rio Grande do Sul desde os anos 1960 já era conhecida no início dos anos 1990. Deste modo, pensar em combater a pobreza rural com sua própria causa não seria uma decisão adequada num programa com recursos significativos como o Pró-Rural 2000.

### 1.5.3 - A Exclusão Social e a Pobreza Rural no Rio Grande do Sul.

O capitalismo no Rio Grande do Sul penetrou mais intensivamente em algumas regiões, entendidas aqui não com aspectos puramente geográfico ou político-administrativo, onde algumas áreas são favorecidas e outras marginalizadas. Pelo desenvolvimento mais intensivo das formas produtivas em determinadas microrregiões, surgem os “desequilíbrios regionais” com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção. (Graziano da Silva: 1981).

Muitas cidades que possuíam uma dinâmica regional e local significativa, antes da substituição da base tecnológica na agropecuária, perderam gradativamente importância econômica, e passaram a ser apenas entrepostos de armazenagem de produtos, pois a produção era direcionada para a exportação. Assim, várias pequenas agroindústrias e indústrias foram sendo fechadas, o comércio e a população decaíram, consideravelmente, nas últimas décadas e a pobreza avançou sem restrição nestas cidades e microrregiões.

Como conseqüência direta da modernização e da deficiente política agrícola voltada para o setor primário, principalmente para os A população rural gaúcha em 1970, estava em torno de 50%, já em 2000, diminuiu para

aproximadamente 18%. Dessa forma, inicialmente o êxodo rural se direcionou para outros Estados e, posteriormente, para a periferia das cidades, especialmente para os aglomerados urbanos da região Metropolitana de Porto Alegre, pois, nas regiões de origem, a dinâmica do desenvolvimento urbano não conseguia absorver com trabalho esses agricultores. Mais recentemente, um número significativo de agricultores coloniais ou filhos desses estão se dirigindo para os acampamentos do MST.

A migração das populações rurais para aglomerados urbanos é um processo natural e constante em todas as sociedades e ao longo das civilizações. No entanto, no caso gaúcho, é espantosa a velocidade e o volume de pessoas que tiveram que migrar de suas comunidades rurais de origem, sendo expulsas do campo e tendo que buscar as cidades, como única possibilidade de sobrevivência. Segundo estatísticas do FIBGE (1996), no período de 1970-90, cerca de 3 milhões de gaúchos migraram para às periferias das cidades. Sobretudo para as grandes cidades, formando-se novos aglomerados urbanos e suburbanos. E isso está provocando relevantes problemas sociais e econômicos, como aumento da violência e falta de infra-estrutura urbana, tanto para as pessoas que migram como para as cidades que as recebem, pois as mesmas não apresentam infra-estrutura adequada, nem, salvo raras exceções, capacidade de absorver toda a mão-de-obra disponível.

Com a mecanização da agricultura, milhares de trabalhadores, como meeiros, arrendatários e posseiros perderam a oportunidade de continuar na terra, ou seja, foram excluídos. Por outro lado, a modernização intensificou o trabalho, liberando mão-de-obra, provocando diferença entre a oferta e a demanda de empregos. O número de população com permanência no campo, que nos anos 60 era de aproximadamente 70%, decresceu em 1996, para 24%. A agricultura participa de 40% do PIB nacional e gera cerca de 52 % dos empregos no país. (GÖRGEN 1998).

Quanto à população os dados disponíveis revelaram que, em 1991, o Rio Grande do Sul possuía uma população de 9.138.670 habitantes (IBGE). Destes 3,44% residia no meio rural, equivalendo a 2.142.128 habitantes. A população rural do Estado diminuiu consideravelmente nas últimas três décadas, em 1970 o percentual de população rural era 46,69%, em 1980 era de 32,45% e em 1991 de

23,44%. Na última década a taxa de crescimento da população do Estado cresceu relativamente pouco (1,48% taxa geométrica média de crescimento). Conforme constatação de Barcelos (1996), a taxa de crescimento da população rural, nesta década, “foi negativa também, de 1,48 confirmando a tendência do êxodo rural.” *Grosso modo*, essa população migrante é formada por trabalhadores rurais, na condição de pequenos proprietários, parceiros e posseiros, na maioria dos casos pobres.

Nas décadas de 1950-60-70 a migração se dirigiu para novas fronteiras agrícolas, o oeste catarinense e paranaense e para os Estados da região centro-oeste brasileira, e também, muitos migraram para outros países em especial para o Paraguai e Bolívia. Posteriormente, a migração do campo direciona-se para centros urbanos locais e regionais, com destaque para o eixo Caxias do Sul-Porto Alegre. As periferias urbanas de centros médios e grandes aumentaram significativamente, e com elas os problemas de falta de infra-estrutura básica. O êxodo rural dos anos 1960/80 transformou a paisagem gaúcha, passamos de um Estado com a maioria da população rural para um Estado urbano.

Desta forma, o processo de “modernização agrícola” gaúcha foi, e é, muito complexo, trazendo consigo três elementos fundamentais, os quais podem ser resumidos como: a) um desenvolvimento desigual dos diferentes produtos agrícolas e nas diferentes regiões. Existem distintos estágios de desenvolvimento da agricultura espalhados pelas regiões do Estado. Ressalte-se a concentração e desproporcionalidade que houve no desenvolvimento da produção agropecuária nas regiões Metade Sul e Zona Colonial; b) um processo excludente em que, apenas uma minoria foi beneficiada e em que, as amplas camadas da população, do meio rural foram marginalizadas do processo e dos seus resultados. Um grande contingente populacional teve que migrar, para as cidades pólos regionais ou grandes centros urbanos e; c) um processo que convive e reproduz simultaneamente formas de organização da produção e de relações sociais consideradas atrasadas (parceiros, posseiros) e avançadas (assalariamento puro, capital industrial na agricultura). (GÖRGEN, 1998)

Assim, foram se diferenciando regiões com um grau maior de desenvolvimento em detrimento de outras que constantemente foram empobrecendo. As diferenças entre as microrregiões mais pobres ou mais ricas, ocorrem, no entanto, devido a heranças históricas como a época de inserção da região no desenvolvimento capitalista e sua condição econômica, agroecológica, cultural ou política. Assim, o Médio Alto Uruguai, por ser a última fronteira agrícola do Estado Gaúcho, foi a região onde a capitalização dos agricultores demorou mais tempo para se concretizar.

Na região do Vale do Rio Uruguai a estrutura das propriedades desde o início da colonização por brancos era formada por agricultores coloniais, ou seja, detentores de áreas pequenas e com famílias numerosas, distante dos mercados consumidores e com solos, na maioria dos casos, com declividades acentuadas, todos esses fatores congregados ao modelo de desenvolvimento adotado no Rio Grande do Sul, a partir de 1960, fez com que o número de agricultores coloniais pobres aumentasse a cada ano. Já na Metade Sul, a pobreza rural está vinculada, principalmente a estrutura social que aí existe desde o período de povoamento, baseado por um lado, no latifúndio e por outro nos peões sem terra e indigentes. Essas constatações diferem, em parte dos diagnósticos elaborados sobre a pobreza rural, pela coordenação do Pró-Rural 2000, uma vez que essa, em todos os documentos afirma que as causas da pobreza rurais são os problemas de uso inadequado de tecnologias e dos fatores de produção. (Schultz, 1965).

O agricultor das áreas mais deprimidas sofre influências de outros processos que são responsáveis pela dinâmica espacial. Assim, o agricultor teve que incorporar várias técnicas novas, e as relações com o mercado, também, ficaram mais complexas. À medida que se desenvolvem e generalizam-se, as forças produtivas e as relações capitalistas, assinalam-se condições, tendências, modos de produzir e reproduzir material e espiritualmente os espaços. Modos de vestir, falar, agir, pensar, lutar, imaginar, são impregnados de signos do mundo urbano fazendo com que o rural e o urbano estejam muito próximos.

Assim, muitas famílias de pequenos agricultores foram motivadas a migrarem, pela possibilidade de melhores condições de sobrevivência no meio

urbano,. Também, muitos agricultores pequenos, ficaram no campo. Especialmente nas regiões onde a modernização avançou com maior lentidão e onde as condições ambientais e de relevo dificultavam a mecanização total das atividades. Nestas áreas hoje, estão concentrados os bolsões de pobreza rurais no Estado gaúcho.

No Rio Grande do Sul, as transformações sócio-econômicas provocadas pela modernização da agropecuária são visíveis. Na região denominada de Planalto Gaúcho, que compreende aproximadamente a Metade Norte do Estado, a introdução do binômio trigo-soja, modificou profundamente o meio rural. Esta região que até os anos 1960, possuía pouca importância econômica para o Estado, desponta nos anos posteriores como uma das regiões mais dinâmica do RS. Não se pode deixar de afirmar aqui, que na região do Planalto Gaúcho encontram-se várias microrregiões entre elas o Vale do Rio Uruguai que apresenta características de relevo, de ocupação e de produção diferente, por exemplo, do Planalto Médio ou das Missões. Isso faz com que ao analisarmos a metade norte como um todo, não identifiquemos os bolsões de pobreza. Assim uma regionalização mais apurada faz-se necessária para a identificação dos principais problemas de cada microrregião.

Nesta região estão dois compartimentos geomorfológicos: o primeiro diz respeito a porção centro-sul do Planalto Médio, com topografia levemente ondulada, predomínio de coxilhas com médias e grandes propriedades ( regiões de Passo Fundo, Cruz Alta e Santa Rosa); e a segunda com topografia mais acidentada, com áreas íngremes de morros e serras, com predomínio de pequenas propriedades (região do Vale do Rio Uruguai).

Neste sentido a modernização da agropecuária e o modelo tecnológico adotado, bem como, a falta de apoio do Estado, através de políticas públicas específicas para os pequenos agricultores, contribuíram para que o número de famílias em situação de indigência aumentassem, principalmente no meio rural do Rio Grande do Sul. Dados do IPEA identificaram aproximadamente metade da população rural gaúcha como pobres. Pobres não apenas pelo uso inadequado de tecnologias e dos fatores de produção como afirmam os documentos 1 e 4 do Pró-Rural 2000, pobres sim, devido a estrutura social presente no campo e por

conseqüência do modelo de desenvolvimento do capitalismo implantado no Estado a partir de 1960.

Assim, as observações contidas nos documentos originários do Pró-Rural 2000, onde se tenta diagnosticar a origem da pobreza rural são insuficientes, pois a pobreza rural e a exclusão social são conseqüências do processo de modernização da agropecuária. Tentou-se repetir o mesmo processo que nas últimas décadas só acentuou a exclusão social, principalmente no campo.

A equipe responsável pelo diagnóstico que formataria o Programa Pró-Rural 2000 utilizou-se de dados um tanto defasado (dos anos 1960-70), e mais do que isso buscou numa concepção de “modernização dos pobres” diminuir os índices de pobreza rural. Neste sentido, o programa Pró-Rural 2000 utilizou-se das mesmas formas dos DRI e do PII-RS dos anos 1960, em uma realidade completamente diferente.

Assim, no capítulo II buscou-se aprofundar a análise da metodologia utilizada pela equipe do Programa Pró-Rural 2000, identificando alguns pontos onde o diagnóstico e as fases do processo apresentaram menor clareza na busca de combater e aliviar a pobreza rural no Rio Grande do Sul.

## **CAPÍTULO 2**

### **2 - Medidas e concepções da pobreza rural: uma crítica metodológica ao Pró-Rural 2000.<sup>4</sup>**

#### **2.1 – Definições da pobreza:**

Neste capítulo, vamos aprofundar nossa concepção sobre a pobreza rural, com a análise de alguns pesquisadores que trabalharam na temática da exclusão social presente nas mais distintas formas e regiões. Neste sentido, buscaremos analisar nossa concepção de pobreza confrontando com a concepção utilizada pela equipe que organizou o diagnóstico do Pró-Rural 2000.

No início dos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), produziu um relatório (PNAD, 1990) onde propõe que o desenvolvimento seja examinado de forma diferente dos enfoques convencionais e enfatiza o “desenvolvimento humano” como aspecto fundamental de análise e de planejamento. Onde o desenvolvimento humano deve ser visto como um processo tanto para ampliar as oportunidades dos indivíduos como os níveis de bem-estar.

Assim, o desenvolvimento humano não se refere somente à satisfação das necessidades básicas, mas também aos aspectos dinâmicos da participação e das

oportunidades do ser humano. Trata-se de um enfoque mais abrangente do que o das necessidades básicas. Por ser a pobreza uma categoria conceitual de grande complexidade teórica, surgem enormes dificuldades de natureza conceitual e operacional, quando se tenta passar do plano normativo para as situações concretas onde as estratégias antipobreza devem ser implementadas.

Assim, todas as pessoas, independentemente da situação econômica, cultural ou ideológica, possuem uma percepção empírica da pobreza e podem conceber uma imagem das pessoas ou famílias pobres da sociedade das quais fazem parte. Mas quando se busca formular, de maneira mais apurada, uma conceituação de pobreza, aparecem inúmeras dificuldades. E tais dificuldades crescem à medida que se requer destes conceitos uma estrutura que lhe permita servir de instrumento de intervenção política ou pública, dirigida à redução ou erradicação da pobreza, em qualquer um de seus estágios.

Segundo Romão (1993: 4): o conceito de pobreza é difícil de definir, pois pode-se variar desde pobreza absoluta ou relativa e até mesmo como “juízo de valor”, pode-se trabalhar com os aspectos econômicos ou outros aspectos não-econômicos. A pobreza pode ser compreendida em relação à estrutura sócio-política da sociedade de que faz parte ou vista independentemente dessa estrutura. Essas questões, e muitas outras, revelam a complexidade do conceito de pobreza.

Assim, dependendo das diferentes percepções e conceituações do fenômeno, existem, muitas vezes, variações nas estimativas de incidência de pobreza entre os diversos estudos relativos a uma mesma área geográfica. Dependendo do critério utilizado para identificar o estado de pobreza de uma determinada localidade, é usual encontrar-se cifras sobre o número de pobres, que variam segundo diferentes fontes. Grande parte dessa ambigüidade é consequência da ausência de um marco teórico que possa explicar compreensível e satisfatoriamente a pobreza nas suas múltiplas manifestações. (Romão, 1993).

O fenômeno da pobreza não pode ser desvinculado do sistema sócio-econômico em que se insere. E não pode ser entendida sem relacioná-la a suas origens histórico-estruturais, à distribuição da propriedade e da renda e à

---

<sup>4</sup> Baseado nas contribuições de Romão, Sonia Rocha, FAO e FIDA.

concentração do poder político e econômico. Deste modo, para a investigação das verdadeiras causas da pobreza e das maneiras de erradicá-la, faz-se necessário o entendimento das formas de organização da sociedade.

Segundo Sen (apud Romão, 1993, p.8): Conceitos operacionais de pobreza, num sentido geral, pode-se considerar que a mensuração da pobreza conste em duas operações distintas, quanto a identificação: quem são os Pobres?; e quanto a agregação: como combinar as características de pobreza de diferentes pessoas numa medida agregada?

O processo de identificação se resume em separar os pobres dos não-pobres, o que pode ser feito de várias maneiras, cada uma das quais constituindo uma diferente interpretação do fenômeno. De modo geral, os conceitos operacionais de pobreza, segundo Romão, (1993:8), se enquadram numa das seguintes categorias:

Conceitos Subjetivos: *pobreza como juízo de valor.*

Conceitos Objetivos: *pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza absoluta/relativa.*

Os conceitos subjetivos dizem respeito a opiniões ou sentimentos das pessoas sobre o seu próprio estado de pobreza ou sobre a situação da pobreza de seu semelhante.

E os conceitos objetivos se baseiam em critérios exogenamente determinados (volume de renda, tipo de habitação, consumo de alimentos, entre outros) para identificar situações de pobreza das pessoas ou famílias.

Em recente estudo realizado pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - 1998), afirmou-se que, “nas zonas rurais da América Latina e Caribe, a pobreza rural e a pobreza extrema são fenômenos multidimensionais de caráter cultural, social e econômico” e que se caracterizam por: “a) exclusão e discriminação social e econômica devida à origem étnica e ao gênero; b) carência de acesso ou acesso limitado aos serviços destinados a satisfazer necessidades básicas das famílias rurais (saúde, educação, moradias etc...); c) níveis de ingresso inferiores à quantidade mínima necessária para obtenção do conjunto básico de bens e serviços para a família, incluindo os alimentos”.

E por causa desta natureza multidimensional, a definição de pobreza rural tende a ser muito limitada se só forem utilizados dados de níveis de ingresso para descrever e explicar suas causas e possíveis soluções. Deste modo, segundo a FAO, para se caracterizar a pobreza rural, dever-se-ia combinar três indicadores que seriam: “exclusão/discriminação, acesso aos serviços básicos e ingressos familiares”. Esses três fatores estão relacionados com as causas da pobreza rural e favorecem a compreensão e formulação de ações possíveis e viáveis para a solução deste problema.

Segundo este mesmo estudo, a pobreza rural deve ser concebida “como um processo em que as pessoas apresentam e desenvolvem padrões sociais e de comportamento”, que servem de guia para suas ações e relações dentro e fora das comunidades. Devido a essas características intrínsecas: “a pobreza é também, uma atitude de vida”. Este aspecto “está relacionado com a própria percepção que os agricultores pobres têm de si mesmo, frente à comunidade local, à sociedade rural e ao país em seu conjunto, conduzindo à desvalorização e à baixa auto-estima muitas vezes presentes nos homens, mulheres e jovens das populações pobres rurais”. Deste modo, todas essas percepções influenciam nos processos produtivos e reprodutivos das famílias, suas estratégias de sobrevivência e suas relações com outros agricultores e com as comunidades vizinhas.

Outro fator levantado pelo estudo da FAO quanto à pobreza rural na América Latina está relacionado “com o isolamento geográfico”, favorecido em muitas comunidades pobres de zonas distantes pelos sistemas precários de comunicação e de serviços. Nestas circunstâncias, a população rural pobre “cria redes de seguridade social baseadas em parentesco, em irmandades, organizações religiosas ou de comunidades indígenas”. E com isso gerando formas e rituais de ajuda, de trabalho, de apoio social e econômico específicas em cada ambiente.

Deste modo, segundo o estudo da FAO (1998, p. 19):

Devido à complexidade da pobreza rural, suas raízes históricas e as causas de sua permanência criam percepções e atitudes da sociedade em seu

conjunto, percepções e atitudes que por sua vez influenciam a posição dos governos frente à pobreza.

Todas estas situações geram em alguns casos visões e posições contraditórias por parte dos cidadãos comuns, da sociedade, do governo e dos pobres, em respeito às possíveis soluções da pobreza... afetando o desenho e a forma dos *programas e projetos* orientados a este setor.

Segundo o mesmo estudo, existem duas formas principais de pobreza rural que seriam “estrutural e transitória”. Neste sentido, a FAO (1998, p.20), afirma que:

A pobreza estrutural ou pobreza dura afeta principalmente os grupos e comunidades indígenas, as mulheres rurais e outras minorias étnicas. Essa pobreza se caracteriza por ter níveis de educação muito baixos ou nulos; carência ou limitados recursos produtivos; limitados conhecimentos produtivos, poucas habilidades de trabalho; e falta de acesso aos serviços básicos e produtivos rurais.

A pobreza transitória inclui as famílias de pequenos agricultores e camponeses sem terra, de ambos os sexos, especialmente vulneráveis às mudanças produzidas pelos processos de reforma estruturais, às crises cíclicas econômicas internas e externas, e à instabilidade social e política dos países. Este tipo de pobre possui pouca terra, tem certas relações com os mercados e seus ingressos situam-se próximos ao limite da linha de pobreza.

Deste modo, a pobreza rural pode ser classificada segundo alguns critérios que determinado projeto exija. Ou seja, a classificação e identificação da pobreza dependem dos dados e dos critérios utilizados.

Neste sentido, a partir da constatação de um número de pobres e de uma metodologia para classificá-los e identificá-los, pode-se propor ações públicas ou privadas ou mesmo concomitantes, para tentar solucionar ou amenizar determinada situação. No caso específico do sul do Brasil, algumas políticas públicas foram

estruturadas nos últimos anos; para alívio da pobreza rural no Rio Grande do Sul, a partir de 1996 foi implantado o Pró-Rural 2000.

Assim, o objetivo deste trabalho não é reforçar algum conceito de pobreza, mas avaliar uma política pública, no caso o Pró-Rural 2000, e seu primeiro ano de operacionalização na busca de combater e aliviar a pobreza rural no Rio Grande do Sul.

## **2.2 - Metodologia de classificação da pobreza rural gaúcha utilizada pelo Pró-Rural**

Para a concepção deste programa, alguns estudos e indicadores foram observados, entre eles pesquisa da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), da FEE (Fundação de Economia e Estatística), dados da EMATER/RS e do PIIRS (Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul).

Conforme informações do 3º Coordenador da equipe que elaborou o diagnóstico do Pró-Rural 2000 (Milton Silva e Silva), o Estado havia sido informado de que o Banco Mundial estaria disposto a colocar uma soma significativa de recursos para o desenvolvimento de um programa de combate a pobreza rural, para tanto o Estado deveria organizar um programa onde estivesse explícito quem são e onde estão localizados os pobres no meio rural gaúcho.

No entanto, devido a tantas dificuldades, a equipe técnica que deveria apontar se no Rio Grande do Sul haviam pobres no meio rural e onde eles estavam optou por alguns estudos realizados nas décadas de 1960-70 com base nos DRI e no PII-RS.

Nos estudos realizados pelo IPEA apresentados como o “Mapa da Fome” que relacionou pobreza com o nível de renda no Brasil discriminou-se a população indigente para os meios urbano e rural no Estado. Não houve uma separação ou classificação em nível dos municípios, ou seja, não se diferenciou e se quantificou os

pobres urbanos dos rurais por município. O que dificultava a utilização desses dados, pois os indigentes estavam agrupados por município e não por local de moradia, ou seja, quantos eram urbanos ou rurais .

A coordenação do programa priorizou alguns estudos e metodologia para a formatação do projeto que deveria ser apresentado ao Banco Mundial. Assim, para se compreender a real magnitude da pobreza nos municípios gaúchos, foram trabalhados dados pela FEE, onde se vinculou a renda aos indicadores de qualidade de vida, dentre os quais considerou-se, o grau de escolarização, a taxa de alfabetismo e a taxa de mortalidade infantil. Estes aspectos foram sintetizados através da criação de um índice, semelhante ao utilizado pela ONU, e que serviu para a construção de um Indicador de Desenvolvimento Sócio-Econômico (IDS), que objetivou determinar a situação econômico-social dos municípios do Rio Grande do Sul.

Esses estudos revelam que os aspectos de qualidade de vida estão relacionados à renda familiar, ou seja: onde há renda baixa é provável que será baixo o nível de escolaridade, altos os índices de doenças, baixa a expectativa de vida e moradia insatisfatória. Deste modo, políticas de investimentos públicos em educação, em saúde, em moradia, de infra-estrutura básica, de energia elétrica, saneamento, etc. podem compensar as carências da população pobre, nessas áreas.

Neste sentido, a medição da pobreza, a partir dos indicadores referidos acima, pode conduzir a resultados mais próximos aos verdadeiros níveis de bem-estar da população. Além disso, poderia, se esse fosse o objetivo, orientar as futuras políticas públicas de alívio a pobreza. Assim, o IDS regionalizado permitiu identificar quais eram e qual o patamar respectivo das carências em nível regional, sinalizando ao Estado, como a programas oficiais de promoção da população de baixa renda, áreas de prestação de serviços, segmentos sociais e regiões prioritárias para a alocação de recursos.

Deste modo, baseados nessas características, políticas públicas específicas passam a fazer parte das ações do poder público em todas as esferas. Neste contexto, o programa Pró-Rural 2000 foi concebido.

Dentre as várias ações do Pró-Rural 2000, constava uma relativa à tipificação das unidades de produção agrícolas do Estado. Neste estudo, uma unidade

típica consistiria no “(...) conjunto significativo de unidades de produção homogêneas quanto ao tamanho, ao tipo de agricultura a ao sistema de tração (...)” existentes dentro da própria região. (PIIRS, 1975, p.47).

O tipo de agricultura a que se refere o PIIRS é a combinação de linhas de produção praticadas pelos agricultores. Ao mesmo tempo em que define os tipos de unidades de produção, o trabalho estima a renda correspondente a cada um deles. Deste modo, foi possível identificar quais eram as unidades típicas de produção com problemas de renda que, para o PIIRS, seriam aquelas incapazes de gerar renda mínima para uma família de tamanho médio. Assim, chegou-se ao número total de unidades de produção inviáveis no Estado que seriam, em 1975, 58,6% das unidades de produção, ou seja, essas seriam incapazes de gerar um salário mínimo por família. Se considerássemos apenas as unidades com área inferior a 10 hectares, o número de unidades inviáveis cresceria para 61,3%.

O PIIRS calculou, também, a mão-de-obra utilizada em cada unidade típica de produção. Desta maneira, foi possível conhecer o número de agricultores que recebiam renda insuficiente no meio rural. Os dados do PII-RS apontaram também que as regiões do Vale do Rio Uruguai e próximas a Soledade (as mesmas regiões prioritárias do Pró-Rural 2000) englobavam cerca de 45% do total de unidades inviáveis.

Para a concepção do Pró-Rural 2000, utilizaram-se dados do PII-RS, pesquisas essas realizadas a partir de 1966, há mais de 30 anos, dados dos Censos de 1970, 1980 e 1991 e da pesquisa da EMATER/RS realizada em 1992, em mais de 3.000 estabelecimentos agrícolas. Neste sentido, a preocupação da equipe estava centrada na questão da renda. Informações da coordenação do programa tendo como base dados do censo de 1991 revelam que, dos “chefes de domicílios” em 1991, 111.090 tinham rendimentos variáveis de zero a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, o que representava 20,51% do total de domicílios rurais; neste mesmo ano, 301.195 “chefes de domicílios rurais” recebiam de  $\frac{1}{2}$  a 2 salários mínimos, o que corresponde a 55,61% do total de domicílio. Deste modo, esses dados revelam que 76,12% dos domicílios rurais possuem renda de zero a 2 salários mínimos, o que os caracteriza como de baixa renda. (Documento N° 4, p 13).

A coordenação do Programa Pró-Rural 2000, quando se deparou com estes números e percebeu que havia diferença entre os agricultores quanto ao nível de pobreza, percebeu a necessidade de realizar uma tipologia, uma classificação dos pobres rurais no Rio Grande do Sul. Assim a partir da caracterização da pobreza rural e dos conceitos de pobreza e indigência utilizados pelo IPEA num estudo denominado “Quantificação dos Domicílios Indigentes e Pobres por Região e Áreas Metropolitanas, Urbanas não Metropolitanas e Rurais, 1984-90”, definiu-se três categorias de pequenos agricultores para o Estado, assim constituídas: Muito Pobres, Pobres e Comerciais.

Também foram utilizados para definição destas categorias os conceitos monetários estabelecidos pela CEPAL sobre linhas de indigência e pobreza, no estudo denominado “Magnitude da pobreza na América Latina nos anos oitenta”. Neste estudo, a linha de indigência foi estabelecida a partir de cálculos do custo de uma cesta básica de alimentos cuja composição cobriria as necessidades nutricionais de uma família. E a linha de pobreza consideraria além dos gastos para cobrir as necessidades nutricionais outras, tais como, educação, saúde, habitação, etc. E, assim, foram considerados indigentes e pobres os que se situam abaixo destas linhas respectivamente.

Para a coordenação do Pró-Rural 2000, foram observadas as categorias de pobres levando em conta os conceitos anteriormente definidos e as peculiaridades do Projeto, desta forma foram “selecionados” os públicos prioritários do Programa.

a) Muito Pobres: compreende os produtores situados até a linha de indigência exposta pelos estudos já referidos e segundo a Coordenação do Programa corresponde aos produtores de subsistência.

b) Pobres: essa categoria corresponde aos conceitos de pobres dos estudos referidos e compreende os produtores que geram não somente renda para atender as necessidades nutricionais, mas também para necessidades de saúde, educação, habitação, etc.

c) Comerciais: Essa categoria foi estabelecida pela coordenação do Programa Pró-Rural 2000 para reunir os produtores pobres, mas que se encontram acima da linha de pobreza segundo os conceitos da CEPAL, mas abaixo de uma

outra categoria, não explicada nos documentos originários do Programa, que seriam os “competitivos”. Ou seja, os comerciais seriam aqueles produtores que, além de gerarem renda para atender as necessidades básicas nutricionais e não nutricionais da família, gerariam excedentes monetários para, segundo a Coordenação do Pró-Rural 2000 “um processo modesto de acumulação de capitais” a partir de uma pequena participação no mercado de produtos. Neste sentido, o excedente monetário foi confundido com a acumulação de capital pela coordenação que elaborou as tipologias de classificação desta categoria.

Para a classificação destes três tipos, partiu-se da estimativa feita pelo IPEA que fixa a linha da pobreza em US\$ 160,00 por domicílio mês ou US\$ 1.920,00/domicílio/ano. Assim, para a definição da linha de indigência ou “muito pobres”, seguiu-se orientação do mesmo instituto que define que a linha de pobreza corresponde a 1,75 vezes a linha de indigência rural, ou seja, para o Pró-Rural 2000 seria US\$ 91,42 por domicílio mês, ou US\$ 1.097,00/domicílio/ano. Quanto à linha dos produtores “comerciais”, a coordenação do programa estimou que a mesma corresponderia a duas vezes a linha da pobreza, ou seja, US\$ 320,00 por domicílio mês, ou US\$ 3.840,00/domicílio/ano.

Deste modo, para se quantificar a pobreza no Rio Grande do Sul, por categorias, segundo as definições escolhidas pela coordenação, definidas acima, utilizaram-se a metodologia e as informações do PIIRS de 1966-69 (Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul – Elaborado pelo Governo do Estado, Ministério da Agricultura, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura da OEA e o Banco Regional do Extremo Sul – BRDE).

Assim, a metodologia de escolha do público prioritário do Programa Pró-Rural 2000 baseou-se basicamente na definição de dois coeficientes, um de renda e um de emprego, onde se partiu do pressuposto que a renda mínima desejada da família deveria ser multiplicado pelo salário mínimo de US\$ 100,00/trabalhador/mês e que a média de equivalente homem por família desejada seria 2,03. Deste modo, a renda desejada no ano ficaria em US\$ 2.436,00/família/ano.

A partir desses princípios, a coordenação do programa fixou os coeficientes de renda por categoria de pobreza, assim estabelecidos: (Documento N° 4, p 24)

$$\text{Renda dos Muito Pobres} = 1.097,04 \div 2.436,00 = 0,45$$

$$\text{Renda dos Pobres} = 1.920,00 \div 2.436,00 = 0,78$$

$$\text{Renda dos Comerciais} = 3.840,00 \div 2.436,00 = 1,57$$

Em outras palavras isso significa que os “muito pobres”, no limite de sua classificação, encontrar-se-iam com uma remuneração equivalente a 45% do salário mínimo; os “pobres” com 78%; e, os “comerciais” com renda aproximada de uma vez e meio o referido parâmetro.

Já o coeficiente de emprego resultou da divisão da demanda da Mão-de-obra pela Mão-de-obra mínima disponível ao nível da Unidade de Produção, assim a coordenação assumiu como base que os pobres estariam abaixo de 1, isto é, a demanda de mão-de-obra teria que estar sempre abaixo da mão-de-obra mínima disponível nas unidades de produção. Sempre deve-se levar em conta que a classificação das unidades de produção e seus respectivos coeficientes de emprego e renda foram baseados nos dados do PII-RS.

Deste modo, os critérios de classificação das Unidades de Produção Típicas obedeceram aos parâmetros pré-definidos tendo como base variável, tamanho de área, sistema de tração, renda e emprego. Onde os extratos de tamanho variavam de 0 a 100 ha; o sistema de tração em: manual animal e parcialmente mecânica; a renda: menor ou igual a 0,45 (muito pobres), maior que 0,45 a menor que 0,78 (pobres) e maior que 0,78 a menor que 1,57 (comerciais); e o nível de emprego menor que 1. A partir da listagem das unidades de produção típicas do PIIRS, aplicaram-se os critérios de classificação das UPs segundo a categoria de produtor e obtiveram-se as UPs típicas classificadas para as diferentes regiões agroecológicas do Rio Grande do Sul.

As regiões que concentraram maior parte do público prioritário seriam aquelas que proporcionalmente ultrapassassem o percentual de 6% sobre o total da categoria ao nível do Estado e que pela concentração da categoria dentro da mesma

região deveria ser igual ou superior a 60% da população de cada região. E, o mapa do Rio Grande do Sul foi classificado pelas regiões agroecológicas prioritárias do programa. Foram constituídas pela importância na concentração de pobreza rural: a porção centro-sudeste da Metade Sul, o Vale do Rio Uruguai e a microrregião próxima a Soledade.

A partir da classificação das microrregiões e do número de unidades de produção, começou a calcular a demanda estimada de recursos para a execução do programa em 2.880 comunidades pobres do Rio Grande do Sul, com uma média de investimentos de US\$ 2.659,83 por unidade de produção, com um montante necessário de 414 milhões de dólares. Todos esses estudos e metodologias foram aprovados pelo Governo do Estado e pelos técnicos do Banco Mundial para a assinatura do convênio do Pró-Rural 2000.

Neste sentido, a equipe técnica que elaborou o Pró-Rural 2000 reuniu uma variedade de estudos e dados sobre o Rio Grande do Sul, mas priorizou com muita ênfase, como critério de seleção dos beneficiários, a variável 'renda'. E a renda foi observada no conjunto da população municipal, ou seja, a realidade dos municípios com muita diversidade foi apontada através de médias aritméticas.

O Pró-Rural 2000 foi concebido como uma política pública que buscava melhorar a qualidade de vida e recuperar o meio ambiente. Mas em alguma intensidade à metodologia de classificação do público prioritário, por depender de dados relativamente defasados e por serem baseados quase que exclusivamente em critérios de renda e de uso de tecnologia, as observações até o momento revelam que a secretaria executiva do programa por utilizar dados um tanto defasados pode ter equivocado-se em alguma medida na seleção dos mais pobres do meio rural gaúcho e de sua localização.

### **2.3 - A regionalização da pobreza rural no Rio Grande do Sul a partir da metodologia do Pró-Rural 2000.**

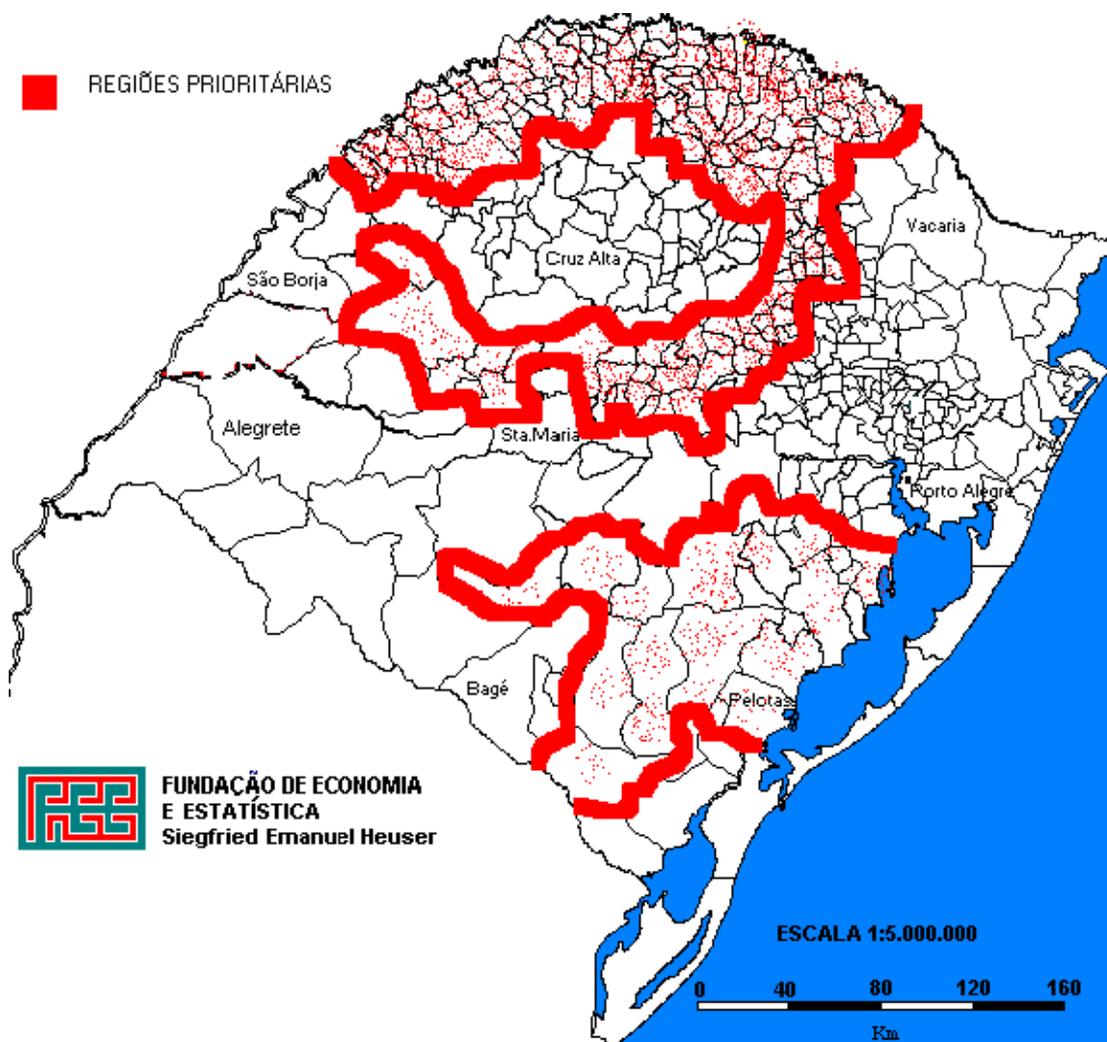
Como o programa Pró-Rural 2000 foi elaborado entre técnicos do Governo Gaúcho e do Banco Mundial, após varias reuniões, ele continha uma série de critérios que compunham o contrato/convênio a ser assinado. Para o programa haveria uma soma significativa de recursos, US\$ 208 milhões de dólares no total, disponíveis ao Estado e que deveriam ser aplicados com algumas regras. Nesse sentido, os recursos deveriam ser alocados nas regiões com maior concentração de pobreza.

### 2.3.1 - A definição das áreas de abrangência do Pró-Rural 2000.

Área de Abrangência do programa: O Programa Pró-Rural 2000, por ser um convênio entre o Banco Mundial e o Estado, tem como área de ação todo o território do Rio Grande do Sul. Todavia, para a priorização dos beneficiários, ou seja, dos municípios com maior concentração de pobreza rural, haveriam de ser estabelecidos alguns critérios. A análise da equipe técnica sobre os municípios, levou em consideração os seguintes critérios: relação existente entre a produção primária e população rural, relação existente entre população rural e população total e percentual de solos até a classe III em relação à área total do município, identificaram-se regiões que apresentaram maior precariedade na conservação dos recursos naturais e nas condições sócio-econômicas da população rural, o que possibilitou o mapeamento da região prioritária de atuação do Pró-Rural 2000, e a conseqüente divisão do Estado em microrregiões. (Mapa 1)

Baseado nos critérios acima expostos, as regiões com maior concentração de pobreza rural seriam o Vale do Rio Uruguai, a região da Serra do Butucará (Região de Soledade) e a região da Serra do Sudeste (Região de Santana da Boa Vista/Caçapava do Sul).

MAPA 1 : Estado Rio Grande do Sul com localização das regiões prioritárias



### 2.3.2 - A participação das comunidades como prerrogativa

Para que cada município pudesse receber os recursos do programa, deveria dispor e cumprir algumas exigências, entre elas possuir secretaria municipal da agricultura ou equivalente, conselho municipal de desenvolvimento rural, Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural ou Programa Municipal de Financiamento Rural e atendimento da EMATER.

Neste caso, a exigência do conselho municipal de desenvolvimento rural foi uma inovação importante em termos de participação dos agricultores nas tomadas de decisões, uma vez que na maioria dos programas e ações realizadas pelo

governo do Estado e pelos municípios as decisões eram quase sempre unilaterais. Essa inovação fez com que, em pelo menos alguns municípios, a integração entre as diferentes entidades que trabalham com os agricultores, tais como EMATER, cooperativas, sindicatos dos trabalhadores rurais, associações de agricultores e a Secretaria Municipal de Agricultura ou equivalente, firmasse novos laços de discussão na busca de perspectivas para o combate à pobreza rural.

No programa Pró-Rural 2000, coube ao conselho municipal de desenvolvimento rural, que deveria ser criado pela prefeitura municipal em forma de lei aprovada pela Câmara de Vereadores, escolher a comunidade beneficiada e aprovar as ações do programa no município. Seu regimento interno deveria ser aprovado em forma de decreto, e sua finalidade era participar na definição das políticas para o desenvolvimento agropecuário, na elaboração, acompanhamento, execução e avaliação dos resultados dos planos, programas e projetos destinados ao setor agropecuário, entre outras.

Neste sentido, no capítulo III vamos fazer uma análise empírica sobre esse processo em dois municípios do Estado. Assim, também estaremos confrontando os manuais operativos com as informações recebidas pelos operadores locais e pelos próprios beneficiados, e identificando como o processo aconteceu.

Em relação ao Programa Pró-Rural 2000, recomendou-se que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural tivesse composição no mínimo paritária entre o setor governamental e não-governamental, ou seja, fosse composto por 10 pessoas 5 representantes das esferas públicas, no caso a prefeitura e a EMATER, e 5 representantes de organizações não-governamentais como sindicatos, cooperativas, associação de agricultores, entre outros, e teria as seguintes finalidades específicas:

Assessorar a prefeitura municipal na elaboração da proposta municipal, com vistas ao enquadramento no Pró-Rural 2000, emitindo parecer, a respeito da compatibilidade dos projetos que constituem a proposta municipal com a política de desenvolvimento agropecuário do município, bem como justificativas dos projetos não-aprovados;

Avaliar o desenvolvimento do programa, emitindo relatório, no mínimo, com periodicidade anual à SEP (Secretaria Executiva do Programa);

O programa apresentava em sua formatação dois componentes principais, entre as ações que poderiam ser realizadas, que são: alívio à pobreza e manejo e conservação dos recursos naturais. Muitos CMDR optaram, devido a vários interesses e forças na sua composição, por ações diversas visando ao alívio da pobreza rural. Ocasionalmente, em muitos municípios, foram implantadas ações exclusivamente referentes à infra-estrutura, tais como eletrificação rural. Já em outros municípios, foram implantadas ações múltiplas, como preservação e recuperação de áreas degradadas, pequenas agroindústrias e melhorias habitacionais, entre outras.

Todo esse processo serviu para organizar e identificar a “regionalização” do Programa Pró-Rural 2000, que em princípio, no primeiro ano, não foi respeitada, pois os recursos foram extrapolados para todos os municípios gaúchos. Nesse sentido, a variável renda média, que foi parte importante do diagnóstico da equipe técnica, não foi observada, pois a mesma quantia de recursos foi aplicada em municípios essencialmente agrícolas e com renda per capita em torno de R\$ 800,00 reais/ano e em municípios já industrializados e com renda em torno de R\$ 12.000,00 reais per capita/ano.

Caberia à SEP propor ao Conselho Superior do Programa, anualmente, limites de apoio financeiro aos municípios (teto), classificando esses valores em três níveis, de acordo com a pontuação obtida pelos municípios. Estes tetos financeiros excluem a contrapartida que deveria ser alocada pelos municípios em cada proposta municipal apresentada. Número de municípios por prioridade quadro 3.

Os recursos foram distribuídos em três níveis para os municípios. Estes tetos foram classificados em: teto máximo, destinado aos municípios enquadrados na prioridade 1, ou seja, segundo esses critérios os com maiores concentrações de pobreza rural; teto intermediário, destinado aos municípios enquadrados na prioridade 2, com concentração relativa de pobreza rural; e teto mínimo, que será destinado aos municípios enquadrados na prioridade 3 com pouca concentração de pobreza rural.

Assim, segundo a Secretaria Executiva do Programa, conseguiu-se agrupar os municípios do Rio Grande do Sul em conjuntos homogêneos, por

características similares de sua pobreza e estrutura agrária. Criou-se, assim, uma tipologia dos municípios considerado-se a qualidade de vida e as características do meio rural. Deste modo, o diagnóstico realizado apontou algumas regiões no Rio Grande do Sul, onde concentram-se os bolsões de pobreza rural: uma concentração de pobreza rural na metade sul, em regiões de predomínio de grandes propriedades rurais e outra no vale do Rio Uruguai, região formada basicamente por pequenas propriedades rurais.

Foi constatado, neste caso, que os municípios da metade norte concentram grandes contingentes de população em situação de indigência. Os dados que confirmam essa situação são encontrados no Programa Comunidade Solidária, do governo federal, que caracterizam a região como um bolsão de pobreza rural, onde em média, 30% das famílias rurais recebem cestas básicas de alimentos.

Para a elaboração do programa Pró-Rural 2000 em 1996, foram realizados estudos por várias secretárias estaduais e pela FEE, que buscavam mapear as regiões de maior concentração de pobreza. Os estudos coordenados pela Secretaria Executiva do Programa identificaram regiões que se tornaram prioritárias para as ações do programa nos dois primeiros anos: a região do Médio Alto Uruguai (Praticamente todo o Vale do Rio Uruguai), a Serra do Sudeste e a região próxima ao município de Soledade.

A região do Médio Alto Uruguai caracteriza-se pela presença de minifúndios com alguma policultura de subsistência e com produção de alguns produtos para o mercado, entre eles milho, soja, feijão, fumo e gado leiteiro. Nesta região, a topografia varia muito, na porção sul coxilhas levemente onduladas onde nascem a maioria dos rios e riachos e na porção norte vales profundos e íngremes que se dirigem ao vale do rio Uruguai.

Esta área foi à última fronteira agrícola do Estado, colonizada, na maior parte, a partir do início deste século por agricultores oriundos das colônias velhas. Hoje, a maioria da população é de origem italiana, alemã e de caboclos. A região concentrou um alto grau de êxodo rural, especialmente nos anos 1970-80. Grandes contingentes populacionais migraram para a região do eixo Caxias do Sul-Porto

Alegre, especialmente para o vale dos Sinos, para tornarem-se operários nas fábricas de couro-calçados.

No final da década de 1980 e início da seguinte, um grande número de comunidades conseguiu independência político-administrativa; deste modo, o processo de urbanização se acentuou, mas continuou dependente do setor primário. Hoje, a região caracteriza-se, na grande maioria, pela presença no meio rural, de agricultores com idade avançada e aposentados. O número de jovens é significativamente pequeno no campo. A renda nas propriedades agrícolas é baixa devido à crise das últimas décadas e as intempéries do tempo, entre outras.

Assim, cada vez mais, percebeu-se a necessidade de realizar um conjunto de ações antipobreza. Mas, também, que o combate à pobreza deve ser considerado na formulação e na execução das políticas econômicas de maneira ampla.

Com a estruturação do Pró-Rural 2000, ficou evidente que o Estado possui uma concepção de pobreza rural e para tanto organizou um conjunto de ações que deveriam ser implantadas na busca de tentar amenizar e/ou solucionar essa problemática.

2.4. - Principais limites e críticas à metodologia utilizada pelo Pró-Rural 2000.

Na busca por informações sobre o programa Pró-rural 2000, identificamos algumas dificuldades principalmente porque a equipe técnica foi dissolvida já no primeiro ano de execução.

O referencial analítico do programa Pró-Rural 2000 está presente nos poucos documentos que estão arquivados na SAA, desde sua concepção, destes o "Documento Básico" (Doc. nº 1) como síntese dos pressupostos e da metodologia utilizada é muito importante. Esse documento inicial não é o único, ele faz parte das orientações recebidas do Banco Mundial – financiador externo – e dos estudos utilizados pela coordenação para a montagem do programa.

No processo de formatação do programa, foram organizados outros documentos que dariam suporte às ações do programa, entre eles: o Doc. n ° 4 “Alívio à Pobreza e Viabilização da Pequena Propriedade Rural – infra-estrutura básica”. Todos esses documentos, organizados sob a coordenação do senhor Milton Silva e Silva, formariam o Programa Pró-Rural 2000.

Para analisar mais particularmente os componentes do programa, vamos discuti-los separadamente.

O diagnóstico: pequenos e pobres/ o critério renda;

A equipe encarregada de conceber o programa começou a selecionar alguns estudos, metodologias e indicadores para a formatação do convênio que seria assinado entre o Governo Gaúcho e o Banco Mundial, entre eles a pesquisa da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), da FEE (Fundação de Economia e Estatística), dados da EMATER/RS e do PII-RS (Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul), mas a preocupação maior da coordenação era encontrar subsídios para sua interpretação de que a pobreza rural baseava-se no critério renda.

Assim, segundo a equipe técnica, o critério renda teria peso substancial na classificação/identificação da pobreza rural. Como já reiteramos no capítulo I, essa visão de modernizar os pobres fazia parte dos programas dos anos 1960-70, e foi transportado para o Pró-Rural 2000.

Priorizando o critério ‘renda’, a coordenação do programa, visando a organizar a metodologia para a formatação do projeto, utilizou dados censitários, tendo como base dados do censo de 1991, que revelavam que, dos “chefes de domicílios” em 1991, 20,51% tinham rendimento variáveis de zero a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e 55,61% dos “chefes de domicílios rurais” recebiam de  $\frac{1}{2}$  à 2 salários mínimos. (Doc. Nº 4 p.13)

A tipologia baseada no critério renda serviria também para identificar, segundo a equipe do programa, que haviam diferenças entre os agricultores pobres quanto ao nível de pobreza rural no Rio Grande do Sul.

Deste modo, chegou-se à categoria dos: *muito pobres*: produtores situados até a linha de indigência (produtores de subsistência); *pobres*: produtores que geram renda para atender às necessidades nutricionais e para necessidades de saúde, educação, habitação, etc. e; *comerciais*: os produtores pobres mas que se encontram acima da linha de pobreza segundo os conceitos da CEPAL, mas abaixo de uma outra categoria, os “competitivos”.

Neste sentido, como a equipe técnica preocupou-se demasiadamente com o critério renda, ficou mascarada, ou melhor, não aparece em nenhum documento do programa a importância da produção para o autoconsumo. Uma vez que nas regiões onde os agricultores ainda produzem e estão buscando alternativas ao autoconsumo, a qualidade de vida apresenta-se em melhores condições.

Na questão de identificação de pequenos proprietários pura e simplesmente classificando-os como pobres, pode-se cometer equívocos, uma vez que muitas famílias com área reduzida praticam atividades com uma rentabilidade relativamente boa, em detrimento de outras com área até maiores e estagnadas.

b) A regionalização: os critérios qualidade solo e estrutura fundiária.

Em trabalho recente, Schneider e Waquil, (2000, p. 4) discutem a base teórica do programa, que “assenta-se na afirmação de que a agricultura gaúcha, principalmente em algumas regiões, caracteriza-se pelo atraso tecnológico, que provoca entraves estruturais, impedindo o setor de obter maior produtividade”. E dentre as causas deste “atraso”, o documento básico (Documento nº 1) destaca, “o uso inadequado dos fatores de produção nas pequenas propriedades”, especialmente quanto ao uso da terra e da força de trabalho humana. Ou seja, afirmam, “que seriam incompatíveis as quantidades da força de trabalho disponíveis e as áreas de terra ocupadas pelas famílias”. E que “nas pequenas unidades de produção, as técnicas utilizadas seriam intensivas quanto ao uso do solo, implicando, deste modo, numa

"superutilização do solo", que gradativamente perde sua fertilidade e baixa a produtividade e os rendimentos da família."

Assim, o diagnóstico do Pró-Rural 2000 se apoiou na constatação de que no Rio Grande do Sul, por razões históricas, a estrutura fundiária polariza-se entre propriedades rurais grandes e pequenas. As grandes propriedades concentradas historicamente, pelo processo de ocupação entre outros fatores, na metade sul do Estado e baseadas em grande parte na pecuária e as pequenas propriedades presentes nas serras da metade norte e com forte presença de policulturas. E seriam nas pequenas propriedades rurais que estariam presentes os principais problemas do "uso inadequado e do desperdício dos fatores de produção" (Doc. nº 1 p.13). Pela superutilização do solo e pela perda gradual de membros da família, via migrações, reduz-se a produtividade e a renda dos pequenos agricultores. Essa situação, também, provoca a degradação dos recursos naturais e favorece a baixa qualidade de vida nas regiões mais pobres. O modelo de produção adotado no Rio Grande do Sul a partir dos anos 1960 provocou também migrações acentuadas do campo para as cidades que transferiram espacialmente a exclusão social rural para ambientes urbanos, principalmente para a região metropolitana de Porto Alegre.

No intuito de identificar a localização e a intensidade da pobreza rural, a equipe técnica utilizou-se o critério da qualidade do solo, onde seriam considerados dados de uma pesquisa realizada nos anos 1970, pela SAA em convênio com o Ministério da Agricultura e o INCRA, que classificaram os solos gaúchos em sete classes. A classe I corresponderia aos solos menos propícios para as atividades agrícolas e a classe VII aos mais propícios, segundo a orientação do modelo de modernização agropecuária. As classes intermediárias decrescentes onde estariam as propriedades seriam menos propícias para atividades agropecuárias, assim uma propriedade com solos da classe V poderia, segundo as técnicas utilizadas na época (1970), utilizar seus solos para esses fins, diferente de uma com predomínio de solos II, por exemplo.

Assim, a equipe definiu que pela porcentagem de solos até a classe III sobre a área total do município, os municípios com maior proporção de solos até esta classe possuem menor aptidão agrícola para as culturas do atual modelo de produção

agropecuário do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, segundo a coordenação do Pró-Rural 2000, possuem mais pobres.

Deste modo, após todas essas constatações, a equipe técnica do programa para a formatação do Pró-Rural 2000 propôs uma série de ações, que estão descritas no primeiro capítulo deste trabalho, cujos objetivos deveriam ser: aliviar a pobreza rural e a exclusão social, estimular a preservação e a recuperação ambiental e ampliar as possibilidades de acesso a novas fontes de emprego e renda para os agricultores pobres. Assim, o documento propunha iniciativas públicas e políticas de caráter sócio-econômico como a eletrificação rural, a melhoria de habitações, o manejo e a conservação de solos, o reflorestamento, o desenvolvimento de novas atividades produtivas, entre outras. (Schneider e Waquil, 2000, p.5)

E deste modo, a crítica central que se faz sobre a equipe técnica na avaliação desta fase da metodologia é que só foi utilizada a variável “qualidade do solo” para fazer a regionalização. E a variável “tamanho de área” só apareceu na metodologia na hora de fazer a priorização das regiões de atuação do programa.

#### c) Análise de outras fontes utilizadas.

A equipe técnica do programa baseou-se em um quadro de referência que estabelecia e orientava os pressupostos da escolha das variáveis e dos indicadores para a formatação da metodologia de seleção dos beneficiários. Esses pressupostos estavam baseados em três variáveis: os níveis de renda dos produtores, a qualidade dos solos e o tamanho das áreas.

Só para ilustrar quando a coordenação se refere à qualidade dos solos e ao tamanho das propriedades como fatores determinantes na concentração de pobreza, sabe-se que essa não é a regra, pois regiões do Rio Grande do Sul com pequenas propriedades e solos não tão bons possuem ótima qualidade de vida (região da Encosta Inferior do Nordeste e dos Vales dos Sinos e Caí) e que outras regiões com maior aptidão dos solos à prática das atividades agropecuárias não promoveu melhorias nas condições sócio-econômicas de sua população. Com isso, também, não se quer afirmar que a qualidade do solo e o modo de utilização dos fatores de produção em propriedades pequenas não possuam influência para a

situação sócio-econômica, mas não contribuem exclusivamente para isso. Pois outros fatores externos à dinâmica das propriedades, como a demanda por produtos agropecuários, as relações e a dependência com as indústrias fornecedoras de insumos e equipamentos e principalmente as políticas públicas também moldam sua situação. (Schneider e Waquil, 2000:6)

A base de dados que orientou a equipe técnica do programa Pró-Rural 2000 vinha do PII-RS de 1966. Neste sentido, o que nos preocupa é saber se dados dos anos 1960 ainda seriam úteis nos anos 1990 para se fazer um diagnóstico da pobreza rural RS, uma vez que a agropecuária gaúcha nestas últimas décadas passou por profundas transformações.

Segundo informações obtidas mediante entrevista com o técnico responsável pela equipe do Pró-Rural 2000, “foram utilizados dados do PII-RS porque não se tinham outros”. É que tanto os técnicos que coordenavam o PII-RS como os que formularam o Pró-Rural 2000 tentaram reproduzir o modelo/racionalidade dos DRI dos anos 1960-70, também apoiados/financiados pelo Banco Mundial.

## **2.5 - Condicionantes políticos à implementação do Pró-Rural 2000: a inversão de prioridades**

Quando da concepção do programa Pró-Rural 2000, a coordenação busca por fazer um projeto com qualidade e adaptado às exigências do Banco Mundial. Deste modo, e a seu ver, priorizou critérios para seleção e localização da pobreza rural no Rio Grande do Sul.

A equipe técnica do programa Pró-Rural 2000, responsável pela organização desta política pública, estava vinculada à esfera política e subordinada diretamente ao gabinete do Secretário da Agricultura e Abastecimento, no caso já candidato a deputado federal César Schirmer, que também estava empenhado na reeleição do Governador do Estado. Esse agravante, de o programa ser implantado

próximo a um ano eleitoral, fez com que se abandonassem a regionalização e as prioridades propostas na metodologia e se colocasse aquele montante significativo de recursos para todos os municípios do Estado. Isso fez com que alguns integrantes da equipe técnica perdessem a motivação, pois todo o trabalho de classificação e seleção dos beneficiários teria sido em vão, e pior que isso, viu-se a realização de alguns fatos curiosos, como por exemplo, o Município de Teutônia com renda per capita em torno de R\$ 12.000,00/ano recebeu, no mesmo ano, os mesmos recursos para o combate à pobreza rural que o município de Lajeado do Bugre com renda per capita de aproximadamente R\$ 800,00/ano.

Neste sentido, além de ser concebido e estruturado com base em uma concepção baseada em poucas variáveis sobre a pobreza rural no Rio Grande do Sul, mais do que isso, o Programa desestabilizou-se na sua implantação devido ao condicionamento político.

Tudo isso fez com que o programa originado para combater e aliviar a pobreza rural dos mais pobres do campo no Rio Grande do Sul perdesse parte de sua credibilidade perante a sociedade e, mais do que isso, utilizasse um montante de recursos nessa transposição para todo o estado que com certeza faltará em outras ações para a execução de seus objetivos.

A política pública concebida para acabar com a pobreza rural ficou dependente de interesses políticos desde sua formulação. E o que se percebe nas pesquisas de campo é que os políticos locais também tiveram influência na alteração dos objetivos do programa e no abandono das ações prioritárias.

Assim, pela fragilidade do diagnóstico, concebido com dados dos anos 1960, e com base no PII-RS e nos DRI, e com o agravante de um ano eleitoral, o programa ficou susceptível a interferência de “forças” que estavam mais dispostos à promoção de algumas pessoas e idéias, em detrimento do combate e alívio da pobreza rural.

## **2.6 – Alguns resultados preliminares do Pró-Rural 2000: a necessidade de ajustes e o redirecionamento do programa.**

O programa Pró-Rural 2000 surgiu da oferta de recursos do Banco Mundial ao Estado do Rio Grande do Sul. Concebido a partir de um diagnóstico com base em dados dos anos 1960 e com conotação dos PII-RS e dos DRI também, financiados pelo Banco Mundial. Foi implantado no Rio Grande do Sul em 1997. Tinha como objetivo principal combater e aliviar a pobreza rural. Para tanto, foram organizados documentos onde a equipe técnica apresentou uma regionalização do Estado, identificando, segundo alguns critérios, as regiões com maior concentração de pobreza rural, onde os recursos provenientes do convênio deveriam ser aplicados. Devido a condicionantes políticos, os objetivos do programa foram em parte abandonados, e os recursos foram extrapolados para todos os municípios do Estado.

O programa Pró-Rural 2000, como foi concebido, não pôde ser implantado. A partir disso, começaram a surgir críticas à forma como estava sendo conduzido o programa. A mudança do governo e da equipe coordenadora coincidiu com a chegada dos primeiros relatórios de aplicação dos recursos na primeira fase do programa. Esses relatórios revelaram para a nova coordenação o desrespeito aos objetivos específicos do programa, uma vez que os investimentos maciços foram realizados em infra-estrutura.

Em outras palavras, pela falta de critérios de seleção, primeiro na afirmação coerente de que a metodologia utilizada tinha com certeza identificado e localizado os pobres do campo, depois pela extrapolação dos recursos para todos os municípios do Estado, não mais priorizando as regiões identificadas como maiores concentradoras de pobreza rural. Isso tudo fez com que os critérios obrigatórios realizar pelo menos 3 componentes/ações concomitantes não fossem respeitados, na maioria quase que absoluta dos casos, chegando-se a ponto de que aproximadamente 80% dos recursos foram utilizados para eletrificação rural.

Todas essas constatações fizeram com que a nova equipe coordenadora do programa começasse a realizar novas discussões com pesquisadores, com os representantes dos agricultores e principalmente com os agentes de assistência

técnica, ou seja, com a EMATER, que, na maioria dos casos, foi o elo de implantação do programa desde o governo do estado até as comunidades rurais. Todas essas discussões, reuniões e algumas consultorias técnicas apontaram para um redirecionamento do programa.

Sentiu-se a necessidade de contratar estudos e consultorias para reclassificar os municípios prioritários com novos critérios, não aqueles baseados exclusivamente na renda e no tamanho das propriedades, mas com dados mais atualizados e que pudessem utilizassem um maior número de variáveis. Realizou um estudo especificamente com base em 24 variáveis onde se buscou aproximar com maior precisão quem eram os pobres no meio rural e onde estavam localizados no Rio Grande do Sul.

A partir disso, a nova coordenação passa a discutir a incorporação de outros públicos à nova fase e adaptar os manuais e o convênio para ser apreciado pelo financiador externo, o Banco Mundial. Com isso, o programa passou a apoiar também os pescadores e deu maior ênfase às comunidades indígenas, os objetivos foram reorganizados, adotou-se a microbacia como unidade de planejamento, novos manuais foram sendo adaptados e principalmente as regiões prioritárias para investimentos foram consideradas novamente. Deste modo, com essa nova roupagem, surge o RS-Rural, o novo nome do "antigo" Programa Pró-Rural 2000.

Assim, após a análise dos documentos do Pró-Rural 2000 e seu comprometimento, enquanto política pública de combate à pobreza rural, segue no capítulo III algumas considerações com base em trabalho empírico em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Mesmo assim, cabe antecipar alguns resultados da análise do programa Pró-Rural 2000, entre eles: as dificuldades de operacionalização do programa; dispersão dos recursos por todo o Estado (no caso desconsiderando a priorização e a regionalização), por interferência política; investimentos massivos em eletrificação rural em detrimento de outras ações.

## **CAPITULO 3**

### **3 - A implantação do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre: da racionalidade técnica ao combate à pobreza.**

Neste capítulo, vamos analisar a implementação do Programa Pró-Rural 2000, sua racionalidade técnica nos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre. Esses municípios estavam, segundo os critérios do programa, enquadrados nas áreas prioritárias para o recebimento de recursos.

#### **3.1 – Os critérios do Pró-Rural 2000 para a seleção dos beneficiários**

A metodologia utilizada baseou-se em entrevistas semidiretivas como instrumento muito utilizado pela antropologia, onde os agricultores, técnicos e demais representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural eram questionados sobre determinado assunto e iam narrando suas interpretações. O trabalho de campo foi desenvolvido nos anos de 2000-01 e foram contatadas:

prefeituras, escritórios da EMATER, conselheiros do Orçamento Participativo Estadual, representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, agricultores beneficiados e comerciantes que disponibilizaram algumas máquinas e equipamentos para o programa nos dois municípios. Foram realizadas 50 entrevistas. Esta análise está baseada nos projetos apresentados e desenvolvidos no ano de 1998, ano de implantação do Programa Pró-Rural 2000, nestes dois municípios.

O objetivo deste estudo foi de analisar como aconteceu na prática, os enfrentamentos e as situações de concepção e implantação de uma política pública estadual nas diferentes fases do processo de implementação do programa do Pró-Rural 2000 como ação de combate a pobreza rural nestes dois municípios.

Como já foi discutido a equipe que formatou o programa e elaborou os manuais operativos, os critérios de seleção e escolha das regiões e dos municípios prioritários baseavam-se na relação existente entre a produção primária e população rural; relação existente entre população rural e população total; e percentual de solos até a classe III em relação à área total do município, ou seja, de baixa fertilidade. Esses critérios mais o tamanho das propriedades rurais e a percentagem de pobres em cada município seriam utilizados para a regionalização e identificação de onde estava concentrada a pobreza rural.

A região onde estão os municípios que serviram como base empírica deste trabalho possui grande contingente de famílias em situação de vulnerabilidade social. O percentual de famílias indigentes em toda a região é de aproximadamente 35%. São distribuídas mensalmente, desde 1995, mais de 15.000 cestas básicas de alimentos, pelo Programa Comunidade Solidária do Governo Federal. (PRODEA, 2000).

Nesta região estão concentrados alguns dos municípios com menor índices de qualidade de vida do Estado do Rio Grande do Sul, exemplo disso é Lajeado do Bugre, um dos que serviram como base de pesquisa, que, mesmo emancipado em 1992, mantém-se segundo pesquisas coordenadas pela Fundação de Economia e Estatísticas (FEE, 1999), como o “mais pobre” do Estado. Outros dez municípios, dos trinta que formam a microrregião do Médio Alto Uruguai

encontram-se, também, nas primeiras colocações sobre os com piores indicadores econômicos e sociais do Estado do Rio Grande do Sul. É bom ressaltar aqui que até bem pouco tempo, sempre se pensava a pobreza rural como quase que exclusiva da Metade Sul do Estado, e o que agora se sabe é que em proporção e talvez em intensidade, ela é muito maior, principalmente na macrorregião do vale do Rio Uruguai como já constataram Schneider e Verardi (2000) em recente estudo.

Essa região passou por profundas transformações no último século. O processo de ocupação foi iniciado quando, os indígenas habitam essas matas ou o que restaram delas, segundo historiadores gaúchos, há pelo menos mil anos. A partir dos anos 1700, bandeirantes portugueses começam a abrir caminhos na região em direção às Missões Jesuíticas na busca por escravos índios e de produtos missioneiros, principalmente gado e muars. Muitos destes portugueses que acompanhavam os bandeirantes foram se estabelecendo nesta região e ocupando grandes extensões de terra. (PIRAN, 1995, TRENTIN, 1995 e 1996)

A colonização por brancos não-ibéricos foi iniciada a partir dos anos 1920, com a chegada das famílias de origem italiana, alemã e polonesa provenientes da região das Colônias Velhas. Nessa época, grande leva de agricultores chega à região ainda coberta por matas. Estradas são abertas e povoados vão sendo estruturados. A terra que era adquirida estava dividida em forma de colônias de aproximadamente 25 hectares.

Com um sistema de produção já testado na região de onde provinham e diferente dos praticados no atual município, por outros habitantes de origem portuguesa e indígena, ou “os bugres”, como ainda são chamados, os migrantes começam a produção de alimentos e a criação de animais domésticos. Grandes extensões de mata são derrubadas e queimadas para dar lugar às lavouras de produtos alimentícios. O comércio era incipiente e havia muitas trocas de produtos entre os agricultores.

A grande transformação da região começa realmente a acontecer a partir dos anos 1960-70, com o apoio governamental a implantação de monoculturas, no caso, a soja, e com o “favorecimento” ao processo de “modernização” das atividades agrícolas. Com isso, por possuírem áreas pequenas e com famílias numerosas, a

adoção de tecnologia, no caso o trator, fez com que grande parte da mão-de-obra familiar ficasse ociosa. As máquinas e equipamentos adquiridos, também, eram subutilizados, o que encarecia muito a produção.

Neste sentido, com a intensificação do processo de modernização da agricultura, novos arranjos sociais e econômicos foram se materializando na região. Começam a se caracterizar três tipos de agricultores. O primeiro tipo são os agricultores que, por possuir áreas um pouco maiores e pelo recebimento de apoio financeiro subsidiado, conseguem adquirir novas áreas e aumentar a renda e o nível de vida. Um segundo grupo ficou cada vez mais pobre, pelo endividamento e pela superutilização de suas pequenas áreas. O terceiro grupo foi o que, não aceitando a situação imposta, preferiu migrar já nos anos 1960 para o oeste catarinense e sudoeste do Paraná. Nos anos 1970, a migração acentua-se, principalmente, para a região Centro-Oeste e Norte do Brasil.

Já no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a migração ganha novo rumo e passa a ser intensificada para centros urbanos. Ou seja, as migrações até então realizadas eram, na grande maioria, para novas fronteiras agrícolas e a partir dessa época passam a ser para centros urbanos, principalmente para o eixo econômico Caxias do Sul – Porto Alegre. Mais especificamente, as migrações direcionavam para as cidades pólos da indústria couro-calçadista, as quais necessitavam, naquela fase, de mão-de-obra não-qualificada. (SCHNEIDER, 1999).

Os fluxos migratórios desta região para os centros urbanos foram intensos até aproximadamente 1996, daí em diante se percebe uma diminuição acentuada do número de famílias a migrar, mas ainda persiste a migração de jovens solteiros. Neste sentido, percebe-se que, após a regulamentação da aposentadoria para o homem e a mulher agricultores aos 60 e 55 anos, respectivamente, o número de migrantes com mais idade diminuiu muito.

Neste sentido, com a migração da mão-de-obra dos jovens e com a intensificação do modelo de produção agrícola baseado no uso cada vez maior de tecnologia e agroquímicos, a maioria dos agricultores, que já enfrentavam dificuldades econômicas, só tinham duas alternativas, ou investiam na produção e com isso os custos aumentariam muito e sujeitar-se-iam às intempéries climáticas, ou

venderiam, arrendariam ou deixariam sem plantar a cada ano um pedacinho de sua área. E isso vem acontecendo muito no meio rural dos municípios da região norte que serviram como base para este trabalho.

Neste trabalho analisou-se os municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre por estarem localizados na região prioritária do programa Pró-Rural 2000, por possuírem altos índices de concentração de pobreza rural e pelos projetos apresentados pelos agentes locais. Estes municípios foram escolhidos por apresentarem as condições, segundo os critérios utilizados pela equipe que formatou o Pró-Rural 2000, de concentração de pobreza rural.

### **3.2 - Os municípios analisados**

Fez-se uma breve descrição dos municípios analisados, para compreender-se por que foram escolhidos pelos critérios da metodologia do Programa Pró-Rural 2000.

Municípios do norte gaúcho, colonizados por brancos a partir dos anos 1920. A colonização por brancos não-ibéricos foi iniciada com a chegada das famílias de origem italiana, provenientes da região das Colônias Velhas. Esta região conhecida como Médio Alto Uruguai foi a última fronteira agrícola do Estado do Rio Grande do Sul. Nas primeiras décadas do Século XX, grande leva de agricultores se dirigiu a esta região na busca de terras férteis para as atividades agrícolas.

O sistema de produção implantado constituía na derrubada da mata com a queima dos resíduos e com semeadura. Quando a área perdia a fertilidade, outros espaços de mata eram derrubados para novas “roças”. As colônias de terra eram de aproximadamente 25 hectares, compradas pelos agricultores que venderam pequenas áreas nas regiões de colonização mais antigas, e com isso conseguiam comprar áreas maiores de terra no Médio Alto Uruguai. Essas colônias foram constantemente partilhadas pelo processo de herança familiar, ocasionando áreas cada vez menores para os agricultores.

Os municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre estão vinculados aos pólos regionais de Palmeira das Missões e Frederico Westphalen. A influência exercida pelos pólos regionais, no comércio local, vem diminuindo com o passar do tempo, com a gradativa instalação de filiais e de novas casas comerciais e de serviços públicos nos novos municípios.

A economia destes municípios está baseada fundamentalmente na agropecuária, sendo que este setor contribui com 65% da arrecadação do município. No setor de indústrias destacam-se as Agroindústrias de Derivados de cana-de-açúcar, extração de madeira e fabricação de móveis, erva-mate, carvão e embutidos de suínos.

No comércio destacam-se o número de mercados existentes no município, o que demonstra que a população deixa de produzir muitos alimentos para comprá-los; existem também lojas de confecções, calçados, bazar, livrarias e agropecuária.

As culturas e criações de maior expressão são: soja, milho, trigo, feijão, erva-mate, cana-de-açúcar e hortigranjeiros, e as criações de gado de leite, corte e suínos. A economia do município depende anualmente da produção agropecuária, pois os recursos obtidos com a venda da produção é que impulsiona a economia do município.

Em 2000, o município de Jaboticaba possuía 94 estabelecimentos comerciais e 18 industriais, com destaque para metalúrgica, moveleira, moinho, Agroindústrias de Cana-de-açúcar, ferraria, serraria, artesanato e ervateiras.

A partir de 1997, a economia municipal ganha impulso principalmente com a liberação, pelos agentes financeiros, dos recursos da linha Pronafinho, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) do Governo Federal. Montantes significativos de recurso foram sendo liberados, pois a maioria absoluta dos habitantes municipais enquadra-se dentro das linhas do programa, o que movimenta a economia municipal.

### 3.2.1 – Jaboticaba

O Município de Jaboticaba, (localização mapa 2) foi emancipado de Palmeira das Missões em 30 de novembro de 1987, pela Lei Estadual nº 8.426. Encontra-se a 390 Km da Capital do Estado e possui uma área de 128 Km<sup>2</sup>. A densidade populacional é de 35,67 hab/Km<sup>2</sup> e a população está distribuída conforme os quadros abaixo.

Quadro 3: População rural, urbana e total município de Jaboticaba em 2000.

População 2000	Rural	Urbana	Total
	2.987	1.580	4.567
População 2000	Homens	Mulheres	Total
	2.290	2277	4.567

Fonte : Dados do IBGE 2000.

O numero de propriedades rurais é de 1.138, onde se pratica principalmente o cultivo de soja, milho, feijão, fumo, batatas, mandiocas, verduras e legumes. Também são expressivos a produção leiteira, a criação de suínos e aves no município. A maioria das famílias encontram-se ainda no meio rural.

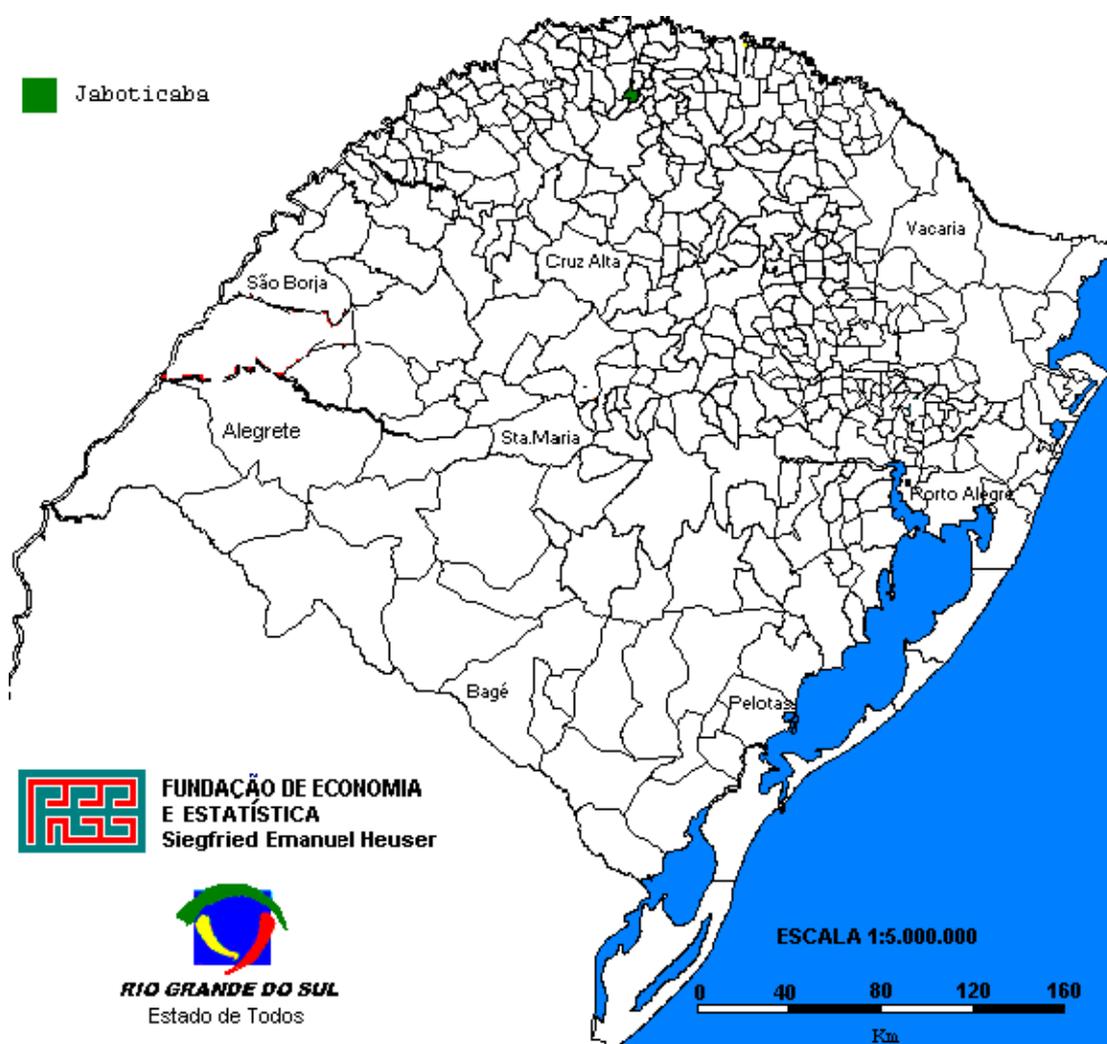
Quadro 4: Percentagem de população urbana e rural no município de Jaboticaba, 2000.

Tipo	Rurais	%	Urbanas	%
População	2.987	65,40	1.580	34,60
Domicílios	870		399	

Fonte : Dados do IBGE 2000.

A renda per capita da população é baixa, em torno de R\$ 1.500,00 segundo a análise dos municípios realizada pela UFRGS/99 sob coordenação do Professor Luiz Roque Klering. E 30% da população encontram-se em situação de indigência. O município recebe 334 cestas básicas de alimentos que são distribuídas pelo programa Comunidade Solidária do Governo Federal às famílias carentes.

MAPA 2: Localização do Município de Jaboticaba/RS.



As estradas municipais, em torno de 500 km de extensão, são conservadas periodicamente e possuem um estado de trafegabilidade regular. No

município de Jaboticaba, há 915 residências com eletrificação na área urbana e rural. Na área rural, há 570 propriedades com eletrificação e aproximadamente 100 sem eletrificação rural. As residências sem eletrificação se localizam nas comunidades mais pobres do município e mais distantes da sede. Estas famílias se encontram descapitalizadas e sem renda anual suficiente para adquirir a rede de eletrificação e/ou manter o pagamento da energia consumida mensalmente.

### 3.2.2- Lajeado do Bugre

Emancipado de Palmeira das Missões em 20 de março de 1992. Encontra-se a 380 Km da Capital do Estado e possui uma área de 74 Km<sup>2</sup>. A densidade populacional é de 35,90 hab/Km<sup>2</sup> e a população está distribuída conforme a tabela abaixo.

Quadro 5: População rural, urbana e total município de Lajeado do Bugre em 2000.

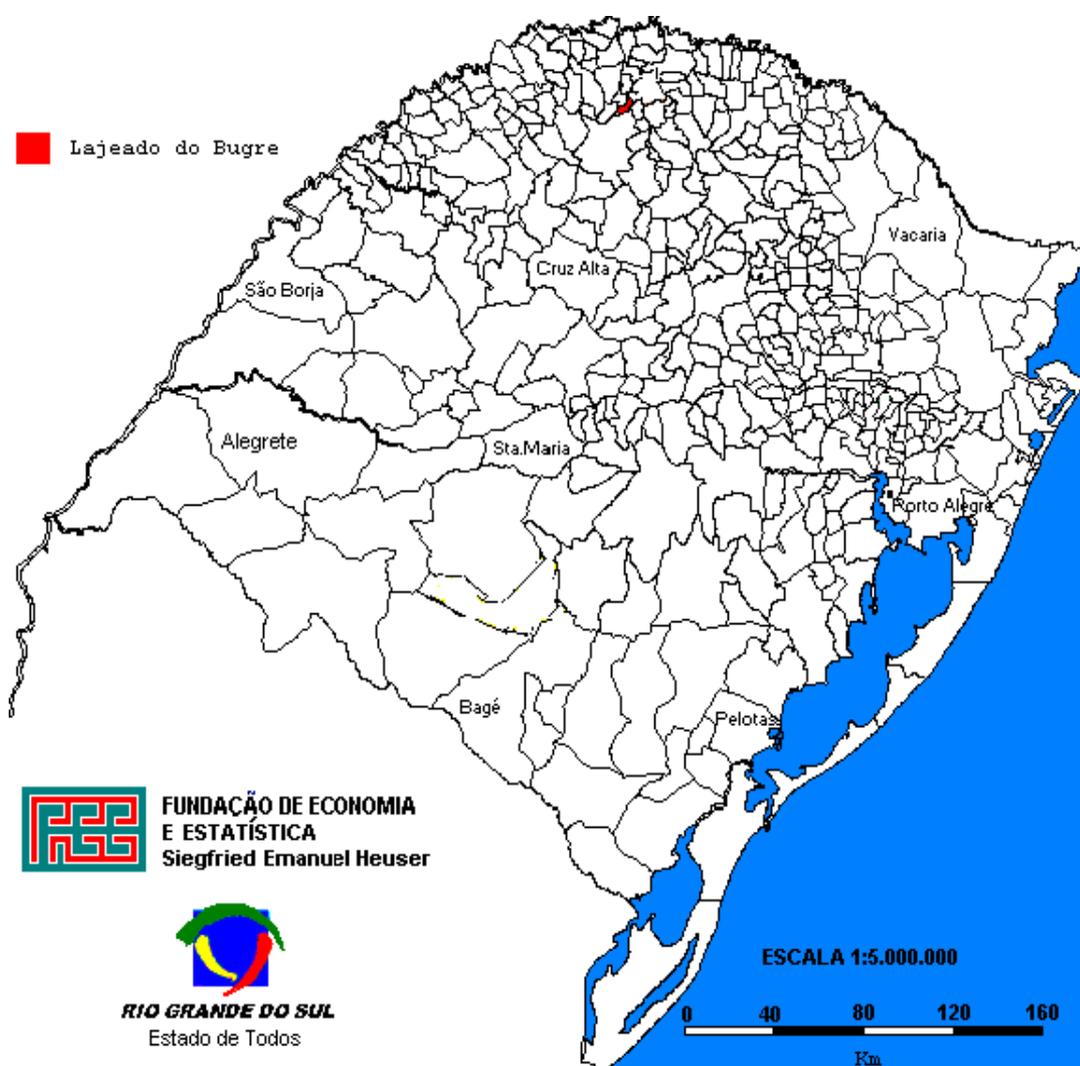
População 2000	Rural	Urbana	Total
	1.984	673	2.657
População 2000	Homens	Mulheres	Total
	1.337	1.320	2.657

Fonte : Dados do IBGE 2000.

O numero de propriedades rurais no município é de 654 e de famílias de 739. No município se pratica principalmente o cultivo de soja, milho, feijão, fumo, batatas, mandiocas, verduras e legumes. Também são expressivos a produção leiteira, a criação de suínos e aves no município. A maioria das famílias, 85%, encontra-se ainda no meio rural.

O município é considerado por levantamentos realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS e FEE, como o “mais pobre” do Rio Grande do Sul. Não possui acesso asfaltado, estando a 7 Km da BR 386, a 62 km de Frederico Westphalen (pólo regional), a 33 km de Palmeira das Missões (pólo regional) e a 26 km de Jaboticaba. (mapa 3).

MAPA 3: Localização do Município de Lajeado do Bugre/RS.



As taxas de alfabetização de adultos são de 72% e o percentual de crianças em idade escolar matriculados é de 98%. O Município oferece atendimento

básico de saúde através dos postos de saúde e o hospital mais próximo está a 30 Km. Nos últimos anos, foi incrementado o atendimento à saúde municipal, através da implantação do Conselho Municipal da Saúde e, a partir disso, do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e do Programa de Saúde da Família (PSF), com objetivos da promoção da saúde e do bem-estar social, através de atividades comunitárias voltadas à recuperação, preservação e melhoria da qualidade de vida e assistência com ênfase à família e à comunidade.

Predominam no meio rural as habitações de madeira, algumas residências são mistas, possuem o banheiro de alvenaria. A maioria não é cercada e as condições de higiene da habitação e arredores é regular/precária. Segundo informações do município, 50% das famílias utilizam água de poços artesianos e fontes em suas propriedades, com precário tratamento, outros 50% utilizam água sem nem um tipo de tratamento. Não existe uma rede de esgoto, sendo assim utilizados, além de sumidouros, “antigos poços de abastecimento de água” e os riachos, principalmente os que atravessam a cidade.

Segundo informações da prefeitura municipal em 2000, o setor agropecuário foi responsável por 89,75% da arrecadação de tributos, cabendo ao comércio e à indústria 10,12 e 0,13% respectivamente. No entanto, a mesma prefeitura informou que foi aplicado no setor agropecuário apenas 3 % do orçamento municipal no mesmo ano.

Neste município, também, ficou evidente através das informações coletadas pelos técnicos de extensão agrícola e pelos agricultores que a criação e implantação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, quando do início do Pró-Rural, e o planejamento em microbacias, foram o diferencial na perspectiva de melhoria da qualidade de vida da população municipal.

### **3.3 – A seleção dos beneficiários do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre**

Os municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre estão localizados na metade norte do Estado do Rio Grande do Sul, região do Médio Alto Uruguai, região essa composta ainda por grande contingente de população no meio rural e com alta concentração de pobreza e indigência. Pertencem à Sub-Bacia do Rio da Várzea e conseqüentemente à Bacia do Rio Uruguai. São municípios limítrofes, com maioria da população dependendo das atividades agropecuárias, com baixa escolaridade, mão-de-obra sub-utilizada, com atividades agrícolas desenvolvidas em minifúndios, em áreas úteis, na maioria íngremes e com solos superutilizados, principalmente pelos sistemas de produção implantados a partir dos anos 1960-70.

Como já reiteramos acima, o número de famílias pobres ainda é significativo na região. Hoje, pelo próprio processo de distribuição de cestas básicas de alimentos, pela possibilidade de aposentadoria rural e pela oferta de financiamento da “Linha D” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronafinho, como é conhecido, com rebate de aproximadamente 25% do valor solicitado, que atinge os agricultores mais pobres, a região é concentradora de pobreza rural. Também se percebe um constante abandono de áreas, que já produzem muito pouco na verdade, e um abandono inclusive das culturas de subsistência alimentícias por grande parte dos agricultores mais pobres.

Assim, a região, e conseqüentemente de Jaboticaba e Lajeado do Bugre, revela a necessidade de organização e de investimentos públicos que visem à melhoria da qualidade de vida nestes municípios onde, segundo informações das Secretarias Municipais de Assistência Social e Saúde, aproximadamente 50% da população encontram-se em situação de pobreza e de vulnerabilidade social. O número de pessoas desocupadas é grande e as condições de moradia, de preservação do meio ambiente e de geração de emprego e renda ainda são precárias, devido ao modelo de produção adotado e o constante empobrecimento da maioria dos agricultores.

O programa Estadual de combate à pobreza rural, o Pró-Rural 2000, implantado em 1997, previa o combate à pobreza rural com investimentos concentrados nas regiões prioritárias, no caso, o Vale do Rio Uruguai, onde estão localizados os municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre. E que se enquadravam

na metodologia discutida no capítulo 1 e 2 que, ao nosso ver, possuíam sérias limitações.

Nos dois municípios que serviram como base empírica deste trabalho, percebeu-se pelas informações fornecidas pelos agentes que coordenavam o Pró-Rural 2000, que havia por parte dos operadores locais uma intenção prévia e que haveria critérios a serem respeitados. Isso também, estava expresso no manual operativo e foi tema de algumas reuniões na região. O que se viu, no entanto, foi que, por ser implantado em um ano eleitoral e pela própria pouca experiência na execução de projetos com essas características, da equipe estadual ou de alguns membros desta equipe, as informações que chegavam aos municípios vinham, muitas vezes, por elementos políticos e não pelos técnicos.

Muitas reuniões foram realizadas onde os prefeitos e secretários foram informados dos montantes disponíveis e que os Escritórios da EMATER iriam executar o programa de acordo com o conselho municipal de desenvolvimento rural. Quando se falava nos outros pré-requisitos acertados com o Banco Mundial (uso da microbacia como unidade de ação e planejamento, por exemplo) que deveriam ser respeitados essas informações eram repassadas de maneira superficial.

Os critérios do Manual operativo foram apresentados somente aos técnicos dos escritórios municipais da EMATER e de forma muito genérica, com muita pressa, alegava-se que os projetos deveriam ser realizados e executados com a maior brevidade possível.

### **3.4 – A operacionalização do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre e o papel dos agentes intermediários.**

a) A EMATER e poder público local.

Na implantação e execução local do Programa Pró-Rural 2000, caberia ao escritório municipal da EMATER, este responsável pela assistência técnica e extensão rural, e à prefeitura, neste caso, de Jaboticaba e de Lajeado do Bugre, a coordenação das ações, ou seja, a realização do diagnóstico, a discussão com o conselho das ações e demandas das comunidades e agricultores, a organização dos grupos e a formatação do projeto, que deveria ser apresentado com brevidade, pois os recursos já estavam disponíveis.

O processo de implantação do Pró-Rural 2000 iniciou-se nos municípios analisados, com a participação dos técnicos da EMATER e das prefeituras dos municípios. Essas reuniões/treinamentos foram realizadas nas cidades pólos regionais e eram promovidas pela SAA e pela EMATER Central onde eram apresentado em linhas gerais os programas e as ações previstas. Nestes dias foi comunicado aos prefeitos também, presentes, que os municípios deveriam organizar algumas estruturas (citadas acima) para poderem receber os recursos.

Nesta primeira reunião, realizada na região no mês de novembro de 1997, segundo informações dos técnicos municipais da EMATER, foram explicadas a importância do trabalho em ações integradas e a utilização da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação. Os mesmos técnicos informaram que os políticos locais e os representantes de autoridades estaduais, a partir dessa reunião, já haviam começado a se articular para um outro direcionamento das ações. Isso ficou evidente nas primeiras reuniões realizadas em cada município, quando o prefeito ou seu representante participava com o manual operativo aberto justamente nas páginas onde estavam colocadas as ações possíveis de realização, e argumentavam que o próprio programa previa essas ações e oferecia uma gama de opções para os conselhos escolherem.

Na parte que caberia à EMATER, essa deveria realizar um amplo e profundo diagnóstico da realidade municipal. Segundo informação dos operadores locais, a EMATER central pressionava para que os projetos fossem apresentados logo, pois os “prazos estariam se esgotando” e não fornecia junto com a direção do programa as informações adequadas para a formatação do projeto. Os escritórios da

EMATER possuíam a estrutura da empresa como referência, suas coordenações regional e estadual, mas o programa era conduzido por uma equipe da SAA.

O diagnóstico municipal que deveria orientar as primeiras ações do Pró-Rural 2000 foi feito às pressas e de maneira muito superficial. Os técnicos argumentaram que isso se deu pelo pouco tempo disponível e principalmente pela pouca prática e treinamento para realizar diagnóstico com os “mais pobres” do município, uma vez que até então os escritórios trabalhavam com os agricultores “mais inseridos no mercado”, porque “os mais pobres” não eram ‘nosso público de ação’, nas palavras dos técnicos municipais.

Para dar continuidade à formatação do programa, algumas reuniões foram sendo realizadas principalmente entre a EMATER e os representantes da prefeitura, onde se percebia claramente, segundo os técnicos, a intenção de desenvolver ações que interessava à prefeitura. Neste período, os escritórios municipais da EMATER mantinham contato com os manuais operativos e com a coordenação estadual, e buscavam sanar algumas dúvidas que iam aparecendo.

A primeira tentativa de implementação do programa em Jaboticaba, no primeiro esboço do projeto, que foi sugerida pelo prefeito e se concentrava em infra-estrutura social, como exemplo propunha a instalação de telefones rurais nas comunidades e de energia elétrica em algumas residências, pois estavam previstas no manual operativo. Segundo o que os técnicos informaram, eles até tentaram explicar que só essas duas ações não poderiam ser realizadas, mas os prefeitos argumentavam que tinham contato com a SAA e que poderiam, sim, realiza-las. O que ficava claro segundo um dos técnicos entrevistados “é que existiam duas chefias lá em Porto Alegre, uma do programa que dizia que nós devíamos manter o que estava no manual e outra mais política da SAA que queria realizar logo o programa agradando os prefeitos”.

Nesta fase, começou-se a discutir a questão da organização dos grupos, pois o manual operativo previa isto. Mas, para organizar os grupos necessitava-se saber quais as ações realizadas. A partir disso, outro embate se deu, pois os prefeitos destes municípios, desde o primeiro momento, não queriam em hipótese alguma que as ações fossem concentradas em uma comunidade/microbacia, diziam que para

“atender os mais pobres”, deveriam realizar ações em todas as comunidades, pois “os pobres não estão concentrados todos em uma comunidade”.

Após a coordenação do Pró-Rural 2000 liberar o critério do uso da microbacia hidrográfica como unidade de ação, favorecida pela postura de candidato do Secretário Estadual da Agricultura e Abastecimento da época, partiu-se para a escolha das ações. Elaborou-se um projeto com as ações acima expostas (telefonia e eletrificação rural) e a prefeitura já anunciou as comunidades que seriam “atendidas” e das famílias que seriam “beneficiadas”. Neste período, deveria ser organizado o conselho municipal de desenvolvimento rural que, a esta altura, segundo os técnicos entrevistados, “homologaria” as atas já realizadas com as ações escolhidas.

Os técnicos afirmam que a possibilidade de desenvolver ações a “fundo perdido”, vislumbradas pelos prefeitos, os animava em buscar defender a telefonia e a eletrificação rural. E ficou claro que, quando do anúncio das comunidades que receberiam os investimentos, as outras localidades começaram a pressionar também pelos investimentos, e a explicação dada pela prefeitura era de que “os recursos viriam por 4 anos e outras comunidades seriam atendidas no decorrer do programa”.

Formatou-se o projeto com essas ações nos dois municípios e foi encaminhado à equipe estadual, que resolveu manter alguns dos requisitos do manual operativo, não aceitando apenas só essas duas ações. O projeto retornou ao município e onde deveria ser alterado. Daí iniciou-se um novo embate entre os agentes locais: de um lado a prefeitura, que queria investimentos em infra-estrutura social, e do outro os técnicos da EMATER e algumas lideranças que buscavam investimentos em geração de renda. Até esse momento, a questão do manejo adequado dos recursos naturais só aparecia como título no manual operativo.

Como havia necessidade de refazer o projeto do município de Jaboticaba, onde deveriam ser contemplados pelo menos dois tipos de ações. Os técnicos começaram a propor algumas ações, baseadas exclusivamente em infra-estrutura social básica e geração de renda sem retorno, pois, como eram para os mais pobres, esses não teriam condições de pagar nem um financiamento. Deste modo, após muitas reuniões e discussões entre os técnicos e a prefeitura, chegou-se às ações que poderiam ser realizadas em cada município (exemplificadas mais adiante). Até esse

período, novamente os agricultores ou seus representantes não foram consultados nem informados sobre o que estava acontecendo.

Segundo os técnicos consultados e os próprios representantes das prefeituras dos municípios analisados, “as ações deveriam ser realizadas logo, pois o governador viria inaugurar-las até agosto de 1998”. E assim, o projeto foi remodelado, com ações de infra-estrutura social e de geração de renda sem retorno; e o governador visitou todos os municípios da região entregando chaves simbolizando as casas e os banheiros construídos e recebendo lamparinas a óleo diesel simbolizando a tão esperada energia elétrica. Todas essas ações muito festejadas pelos prefeitos que mobilizaram a população colocando transporte em todas as comunidades para a recepção ao governador, ao Secretário Estadual da Agricultura e comitiva.

Para a formatação com maior brevidade do projeto, os técnicos selecionaram algumas ações que foram discutidas com a equipe das prefeituras e depois homologadas pelo conselho municipal de desenvolvimento rural. Essas ações eram de Infra-Estrutura Social Básica (ISB) e Geração de Renda Sem Retorno (GRSR), e a escolha final das ações coube ao prefeito e ao técnico da EMATER que havia dividido os recursos disponíveis. Assim, nos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre foram realizadas: reformas e construção de moradias rurais, construção de banheiros, instalação de energia elétrica e distribuição de pequenas máquinas e equipamentos agrícolas, detalhadas mais adiante.

Assim, o que se pretende demonstrar com a análise da operacionalização do Pró-Rural 2000 nos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre é que a participação dos agricultores e suas representações, mesmo na formulação de demandas comunitárias que deveriam ser apresentadas ao conselho municipal de desenvolvimento rural, não aconteceram de forma alguma. Todas as questões que envolviam a formatação do projeto ficaram restritas ao Escritório da EMATER e à prefeitura municipal. Só depois da “escolha” das ações é que se buscou identificar quais os agricultores que receberiam os investimentos.

Neste sentido, é possível estabelecer uma analogia entre a implantação do Pró-Rural pelos técnicos ou agentes locais em repetir as mesmas ações realizadas

pelos Programas de Desenvolvimento Rural Integrados dos anos 1960-70, tal como discutido no capítulo 2, e que buscavam combater a pobreza rural pela promoção de ações de apoio à modernização das atividades agropecuárias pela oferta de pequenas máquinas e equipamentos para os agricultores. Essas ações são paliativas e, pela maneira como foram propostas, estavam tentando resolver o problema da pobreza com as mesmas ações, que, segundo nossa visão, nas últimas décadas, provocaram o aumento e a intensidade da pobreza rural.

Pelas informações coletadas, alguns agentes políticos locais tinham a intenção de que os projetos fossem direcionados para algumas de suas promessas políticas. Isso favoreceria o governo do Estado da época, a “colher” benefícios políticos, e os prefeitos, motivados pela possibilidade de reeleição, também viam no programa um impulso para seus objetivos político-eleitorais. Pois, a propaganda feita nas casas de algumas das famílias beneficiadas, segundo os próprios agricultores entrevistados, era a de que o governador da época “era o grande benfeitor desse projeto e que as ações continuariam se o seu governo continuasse”.

No trabalho de campo, verificou-se que essa propaganda ou publicidade realizada por alguns dos políticos locais é relatada com frequência pelos agricultores e pelos seus representantes no conselho municipal de desenvolvimento rural. E isso é perceptível, uma vez que a quase totalidade dos outros recursos ou repasses constitucionais disponíveis aos municípios possui destinação específica, o que dificulta muitas ações que os prefeitos gostariam de executar, digamos mais eleitoreiras, mas que não encontram dotação orçamentária para isso. Nesta fase, já em campanha para a reeleição deles próprios e do governador, aparece uma soma significativa de recursos para ser aplicada na maior necessidade de municípios predominantemente agropecuários em infra-estrutura social e geração de renda, o que favoreceu em muito o trabalho dos agentes políticos em realizar algumas obras e favores.

Já a EMATER local foi mais executora das ações determinadas pelas prefeituras municipais com o aval da EMATER central e da SAA. Ao forte controle político da EMATER exercido pelos agentes governamentais, ficava difícil mesmo que alguns técnicos locais manifestassem intenção de “cumprir” o manual operativo

de realizar alguma outra ação. A orientação que tinham, segundo os técnicos locais, nos casos analisados é que deveria realizar o projeto o mais rápido possível e em conformidade com os prefeitos. Também, é importante recordar aqui que tanto o secretário Estadual da Agricultura como o Presidente da EMATER/RS eram candidatos a cargos eletivos naquele ano e receberam votos nos dois municípios, favorecidos pelo apoio de alguns agentes locais.

Os projetos de combate à pobreza em Jaboticaba e Lajeado do Bugre

Como vimos anteriormente, a primeira tentativa dos projetos apresentados nos dois municípios era de realizar ações de infra-estrutura social básica, mas que, depois dos projetos prontos e “esquentados” pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural, foram devolvidos para que pelo menos agregassem ações de geração de renda. Assim, depois destas alterações nos dois municípios analisados, os projetos tentaram buscar uma certa conformidade com o manual operativo executando mais de uma ação, mas pecaram no fator manejo adequado dos recursos naturais e na extrapolação para todas as comunidades não respeitando o critério microbacia. Neste sentido, os municípios realizaram conforme informações do quadro 4, ações de Infra-Estrutura Social Básica (ISB) e Geração de Renda sem Retorno (GRSR).

Assim, para ilustrar no município de Jaboticaba, o escritório municipal da EMATER e a prefeitura, que no item infra-estrutura social básica escolheram ações de reforma e construção de casas e banheiros no interior, e na de geração de renda sem retorno, distribuição de pequenas máquinas e equipamentos, necessitavam agora “selecionar” as famílias que receberiam esses investimentos.

Como no item infra-estrutura social básica não havia limite do valor do investimento por família, foram contatados pela EMATER e pela prefeitura madeireiras e construtoras para apresentarem orçamentos para as casas e os banheiros. Assim, foram apresentadas algumas propostas onde se optou por uma casa

de madeira de aproximadamente 25 m<sup>2</sup> de baixa qualidade sem cobertura, essa seria fornecida pela prefeitura como contrapartida obrigatória no programa. Os banheiros seriam de alvenaria simples e com materiais de baixa qualidade e as famílias, como contrapartida, ajudariam os pedreiros na realização das obras. Deste modo, o investimento do programa nestas ações seria de aproximadamente R\$ 1.200,00 por família.

Quadro 6: Ações executadas e montantes de recursos em cada município em 1998.

Município	Ação	Obra ou serviço.	Valor R\$	Famílias/Benef
Jaboticaba	- ISB	- Reforma de casas e construção de Banheiros.	40.600,00	34
	--GRSR	- Pequenos equipamentos*	56.412,00	53 grupos de 4 famílias = 212
Lajeado do Bugre	- ISB	- Banheiros	15.450,00	26 famílias
		- Energia Elétrica	30.438,48	16 famílias
	- GRSR	- Pequenos equipamentos*	19.000,00	25 famílias

Organização: Iran Carlos Lovis Trentin. 2001.

\* Plantadeira de plantio direto de 01 linha, pulverizadores costal manual, pulverizador tração animal, ensiladeiras, moenda, tachos, mesa para serra circular, motor estacionário a gasolina, grade de tração animal desintegrador de milho, bateadeira de cereais, etc.

Essas casas e banheiros foram pintados de verde e são carinhosamente chamadas de “periquitas” pelos moradores e vizinhos, estão dispersas em várias comunidades e proporcionalmente em maior número na comunidade onde mora o prefeito municipal de Jaboticaba. As famílias que receberiam as casas foram escolhidas pela prefeitura municipal a partir de um cadastro da Secretaria Municipal de Assistência Social. Segundo informações de alguns agricultores beneficiados,

“foram comunicados pelos vereadores de que deveriam participar de uma reunião com seus documentos para preencher o cadastro pra ganhar casa”. Até o momento da construção das casas e banheiros, a maioria revelou “não saber que os recursos eram do Estado” pois, “achavam que era do município”.

Durante a pesquisa de campo, foram realizadas visitas nas residências, dois anos após terem sido construídas, elas apresentam boas condições. Destas, no final do ano 2000, 4 foram “vendidas” para outras famílias pelos primeiros donos e outras 4 estão “emprestadas” para outras pessoas. E muitas foram construídas às margens de estradas e em locais não muito propícios para moradia. Todos esses fatores revelam que as famílias beneficiadas com essas ações na sua totalidade não precisavam de moradia, mas de oportunidades de trabalho.

Na segunda ação proposta de geração de renda, havia o limitante de R\$ 450,00 por família, para que o benefício fosse sem retorno. Para as famílias que ultrapassassem esse valor, os recursos deveriam ser devolvidos após alguns anos de carência e com pequena taxa de juros e rebate de 25% para as famílias e grupos que cumprissem os contratos. Para tanto, os projetos estavam sendo concebidos e a intenção dos escritórios da EMATER e principalmente das prefeituras é que deveriam ser utilizados apenas os R\$ 450,00 por família, o que tornaria todas as ações sem retorno.

Isso vinha de encontro, na maioria dos casos, com os técnicos, que quase não haviam trabalhado com projetos integrados, sempre a orientação que haviam recebido era de realização de projetos individuais por agricultor/propriedade e no máximo por grupo reduzido de agricultores. Neste sentido, no projeto do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba, por exemplo, por informações dos agentes locais da EMATER, já que quase não opinaram, na questão da infra-estrutura social, formatariam as ações de geração de renda sem retorno (GRSR).

A partir disso, foram divididos os recursos restantes por 53 grupos de 4 famílias, que totalizaram 212 famílias com um investimento médio de R\$ 266,00 por família. Esses grupos foram escolhidos e organizados por proximidade e organizados em quase todas as comunidades do município, principalmente nas mais carentes. Esse grupo representa quase 25% dos agricultores do município, o que demonstra a

abrangência desta ação. Assim, por um lado atingiu-se a maioria das comunidades, mas por outro lado, as ações foram superficiais, não se trabalhou a microbacia como unidade de planejamento e os recursos por família foram quase insignificantes.

Os grupos foram convocados para reuniões onde era apresentada uma lista dos possíveis equipamentos que poderiam ser adquiridos pelo programa e os agricultores, dentro dos valores médios, faziam as escolhas. Assim, foram distribuídos plantadeiras de plantio direto de 01 linha de tração animal, pulverizadores costais manuais, pulverizador tração animal, ensiladeiras, moenda para cana-de-açúcar, tachos, mesa para serra circular, motor estacionário a gasolina, grade de tração animal desintegrador de milho, bateadeira de cereais, entre outros. Mas o que se percebeu quando da entrega dos pequenos equipamentos todos em fila no ginásio municipal em uma data festiva é que a grande maioria dos equipamentos era de pulverizadores.

Os agricultores, quando questionados sobre a escolha por esse tipo de equipamento, respondiam que “não tinha mais tanta gente em casa para capinar e daí tinha que usar herbicidas” ou que para poder “fazer o plantio direto, tinha que usar cada vez mais desseccantes”. Isso revela que os pequenos agricultores pobres, por estarem cada vez mais descapitalizados, também buscam fórmulas de baixar os custos de produção, mesmo que isso signifique problemas a saúde e ao meio ambiente.

Assim, essas ações indicam também, que o pró-Rural 2000 na sua implantação não possuía nenhuma preocupação com relação aos recursos naturais. Além disto, estava reproduzindo a velha fórmula da “tecnificação” dos anos 70.

Alguns agricultores, inclusive afirmaram que “depois que os rapazes (filhos homens) foram para as fábricas de calçados e as moças para a cidade, se quiser produzir tem que usar mais veneno sim”. Essa talvez seja uma das explicações para o fato de os pulverizadores terem ocupado metade do ginásio no dia da “distribuição” realizada com discursos empolgados por alguns políticos locais.

Nas pesquisas realizadas com os agricultores em suas residências, percebeu-se claramente ainda a pouca disponibilidade para ações coletivas ou trabalhos em grupos, uma vez que muitos dos grupos já não estão se acertando na

utilização dos equipamentos. Essa foi outra questão importante, levantada na análise da comunidade de Alto Alegre no município de Jaboticaba, onde 10 grupos receberam os chamados “pequenos equipamentos”.

Nessa comunidade dos 10 grupos, 7 “escolheram” pulverizadores. Alguns agricultores destes grupos, quando indagados das razões do por quê, na mesma comunidade, tantos pulverizadores, e se poderiam ter escolhidos outros equipamentos e realizar trocas de uso entre os vizinhos, deram sempre a mesma resposta: “mas é difícil de trabalhar em conjunto. Ou afirmavam “a gente não sabe se eles iam cuidar”. E alguns mais ousados afirmaram que “tudo foi muito rápido, não teve reunião e discussão, a gente nem sabia o que os vizinhos tinham escolhidos.”

Na ação de geração de renda sem retorno nos dois municípios analisados, quando da implantação do Pró-Rural 2000, em 1998, foram distribuídos os chamados “pequenos equipamentos” para grupos agricultores. Em Jaboticaba se respeitou o número de 4 famílias por grupo, já em Lajeado do Bugre os grupos variaram de 2 a 6 famílias. No contato realizado com os agricultores beneficiados no ano de 2000, as máquinas e equipamentos, na maioria dos casos, estavam em bom estado de conservação, a exceção eram 3 pulverizadores de tração animal que estavam danificados e os agricultores afirmaram não possuir recursos para os reparos.

Estes pequenos equipamentos foram distribuídos bem ao estilo da substituição dos meios de produção e da interpretação de que a pobreza existe pelo mau uso dos fatores de produção. Essas ações revelam as concepções dos agentes locais de que pela “modernização” das atividades agrícolas através do uso de pequenas máquinas e equipamentos, os “pobres do campo” poderiam sair da condição de indigência.

Visão equivocada de que a pobreza é consequência do mau uso dos fatores de produção, não entendendo a pobreza rural como um fator da própria estrutura social presente no campo, e que esta situação foi acentuada pela modernização da agropecuária a partir dos anos 1960, fazem com que somas significativas de recursos sejam novamente utilizadas de maneira equivocada. Pois, com muita semelhança aos programas de desenvolvimento rural integrado, também

apoiados pelo Banco Mundial e que como na implantação do pró-Rural 2000, não surtem o efeito de combater a pobreza rural, sendo talvez apenas ações paliativas.

Nos dois municípios analisados, percebe-se que, apesar da orientação da EMATER central e da SAA, houve o abandono das regiões prioritárias, não utilização da microbacia e da não exigência em ações de manejo dos recursos naturais, prevaleceu algum nível de esforços dos escritórios municipais da EMATER em realizar um projeto mais próximo às normas do manual operativo.

Deste modo, tanto as “vistas grossas” da EMATER central e da SAA congregadas com os esforços das equipes das prefeituras municipais fizeram com que os projetos fossem realizados da maneira como aconteceram. Na maioria dos casos, o montante de recurso disponível pelo programa era tudo que os políticos locais esperavam. Pois poderiam sanar algumas promessas de campanha com recursos extra-orçamentários, sem precisar pedir autorização para a câmara de vereadores e ainda inaugurar ou entregar os equipamentos antes das eleições gerais. O que favoreceria o candidato da situação, por eles apoiados, como ficou claro nas informações fornecidas pelas próprias prefeituras e pelos representantes dos agricultores quando dos discursos realizados na entrega das casas e banheiros, da energia elétrica e dos pequenos equipamentos.

### **3.5 – Os Municípios e o Pró-Rural 2000**

Como se reiterou por diversas vezes neste trabalho, os municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre apresentam grande concentração de pobreza rural e de degradação dos recursos naturais. Nesta seção discute-se alguns elementos da realidade municipal elencados pelos técnicos e agricultores locais. Neste sentido, aqui vai ser discutido localmente as questões levantadas e analisadas no capítulo 2 deste trabalho

Os municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre possuíam todos os requisitos e estavam em conformidades com os critérios de elegibilidade do

programa. Deste modo, eram passíveis de recebimento de recursos para aplicação dentro das normas do manual operativo, mesmo que essas normas no decorrer da implantação do programa tenham sido abandonadas e os projetos que foram apresentados não contemplassem ações de manejo adequado dos recursos naturais.

Nestes municípios, devido ao desmatamento acentuado praticado no decorrer das últimas décadas, com a finalidade de abrir novas áreas de lavouras, dispõe de pequenas áreas com matas nativas, onde encontramos as espécies florestais mais características da região, entre elas: angico, cedro, canela, guajuvira, cabriúva, louro, ipê, canjerana, grábia, araucária e espécies de frutos comestíveis como: jabuticabeira, pitangueira, cerejeira, araticunzeiro e guabirobeira (nomes vulgares).

A cobertura vegetal inicial dos municípios era de aproximadamente 60% com vegetação de capões e matas galerias; a cobertura atual é de 4,5% de vegetação nativa. As madeiras existentes são utilizadas na construção de casas, galpões, na fabricação de móveis, fabricação de carvão e lenha para alambiques, secadores de cereais e erva-mate. Pela reduzida área com matas nativas, a fauna se restringe a pequenas quantidades de animais, de aves e pequenos roedores.

A área ocupada pela agropecuária nos municípios é de aproximadamente 90%. Anualmente, cultiva-se: soja, milho, feijão, trigo, fumo, gado de leite e outras culturas e criações de menor expressão. Nestes municípios, 60% do solo pertencem às classes I, II e III; 15% dos solos pertencem à classe IV PT(2); 10% do solo pertencem à classe IV E; 0,5% do solo, à classe IVI (2) ; 0,5% do solo pertence à classe V; 0,5% do solo pertence à classe VI.

Nestes dois municípios, conforme informações das lideranças locais, a maioria dos problemas econômicos está relacionada ao meio rural, base da economia municipal/regional. Segundo as informações disponíveis, referentes aos anos de 1999-2000, constatou-se que, em média, 60% da arrecadação municipal provêm da atividade agropecuária; 22% do comércio; 13% da indústria e 5% do setor de serviços. E como o setor primário dos municípios encontra-se estagnado há alguns anos, a capacidade de arrecadação municipal e conseqüentemente de transformação destes recursos em investimentos fica limitada ou é insignificante.

Nos últimos 10 anos, a agropecuária destes municípios apresentou quedas significativas em seu ritmo de desenvolvimento, ocasionando sérios problemas para as municipalidades, entre esses cita-se: diminuição da renda per capita (1000 famílias vivem com renda inferior a um salário mínimo, o que equivale aproximadamente a 60% da população); êxodo rural; dependência dos municípios pólos; falta de oportunidade de emprego e preparo para o trabalho; falta de indústrias; comércio inexpressivo; monoculturas; dependência direta da produção agropecuária, ficando dependente das intempéries do tempo e do baixo preço dos produtos agropecuários.

Na análise realizada nestes municípios, percebe-se um pequeno impulso na economia local ocasionada principalmente após a regulamentação da lei que garantia a aposentadoria rural para o homem e a mulher do campo e, principalmente, também, pela liberação dos Pronafinhos (Linha D do PRONAF), com juros subsidiados e rebate de 25% do capital. Esses recursos injetados na economia municipal movimentam o comércio e ativam alguns prestadores de serviço. Segundo informações dos sindicatos dos trabalhadores rurais, aproximadamente 20% da população está aposentada.

Alguns dos agricultores que receberam recursos do Pró-Rural 2000 em 1998 citam como principais problemas do setor agropecuário, entre outros: a redução da fertilidade do solo pelo menor uso de corretivos e fertilizantes nas propriedades de mini e pequenos produtores; o sucateamento do parque de máquinas agrícolas; descapitalização do produtor rural; redução da produção e da produtividade dos mini e pequenos produtores rurais; monocultura (dependência direta); baixo uso de tecnologia por parte de 60% dos pequenos produtores rurais, que não têm acesso aos financiamentos bancários; falta de agroindústrias; e, individualismo dos produtores rurais.

Outra questão que afeta a auto-estima dos agricultores está diretamente vinculada, entre outras coisas, ao descrédito em si mesmo e nas instituições por parte dos pequenos agricultores; falta de política econômica para a agricultura; dificuldades dos produtores de se organizarem em grupos de pequenos e médios agricultores em condomínios e outras formas associativas; falta de diversificação das

atividades na propriedade, apenas 15% dos produtores do município se dedicam à atividade leiteira e 5% à suinocultura; falta de eletrificação, em torno de 20% das propriedades rurais não possuem energia elétrica; falta de um programa integrado de desenvolvimento com apoio dos governos federal, estadual e municipal.

Dentre os principais problemas sociais referidas pelos agricultores estão, principalmente, a falta de oportunidades de trabalho, o que mantém na ociosidade grande contingente de jovens, facilitando a marginalidade e a violência. Outros problemas significativos segundo representantes dos agricultores são: insuficiência e pouca variedade alimentar, provocando baixa qualidade nutricional; qualidade da água consumida; falta de moradia adequada; destino de dejetos e lixo domiciliar; e proliferação de vetores e baixa auto-estima.

Os representantes dos agricultores afirmam que “como perspectiva para pequenos agricultores, os poderes públicos e as entidades representativas deveriam somar esforços na busca de soluções para a situação do meio rural”. Assim, a melhoria da situação depende, segundo os agricultores, “da competência das autoridades em aproveitar o espírito de cooperação que há no povo, investir em diversificação de atividades”, assistência técnica ao pequeno produtor rural, profissionalizando-o. Para tanto, afirmam, “é preciso fortalecer os conselhos municipais de agricultura, aumentar a conscientização dos produtores rurais e partir para a municipalização da agropecuária”.

Outras alternativas elencadas pelos agricultores como possíveis para resolver os problemas dos municípios estão relacionados com o meio rural, pois “o fortalecimento da economia do município depende diretamente do desenvolvimento da agropecuária”. Muitas destas ações são parte de alguns projetos que já estão em desenvolvimento no município, através do Escritório Municipal da EMATER e Secretaria Municipal de Agricultura e pelas entidades que formam o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (organizado por solicitação de implantação do Pró-Rural 2000).

Como exemplo, entre outras estão o trabalho em Microbacias Hidrográficas e a municipalização dos programas de assistência técnica e extensão rural. Outras ações importantes são o programa de incentivo à bovinocultura de leite,

o programa de aumento da produtividade da suinocultura, o programa de incentivo à piscicultura como fonte de renda do pequeno produtor rural, o programas de recuperação dos solos e reflorestamento e o promoção da racionalização e do uso dos recursos naturais, através da conscientização dos produtores e jovens rurais.

Também, ações importantes estão sendo realizadas a partir da implantação do Pró-Rural 2000 foram: treinamento sobre o uso correto dos defensivos e o destino dos vasilhames; programa de organização e desenvolvimento rural; formação de associações de pequenos produtores nas comunidades rurais para aquisição de máquinas, conservação e correção do solo, eletrificação; programas de capacitação para a juventude rural; profissionalização de agricultores; incentivo à instalação de mais Agroindústrias no município, para transformar a produção primária, entre outras.

Como os municípios analisados possuem grande contingente de pobreza rural também, fazem parte do PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – da Presidência da República (Comunidade Solidária) que distribui nos dois municípios mais de 550 cestas básicas, beneficiando em torno de 2.000 pessoas. Esse programa recebe críticas e elogios, uma vez que garante uma certa quantidade de alimentos para a população pobre, mas que provoca uma certa acomodação em muitos agricultores em plantar cada vez menos culturas alimentícias.

Um dos maiores problemas destes municípios e conseqüentemente da região é a falta de oportunidades de trabalho para os jovens rurais, o que favorece a migração para cidades, quer seja para estudar, quer seja para buscar emprego. Nas últimas décadas, a região perdeu significativo contingente populacional, que migrou, principalmente, para a região do Vale do Rio dos Sinos, em busca de trabalho nas indústrias couro-calçadistas.

Com isso a região está passando por um processo de masculinização, ou seja, o número de mulheres que migra é significativamente maior que o de homens. Outro fator importante é o envelhecimento da população, pois os jovens migram mais e a percentagem de aposentados por idade no município aumenta a cada ano.

Como percebemos na análise deste trabalho, a implantação do Pró-Rural 2000 nestes dois municípios seguiu a lógica da estruturação do programa.

Informações confusas da coordenação estadual, pouca ou nenhuma participação dos agricultores na fase de elaboração dos projetos, despreparo dos técnicos para desenvolver ações integradas e, principalmente, forte conotação e influência dos políticos locais na escolha das ações a serem realizadas.

### **3.6 – O alcance real das políticas públicas de combate à pobreza: quem foram os beneficiários do Pró-Rural 2000.**

Em uma análise mais apurada da realidade mostrada com a participação dos representantes do conselho municipal de desenvolvimento rural, com os operadores municipais do Pró-Rural 2000 e com os agricultores nos dois municípios, através de entrevistas semi-diretivas, chegou-se a algumas conclusões. A partir desse trabalho onde foram observadas algumas características físicas e socioeconômicas, podem identificar 4 áreas em um possível mapeamento ou regionalização dos municípios analisados.

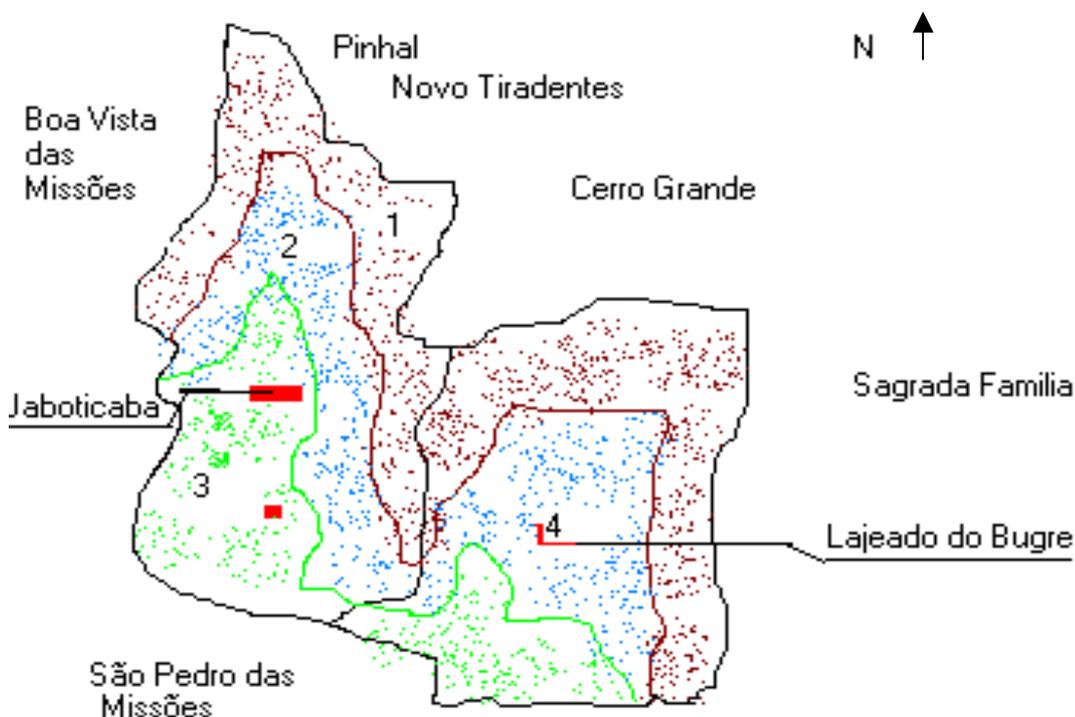
Este mapeamento utilizou informações dos escritórios da EMATER e dos tipos de agricultura realizada nas diferentes comunidades, também foram observadas a capacidade do uso dos solos e as declividades das áreas das microbacias hidrográficas dos dois municípios. A união destes fatores resultou no seguinte mapeamento: (Mapa 4).

- Área 1 - Famílias de Agricultores em sobrevivência ou com alto grau de indigência, que possuem, entre outras, as seguintes características: não consegue aplicar corretamente os recursos do crédito, quando tem acesso ao crédito; dependência do serviço público; dificuldade em adotar e buscar novas tecnologias; dificuldade de realizar plantio direto; maior número de sócios da cooperativa, mas que movimentam pouco; falta diversificação; tração animal; moradias desestruturadas; baixa tecnologia; falta energia elétrica; áreas abandonadas; erosão acentuada; topografia “dobrada” ou ondulações acentuadas; solo mais fraco; falta de culturas de subsistência; precária infra-estrutura das propriedades; cultura

consorciada; acomodação; concentração da população; pequenas propriedades rurais; pouca participação e convívio social.

- Área 2 - Famílias em sobrevivência e parcialmente integradas ao mercado: adesão e procura progressiva por tecnologia; infra-estrutura social e de produção médias; necessidade de melhorar moradias; nível de vida médio; uso de máquinas em conjunto; propriedades com área maior; mecanização mista; plantio direto e convencional; área mista com declividade média; área mais diversificada; e, preservação das áreas de mata nativa.

Mapa 4: Regionalização dos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre.



Escala Aproximada: 1 cm = 3Km

Organização: Iran Carlos Lovis Trentin, 2001.

- Área 3 - Famílias integradas com o mercado: localização das principais nascentes; topografia plana; investimento em fertilidade e adubação; maior retorno econômico; mecanização; aperfeiçoamento técnico; acesso a escola, serviços de saúde; uso individual de máquina; prestação de serviços a terceiros/mecanizado; maior número de sócios da cooperativa; plantio direto; culturas solteiras; maior qualidade de vida; manejo correto do solo; propriedades maiores; busca pela assistência técnica;

- Área 4 - Área Urbana: área urbana e/ou mais povoada; infra-estrutura municipal; predominância de comerciantes, assalariados e aposentados; fortemente dependente do meio rural, pois municípios essencialmente agrícolas.

Constata-se que os públicos preferenciais do Pró-Rural 2000 estariam na área 1 e 2, o que ocorreu nos dois municípios analisados. Mesmo que as ações não tenham sido realizadas, na sua grande maioria, em conformidade com os critérios do programa, por exemplo, nos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre não se respeitou o critério de uso da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e de intervenção.

Os beneficiários das ações do Pró-Rural 2000 nos dois municípios analisados foram agricultores carentes dispersos nas comunidades do interior. Segundo informações dos operadores locais do programa, também, não seriam na grande maioria os “mais pobres do município”. Pelo tipo de ações realizadas (construção de casas e banheiros, eletrificação rural e distribuição de pequenas máquinas e equipamentos), os benefícios no que tange à modificação da qualidade de vida até o presente momento, segundo informação dos próprios beneficiados, não se alteraram quase nada.

Os Agricultores que seriam beneficiados foram escolhidos, ou melhor, convocados, por vereadores e secretários municipais para o preenchimento do cadastro do programa quando as ações já haviam sido escolhidas pela prefeitura com o consentimento da EMATER, no caso a responsável pela formatação do projeto em nível municipal. Deste modo, os agricultores beneficiados tiveram o primeiro contato com o programa Pró-Rural 2000 quando apresentaram os documentos pessoais para a

complementação do projeto. Durante o trabalho de campo, recolheu-se informações dos agricultores onde revelaram que “foram descobrir que os recursos que viriam eram do Estado quando houve um certo atraso na entrega das máquinas e das casas”, por exemplo.

Como os operadores políticos locais “escolheram” famílias de agricultores não seguindo o critério do uso da microbacia hidrográfica, ou seja, elas estavam espalhadas pelas comunidades e nem sempre representavam no seu conjunto a população mais carente, começaram a surgir críticas e pressões de várias outras famílias porque se consideravam mais pobres e não haviam sido “escolhidas”.

Isso tudo revela uma certa dificuldade enfrentada pelos técnicos locais da EMATER em controlar os projetos, já que se sentiam pressionados pelos agentes políticos e pela própria população. Estes também, devido a vários fatores já expressos anteriormente, possuíam dificuldades em contrapor-se aos políticos locais na busca de selecionar os “mais pobres” dos mais pobres do município, uma vez que a própria direção estadual do Programa não se impunha garantindo os critérios do manual operativo.

Estamos usando o termo “escolhidas” para as famílias que receberam os recursos do Pró-Rural 2000 no ano de 1998 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre, uma vez que foram os próprios operadores locais do programa que afirmaram que não houve processo de seleção, com a apresentação de carta consulta ou com observação de algum critério técnico; a escolha foi política, as famílias foram simplesmente escolhidas. Os agricultores escolhidos vieram preencher o cadastro do programa quando as ações e os equipamentos já estavam escolhidos.

Uma das explicações fornecidas pelos próprios responsáveis pelas Secretarias Municipal da Agricultura dos dois municípios no ano de 1998, de implantação do programa, para que não fosse respeitado o critério microbacia hidrográfica, é que se “estava atingindo as famílias mais pobres espalhadas no município”. E que “os recursos concentrados em uma comunidade não seriam justos, uma vez que nem todos desta comunidade eram os mais carentes do meio rural”, fato esse não comprovado na visita de campo, uma vez que ficaram, como vizinhas de alguns beneficiados, famílias em maior grau de vulnerabilidade econômica/social.

Mesmo não sendo as mais pobres do município, a grande maioria das famílias “escolhidas”, essas também, apresentam situação de pobreza significativa. Pois, em um município onde as ações de infra-estrutura social básica atingem aproximadamente menos de 10% das famílias em situação de indigência, elas também atingiram famílias pobres.

Deste modo, as principais necessidades das famílias que receberam recursos do Pró-Rural 2000, no ano de 1998, além das elencadas nas áreas 1 e 2, são de caráter nutricional, de baixa ou quase nenhuma renda, de falta de oportunidade de trabalho permanente, da degradação dos recursos naturais e principalmente da baixíssima fertilidade do solo, entre outras.

As famílias que receberam os recursos do programa Pró-Rural 2000, como já reiteramos anteriormente, foram simplesmente avisadas e convidadas para participar de reuniões onde se fazia um cadastro (conforme solicitação do manual operativo) para a formatação do diagnóstico das famílias beneficiadas. As ações passíveis de ser realizadas foram discutidas a partir das elencadas no manual operativo, apenas pelos agentes políticos e operadores locais do programa.

Deste modo, o programa exigia a realização de ações de geração de renda com e sem retorno, de infra-estrutura social básica e de manejo dos recursos naturais, os agentes locais tentaram apresentar um primeiro projeto, como já explicamos mais acima. Neste projeto, estavam contempladas apenas ações de infra-estrutura, e depois teve que ser reapresentado. A partir disso, os agentes locais escolheram as ações que foram apresentadas na segunda versão do projeto, onde estava contemplada também a geração de renda sem retorno. E como já frisamos, os agricultores que seriam beneficiados não haviam até então participado de nenhuma reunião/discussão.

Para exemplificar no caso de Jaboticaba, foram escolhidas, dentre as ações passíveis de serem apoiadas, casas de madeira, banheiros e pequenas máquinas e equipamentos, a partir disso dividiu-se o valor repassado ao município por essas ações e só depois é que foram escolhidas as famílias que seriam “contempladas” com os recursos/benefícios.

Assim, percebe-se claramente como o processo aconteceu nos municípios, onde, além das informações terem chegado ou serem distorcidas lá nas comunidades, tiveram os agentes políticos locais comandando todo o processo de escolha das ações e dos beneficiados sob influência do período eleitoral.

### **3.7 – O Pró-Rural 2000 como política pública de combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul.**

O Pró-Rural 2000, concebido e organizado com base nos programas de DRI e no PII-RS dos anos 1960-70, é uma política pública com valores significativos de recursos, em andamento no Estado e que visa o “combate e o alívio à pobreza rural”. Neste sentido, o diagnóstico realizado no Estrado pela equipe responsável pela concepção do programa, como já foi reiterado, baseou-se em dados e variáveis já defasados que, juntados a fatores políticos/eleitorais, fizeram com que o programa na sua implantação se desviasse em parte dos objetivos propostos.

Neste sentido, a política pública concebida para realizar uma profunda transformação econômica e social no meio rural, principalmente nas regiões prioritárias pela concentração de pobreza, serviu como objetivo de promoção pessoal em detrimento da melhoria da qualidade de vida como um todo em uma microbacia.

O programa na sua implantação, nos municípios analisados, não respeitou a escolha da microbacia pelo conselho municipal de desenvolvimento rural, na elaboração do diagnóstico comunitário, não se consultaram as famílias beneficiadas e, mais do que isso, as ações realizadas não se preocuparam com o manejo adequado dos recursos naturais, como previa o manual operativo.

Os operadores locais do programa, principalmente os escritórios municipais da EMATER dos municípios analisados, estavam preocupados com a elaboração e implantação de ações que realmente melhorassem a qualidade de vida da população mais pobre do meio rural. Os técnicos e extensionistas dos municípios analisados afirmaram que, como reorientação do público prioritário da EMATER, o

programa possui todos os méritos, uma vez que até então a filosofia da empresa era trabalhar e fornecer apoio técnico para os agricultores em melhores condições de competitividade. E, com o Pró-Rural 2000, tinha a oportunidade de se trabalhar com os agricultores de subsistência ou em estado de indigência.

No entanto, devido ao despreparo dos técnicos em realizar e motivar ações com as características do Pró-Rural 2000, a implementação do programa produziu os resultados que estão sendo elencados neste trabalho. As metas e ações eram novas para os técnicos e extensionistas municipais.

Outra questão levantada e que merece uma análise especial foi o fato de que, pela primeira vez, os escritórios teriam recursos para, juntamente com os agricultores, no caso as prefeituras, a implantação de algumas ações que os técnicos julgassem importantes. Pois, até então, os técnicos eram apenas animadores e motivadores de ações, não tendo a possibilidade monetária/financeira de implantá-las; com o Pró-Rural 2000, isso se tornaria possível.

Neste sentido, os recursos disponíveis representavam aos agentes locais e aos próprios agentes estaduais a possibilidade de realização de alguns projetos, quer fossem pessoais, no caso eleitorais, ou quer seja de vida, melhoria da qualidade de vida da população rural.

Nas informações coletadas, como já frisamos anteriormente, as famílias dos agricultores que receberam investimentos, na maioria dos casos, não saíram da condição de pobreza absoluta. Os equipamentos recebidos são utilizados por outras pessoas e, quando precisam de reparos, não possuem recursos para a manutenção. Segundo informações dos técnicos da EMATER, aproximadamente 40% das famílias que receberam energia elétrica não conseguem manter a conta mensal em dia. E as casas e banheiros recebidos, em alguns casos, já não pertencem aos mesmos donos.

Outra questão verificada no trabalho de campo, nestes dois municípios analisados foi que a primeira previsão de recursos, quando a direção de programa Pró-Rural 2000 respeitava a regionalização e os investimentos nos municípios pelo critério de maior concentração de pobreza, não foi respeitada, pois os recursos foram disponibilizados a todos os municípios do Estado. Neste caso, os valores que anteriormente estavam, previstos diminuíram, e com isso as ações tiveram que ser

reduzidas. Os técnicos da EMATER dos municípios analisados tinham previsão de maiores recursos e poderiam então realizar outras ações de geração de renda e de manejo dos recursos naturais como, por exemplo, recuperação dos solos, reflorestamento nativo, apoio à piscicultura e pecuária leiteira.

## CONCLUSÃO

Na análise de temática com importância como a Pobreza Rural e Políticas Públicas, no caso o Pró-Rural 2000, realizada nos três capítulos de nossa dissertação, algumas considerações finais merecem ser realçadas. O objetivo desta dissertação não foi de realizar uma avaliação dos impactos do Pró-Rural 2000 no alívio a pobreza das famílias nos dois municípios analisados. Espera-se que isso seja realizado por outros trabalhos que ainda virão. Nosso objeto foi de realizar um estudo de como é gestada, planejada e implantada uma política pública.

Assim, analisou-se o Pró-Rural 2000 e sua racionalidade técnica e política. E, como objetivos, este trabalho visou apurar como se constituiu o programa; descortinar e explicitar na racionalidade técnica como se localizaram os pobres no campo; e, comparar a racionalidade técnica (o diagnóstico que se fez da pobreza) do programa com as condições e possibilidade de sua implementação.

Nossas hipóteses baseavam-se em: os problemas e as críticas enfrentadas pelo Pró-Rural 2000 podem estar relacionadas ao deslocamento, entre um diagnóstico e uma metodologia, e as reais condições de implementação e seleção desses beneficiários; o fato da metodologia diagnosticar regiões e municípios onde há pobres não é suficiente para se esperar que, de fato, os agricultores menos

pobres destas localidades sejam atingidos; e, assim como em outras situações, as políticas públicas podem não atingir os alvos a que são propostas, porque aqueles que elaboram o diagnóstico e dão sentido técnico às propostas não são os mesmos sujeitos que fazem a seleção dos beneficiários e executam e implementam os programas.

Na análise do “Pró-Rural 2000 como política pública de combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul” como podemos constatar já no capítulo 1, as conseqüências de sua implantação foram diversas. O Pró-Rural 2000, como política de alívio à pobreza rural, estava vinculado à esfera política e, por isso, sofria interferência de pessoas, esferas e opiniões que divergiam quanto à questão de quem eram os pobres rurais e onde estavam localizados no Rio Grande do Sul.

Na nossa opinião o Pró-Rural 2000 foi concebido pela SAA, no contexto das políticas do Banco Mundial, seus programas de desenvolvimento integrados dos anos 1960-70 e com algumas características/critérios dos anos 1990. Seu diagnóstico da pobreza rural estava fortemente ligado às políticas tradicionais de modernização agrícola. Onde se buscou combater um problema de extrema relevância, no caso a pobreza rural, com os meios pelos quais ela havia se aprofundado. Em outras palavras, “buscou-se combater um mal com seu próprio alimento”.

Neste sentido, ao analisar os determinantes estruturais da pobreza rural gaúcha, percebemos a insuficiência do diagnóstico do Pró-Rural 2000, na identificação e regionalização da pobreza rural gaúcha. Pois, entendemos que uma das principais conseqüências da modernização agrícola foi o aumento considerável do número de pobres e da intensidade de pobreza no meio rural do Rio Grande do Sul.

No capítulo 2, analisaram-se as medidas e concepções da pobreza rural, buscando-se apresentar uma crítica metodológica ao Pró-Rural 2000. Neste sentido, aprofundaram-se os estudos sobre a pobreza, o que ela realmente é, seus diferentes enfoques, as linhas que medem os níveis de pobreza e de indigência, sempre buscando informações sobre a importância de se estudar a pobreza.

Assim, neste trabalho, ao analisar-se a metodologia de qualificação e localização dos pobres, o enfoque CEPAL, a metodologia usada pelo Pró-Rural 2000

e a tipologia, verificou-se, segundo nossas análises, que os dados já estavam ultrapassados e os critérios utilizados eram insuficientes.

A regionalização da pobreza rural a partir da metodologia do Pró-Rural 2000 foi feita segundo dados de pesquisa sobre a capacidade de uso dos solos realizado nos anos 1970, e segundo as rendas per capita municipal que, por ser uma média, não reflete a intensidade da pobreza em um determinado município.

Nossas principais críticas à metodologia do programa concentram-se no diagnóstico, ou seja, na definição de pequenos e pobres um tanto já ultrapassada e que reflete bem a visão “modernizante” da equipe que formatou o programa. No critério renda, a equipe baseou-se em dados já ultrapassados e em médias municipais. Já na questão da racionalização, com o uso dos critérios qualidade, solo e estrutura fundiária, a equipe equivocou-se, uma vez que os dados utilizados já estavam ultrapassados e haviam sido concebidos para a “modernização” da agropecuária gaúcha, principal causa do aumento da pobreza rural e das migrações no Estado do Rio Grande do Sul.

Deste diagnóstico da pobreza rural no Rio Grande do Sul resultou e am “metodologia” e uma determinada concepção do problema que na nossa opinião são equivocadas uma vez que utilizaram apenas variáveis de uso do solo e do tamanho da propriedade por exemplo. E baseou-se nos mesmos pressupostos que de a pobreza rural existia em função da baixa adoção de tecnologia pelos agricultores.

Além disto, não fossem esses condicionantes técnicos que inspiraram a racionalidade técnica do Pró-rural 2000 a metodologia de definição e localização da pobreza rural no Rio Grande do Sul, este trabalho também, verificou que ocorreram vários desvirtuamentos no processo de implementação e operacionalização do programa em nível local.

Assim, no decorrer da implantação do programa, percebeu-se que houve uma inversão de prioridades. Condicionantes políticos provocaram o abandono das áreas prioritárias e facilitaram o acesso livre aos recursos, principalmente alguns municípios com índices baixíssimos ou inexistentes de pobres no campo. O Pró-Rural 2000 viu-se refém de uma direção, que, por estar em período eleitoral, utilizou as ações do programa para seu projeto de permanecer no governo.

Neste sentido, os resultados preliminares do Pró-Rural 2000 no ano de implantação apontaram investimentos maciços em infra-estrutura, principalmente energia elétrica em detrimento das ações integradas de geração de renda, infra-estrutura social e manejo dos recursos naturais como previa os manuais operativos e o acordo/convênio assinado entre o Governo do Estado e o Banco Mundial.

No capítulo 3, buscamos *in loco* verificar como se deu a implantação do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre, confrontando a racionalidade técnica com os pobres do campo nestes dois municípios da região prioritária na primeira regionalização do programa. Neste sentido, analisaram-se os critérios de seleção dos beneficiários no município confrontando-os com os critérios do Manual Operativo, onde se constatou que os “escolhidos” nem sempre foram os mais pobres, que não se respeitou o critério de microbacia hidrográfica como unidade de ação e nem foram aplicados recursos nas três grandes linhas do programa.

Nestes municípios, os agentes intermediários, os escritórios da EMATER e as Prefeituras tiveram papel decisivo na operacionalização do programa. Ou seja, os projetos apresentados possuem forte conotação clientelista bem ao estilo de ações realizadas, a “fundo perdido”, em ano eleitoral.

Os beneficiários do Pró-Rural 2000 em Jaboticaba e Lajeado do Bugre eram realmente pobres e suas necessidades eram de toda ordem. Receberam os recursos ou equipamentos mais como um “presente”, pois não houve reuniões prévias de planejamento através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural como previa o manual operativo. As famílias, após decisão dos “agentes políticos locais” foram comunicadas que receberiam determinado benefício ou seriam contemplados com algum, tipo de ação. Isso ficou constatado principalmente na questão de ações de eletrificação rural e construção ou reformas de casas e banheiros. Nas ações de geração de renda, as quais, nos dois municípios resumiram-se em doação de pequenas máquinas e equipamentos, os beneficiários foram aqueles agricultores com uma pequena melhoria na situação econômica.

O que se pode concluir a partir do estudo da metodologia e da implantação do programa nestes dois municípios é que o diagnóstico realizado pela equipe foi insuficiente, ou pelo menos baseou-se em dados defasados. A

metodologia de seleção dos beneficiários e a regionalização do programa apresentaram falhas na sua estruturação. Isto tudo fez com que o programa fosse implantado de acordo com os interesses de agentes políticos locais e estaduais.

Deste modo, o diagnóstico e a metodologia do Pró-Rural 2000 a partir de seus pressupostos técnicos (teoria da inovação de Schultz) e metodológicos (o enfoque centrado na renda) não corresponderam às reais necessidades de um programa com esses objetivos e com soma significativa de recursos.

Além disso, podemos reconhecer, que o Programa Pró-Rural 2000, expôs, mais uma vez, os problemas do deslocamento entre a concepção das políticas públicas e sua implantação em nível local.

O estudo dos municípios de Jaboticaba e Lajeado do Bugre revela que o agente mediador fundamental para implementação e seleção dos beneficiários foi o técnico da extensão rural local. (onde, muitas vezes, percebe-se conflitos entre as recomendações do Manual Operativo do Pró-Rural 2000 e o tipo de projeto e beneficiários que foram contemplados).

## BIBLIOGRAFIAS

### CITADAS :

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo, ANPOCS/UNICAMP/HUCITEC. 1992.
- BRUM, A. J. **Modernização da agricultura trigo e soja**. Ijuí, RS: VOZES e FIDENE, 1988. p. 200.
- CEPAL, **Magnitud de la Pobreza en America Latina en los Años Ochenta**. Santiago de Chile, 1991.
- CEPAL, **Panorama de América Latina, Santiago de Chile**, 1999.
- CADERNOS DE SOCIOLOGIA **Produção Familiar, Processos e Conflitos Agrários**. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, V 5, 1994. 227 p.
- CADERNOS DE SOCIOLOGIA **Produção Familiar, Processos e Conflitos Agrários**. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, V 6, 1994. 227 p.
- COSTA, R. H. da. **Latifúndio e Identidade Regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. p. 196.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - FEE. **Anuário Estatístico**. Porto Alegre: FEE, Ed. 1997. CD ROOM.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Resumo Estatístico Municipal**. Porto Alegre: FEE, 1997. versão 11.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES. 1981, Coleção: Agricultura e Sociedade. 192 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. São Paulo: UNICAMP.IE, 1998, 2º ed. rev.
- GÖRGEN, S. A. **A Resistência dos Pequenos Gigantes. A Luta e a Organização dos Pequenos Agricultores**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 104.
- GOODMANN, D et alii. **Da Lavoura as Biotecnologias**. RJ, Campus. 1990. 200 p.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Projeto RS 2010, Realizando o futuro. **Porto Alegre: Jun. 1997. (Documento Temático Núcleo de Pobreza Rural da Secretaria Estadual da Coordenação e Planejamento)**
- GOVERNO FEDERAL**: Programa de Distribuição Especial de Alimentos - PRODEA, **Presidência da República- Programa Comunidade Solidária. 2000.**
- HOFFMANN, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-97 e a influência da inflação e do Salário Mínimo**. São Paulo, Texto para discussão, 1995. p 30.
- HOFFMANN, R. A pobreza Rural no Brasil. In **Revista Reforma Agrária**, Campinas, V. 14. n° 01, 1984, p. 36-40.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE **Censo Agropecuário 1995/1996**: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, 1998
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 1995 – 1996**. Brasília, DF: FIBGE. Internet (<http://www.ibge.gov.br/>).
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Levantamento de reconhecimento dos solos do Estado do Rio Grande do Sul**. (Divisão nacional de pesquisa agropecuária e pesquisa pedológica da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento). Escala 1:750.000. Brasília – DF, 1970.
- ONU. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**, Relatório (PNAD, 1990)
- PELIANO, A. M. **O MAPA DA FOME**. Informação sobre a indigências dos municípios da federação. Rio de Janeiro: IPEA (Documento de política nº 15).
- PIRAN, N. **Perspectivas do Camponês no Alto Uruguai**, Rio Claro Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, 1995, 205 p. il. tese (Doutorado em Organização do Espaço) IGCE, UNESP.
- ROCHA, S. **Renda e Pobreza : Os Impactos do plano Real**. Rio de Janeiro: IPEA, Dez. 1996. (Texto par Discussão, 439).
- ROCHA, S. Crise, Estabilização e pobreza - A evolução no período 1990 a 1995**. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, FGV, p. 22 – 26, jan. 1997.
- ROMÃO, M. C. Pobreza: Conceito e Mensuração. Brasília: IPEA. Fev. 1993 (Cadernos de Economia, 13).**
- SCHNEIDER, S & BRUMER, A. **PROJETO RS 2010: Núcleo de Pobreza Rural**. Porto Alegre, in SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANJAMENTO. 1994. 60 p.
- SCHNEIDER, S. As Transformações Recentes da Agricultura Familiar no Rio Grande Do Sul: o caso da agricultura em tempo-parcial. Porto Alegre, **Revista Ensaios FEE**, Ano 16, nº 1, .1995. p.105/119.
- SCHNEIDER, S. **Os Colonos da Indústria Calçadista: Expansão Industrial e as Transformações da Agricultura no Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado, IFCH/UNICAMP. .1994.
- SCHNEIDER, S & WAQUIL, P. **Crítica Metodológica e Tipologia dos Municípios Gaúchos com Base em Indicadores Sócio-Econômicos**. Porto Alegre: Consultoria Técnica para a SAA, 2000.
- SCHNEIDER, S & VERARDI, M. A. F. **Pobreza Rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: PGDR – UFRGS, 2000. p. 35.
- SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANJAMENTO. **Alívio à Pobreza: Diagnóstico e Conclusões**. Porto Alegre, outubro de 1995. 93 p.
- SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANJAMENTO. **MANUAL OPERATIVO : PROGRAMA DE CONSERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E COMBATE À**

- POBREZA E AO ÊXODO RURAL ATRAVÉS DA GERAÇÃO DE RENDA E DA PROMOÇÃO SOCIAL -PRÓ-RURAL 2000.** Porto Alegre, julho de 1997. 300 p.
- SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANJAMENTO **-PRÓ-RURAL 2000. DOCUMENTO 1 E 4.** Porto Alegre, julho de 1997. 290 p.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO **Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul – PII-RS.** Elaborado pelo Governo do Estado/Ministério da Agricultura/ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura da OEA e o Banco Regional do Extremo Sul – BRDE - 1975).
- SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. **Macrozoneamento Agroecológico e Econômico: regiões agroecológicas.** Estado do Rio Grande do Sul, 1994.
- TRENTIN, I. C. L., GROSSELI, A. & BEZZI, M. L. As Transformações Sócio-econômicas Ocorridas na Microrregião Homogênea Colonial de Iraí. MRH 325. **Geografia : Ensino & Pesquisa.** Santa Maria, ( 8 – 9 ) : 118 - 143, 1995.
- TRENTIN, I. C. L A Problemática da Reforma Agrária no Médio Uruguai RS. **Geografia : Ensino & Pesquisa.** Santa Maria, (10) : 214 - 232, 1996.

#### **CONSULTADAS:**

- ABRAMOVAY, R. **Agricultura, diferenciação e desempenho econômico.** Rio de Janeiro : Texto para IPEA- NRAD/MDA - Banco Mundial, Os desafios da Pobreza Rural. 2000. p 33.
- ALBUQUERQUE, R. C. & REIS VELLOSO, J. P. **Pobreza e Mobilidade Social.** São Paulo : Nobel, 1993. p. 199.
- ALTIMIR, O. **La Dimensión de la Pobreza em América Latina.** Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 1979.
- ANJOS, F.S. **Agricultura Familiar em Transformação: os colonos-operários de Massaranduba (SC).** Pelotas, UFPEL. 1995.
- ALMEIDA, J. *et alli.* Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. **Reconstruindo a agricultura – idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997.
- AZEVEDO, B.R.Z. A Pequena Produção Manufatureira: uma interpretação à luz de uma nova problemática de desenvolvimento. Porto Alegre, **Revista Ensaios FEE**, 1993.14(1):94-117.
- AZOLIN, M. A. **Classificação e Levantamento de Solos.** Apostila da Disciplina de Classificação de Solos A do Curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria. Santa. Santa Maria. 1996 (documento não publicado).

- BITTENCOURT, G. A. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto.** Rio de Janeiro : Texto para IPEA- NRAD/MDA - Banco Mundial, Os desafios da Pobreza Rural. 2000. p 27.
- CHAYANOV, A.V **La Organización de la Unidad Económica Campesina.** Buenos Aires, Nueva Vision. 1974.
- CHAYANOV, A.V Sobre a Teoria dos Sistemas Econômicos não Capitalistas. In: Graziano da Silva, J & Stolcke, V (1981) **A Questão Agrária.** SP, Brasiliense. 1981.
- CADERNOS DE SOCIOLOGIA **A Sociologia entre a Modernidade e a Contemporaneidade.** Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1995. 253 p. (Número Especial)
- CARLOS, A. F. A. O Lugar: Mundialização e Fragmentação, In: SANTOS, M. et al. **Fim de Século e globalização.** Campinas: HUCITEC-ANPUR, 1997. p. 198.
- CONSELHO REGIONAL de DESENVOLVIMENTO do NOROESTE COLONIAL DO RS. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.** Ijuí: FIDENE/UNIJUI, 1994. p. 56.
- DELGADO, G. C.& CARDOSO. Jr. J. C **A Previdência social rural e a economia familiar no Brasil : mudanças recentes nos anos 90.** Brasília, IPEA, Relatório Preliminar de Pesquisa, Não Publicado, 1999.
- ESTATUTO DA TERRA, **Lei nº 4.504, Do estatuto da Terra.** Brasília, Imprensa Nacional. 1967. 59 p.
- ELLWANGER, R . **Participação na Subcomissão Técnica sobre Linhas de Pobreza.** Projeto Política Nacional de Salários, Rio de Janeiro, 1992.
- ELLWANGER, R **Consumo Alimentar por classe de renda nas regiões metropolitanas, Goiânia e Brasília.** Rio de Janeiro: IBGE, 1992, mimeo.
- FERNANDES, Florestan. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica.** São Paulo: T. A. Queiroz. 1980.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **A Agricultura do RS. 25 anos da economia gaúcha.** Porto Alegre, FEE, 3 V. 1982. 136 p.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Dados Econômicos dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul,** Porto Alegre, FEE, 1997. p. 256.
- FAO. **Nutrition Report.** Genebra, 1973.
- FAO/OMS. **Necessidades de energia e proteínas.** Genebra, 1985 (Série Informes Técnicos, 24).
- FAVA, V. L.. **Urbanização, Custo de Vida Pobreza no Brasil.** São Paulo: FIPE/USP, 1984.
- FERES J. **Una estimación de las Necesidades de Energía e Proteínas de la Población.** Cepal, 1996.
- FERNANDES, B. M. **MST.** Campinas: HUCITEC, 1996. 220 p.

- GEIGER, P. Desterritorialização e Espacialização, In: SANTOS, M., SOUZA, M. A. de & SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território, Globalização e Fragmentação**. Campinas: Hucitec-ANPUR, 1996. p. 234.
- GELHEN, I. **A Agricultura familiar de subsistência e comercial: identidade cabocla e inclusão social**. In FERREIRA, A D. D. e BRANDENBURG, A Para Pensar Outra Agricultura. Curitiba. Editora da UFPR, 1996.
- GRAZIANO NETO, F. **Questão Agrária e Ecologia: Crítica da Moderna Agricultura**. São Paulo : Brasiliense, 1982. 126 p.
- GRAZIANO da SILVA, J. **O Novo rural Brasileiro** Campinas: Ed Unicamp, IE, 1999.
- HOFFMANN, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-97 e a influência da inflação e do Salário Mínimo**. São Paulo, Texto para discussão, 1995. p 30.
- HOFFMANN, R. A pobreza Rural no Brasil. In **Revista Reforma Agrária**, Campinas, V. 14. n° 01, 1984, p. 36-40.
- HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, USP, V. 09, N° 24, 1995, p. 159-172
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censos Demográficos do Rio Grande do Sul, 1920 - 1996**. Rio de Janeiro.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censos Agropecuários do Rio Grande do Sul 1920 – 1985**. Rio de Janeiro.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário do Rio Grande do Sul 1995-1996**. Rio de Janeiro, 1998. (CD ROOM).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE **Censo Agropecuário 1985/1986: Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro, 1991.
- IANNI, O. **REFORMA AGRÁRIA**. Campinas: HUCITEC, 1994, 196 p.
- JEAN, B. **A Forma Social da Agricultura Familiar**. Campinas: CEBRAP/UNICAMP, 1993. p. 154.
- JORDAN, F. (Compilador) **Lá economia campesina: crisis, reactivacion y desarrollo**. San José, Costa Rica: IICA, 1989.
- KARNOPP, E. **A pequena Produção Familiar Rural: Reserva Para o Capitalismo em Expansão**. Santa Maria, Depto de Extensão Rural, UFSM, 1995. 180 p. il. tese ( Mest. Ext. Rural ) CCR. UFSM.
- KLISBERG, B. **Pobreza: un tema Inpostergable – Nuevas respuestas a nivel mundial**. Fondo de Cultura Economica, México. D.F. 1994. p. 433.
- LEFEBVRE, H. **A Re-produção das Relações de produção**. Porto Alegre: Publicações Escorpião, 1973. p. 126 ( Série Cadernos, O Homem e a Sociedade)
- LEITE, S. (orgs). **REFORMA AGRÁRIA: Produção, Emprego e Renda**. Petrópolis: Vozes, 1994, 216 p.

- LIPIETZ, A. O Local e o Global: personalidade regional ou inter-regionalidade? **Espaço e Debates**, São Paulo, Nº 38, 1994. p. 10-20.
- LUCAS, F. **Igualdade e Desigualdade das Rendas**. Estudos Económicos Políticos e Sociais. Belo Horizonte: Ed UFMG, 1963. p. 129.
- LIMA, A. P. *et alli*. **Administração da unidade familiar: modalidade de trabalho com agricultores**. Ijuí – RS: UNIJUÍ, 1995. 169 p.
- LUSTOSA, T. L. M. **Cálculo das Necessidades Energéticas da População Brasileira visando a Construção da Linha de Pobreza**. Versão preliminar, junho de 1999.
- MALETTA, H. **Rural Poverty in Brazil**, 1998.
- MACLOUF, P. **La Pauvreté Das Le Monde Rural**. Paris, A. R. F. Éditions. 1986. P. 329.
- MARIGHELA, C. et al. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasil Debates, 1980.127p.
- MARTINI, M. L. F. **Sobre o Caboclo-camponês: um gaúcho a pé**. Porto Alegre, UFRGS, Dissertação ( Mestrado em História),m 1993.
- MATTOS, C.A. **Desenvolvimento Sustentável nos territórios da globalização - alternativa de sobrevivência ou nova Utopia ?** Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p. 192.
- MINGIONE, E & PUGLIESE, E A difícil delimitação do urbano e do rural. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 22, Portugal. 1987.
- NAVARRO, Z. O desenvolvimento agrário brasileiro em uma era de transformação. In VIZENTINI, P. F.; CARRION, R. **Século XXI: barbárie ou solidariedade**. Alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 1998. p. 235-246.
- OLIVEIRA, A. U. **Modo Capitalista de produção e agricultura**. São Paulo: Ática, 1986. p. 265.
- ROCHA, S. **Tendência Evolutiva e Características da Pobreza no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPEA, Dez. 1997. (Texto par Discussão, 536).
- ROCHA, S **Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil : a Evolução - 1981/95**. Rio de Janeiro: IPEA, Jun. 1998. (Texto par Discussão 567).
- ROCHA, S **Programa de Renda Mínima – linhas Gerais de Uma Metodologia de Avaliação a partir da Experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal**. Rio de Janeiro: IPEA, Ago. 1998. (Texto par Discussão 583).
- ROCHA, S **Renda e Pobreza – Medidas Per Capita Versus Adulto-Equivalente**. Rio de Janeiro: IPEA, Nov. 1998. (Texto par Discussão, 609).
- ROCHA, S. “Linhas de Pobreza para as Regiões Metropolitanas na primeira metade da década de 80”. Belo Horizonte, **Anais da ANPEC**, vol.4, 1988.

- ROCHA, S “A estrutura de consumo das famílias metropolitanas em São Paulo e Recife: evidências e implicações”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 25(2), p. 297-322, agosto de 1995.
- ROCHA, S. “Do Consumo Observado à Linha de Pobreza”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 27(2). P. 313-352, agosto de 1997.
- REIS, J. Modos de Industrialização, Força de Trabalho e Pequena Agricultura. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 15/16/17, Portugal,1985.
- REIS, J. Os Espaços da Industrialização. Notas sobre a Regulação Macro-econômica e o Nível Local. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 25/26, Portugal. 1987.
- SCHNEIDER, S & SCHMITT, C.J. **O Uso do Método Comparativo em Ciências Sociais**. Porto Alegre, PPGS/IFCH/UFRGS, monografia. 1995.
- SCHULTZ, T. **A Transformação da Agricultura tradicional**. Rio de Janeiro: Zahar. 1965.
- SANTOS, J. V. T. **Colonos do Vinho : Estudo Sobre a Subordinação do Trabalho Camponês ao Capital**. São Paulo : Hucitec, 1984. p. 256.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. Campinas: Hucitec, 1996. 120 p.
- SANTOS, M., SOUZA, M. A. de & SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território, Globalização e Fragmentação**. Campinas: Hucitec-ANPUR, 1996. 143 p.
- SHANIN, T. **E A Questão do Campesinato**. POA: Estudos CEBRAP, 1989. p. 245.
- SILVA, J. G. **Agricultura Sustentável : Um Novo Paradigma ou um Novo Movimento Social**. Porto Alegre: UFRGS, 1995. p. 1 - 18.
- STÉDILE, J. P. et al. **Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Ed. da Universidade / UFRGS, 1994. 322 p.
- TARGA, L. R. P. (1991) Comentário sobre a utilização do método comparativo em análise regional. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 12(1): 265-271.
- TAMBARA, E. **RS: Modernização & Crise na Agricultura**. Porto alegre: Mercado Aberto, 1983. 95 p.
- TORRONTÉGURY, T. O. V. **As Origens da Pobreza no RS**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994. p 56.
- VEIGA. Z. E. **Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira**. São Paulo, USP, Depto de Economia. 1998. 20 p.
- WAQUIL, P. D. **A Modernização da agricultura e as desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS: UFRGS, 1992, 125 p. (Dissertação de Mestrado).
- WILKINSON, J. **O Estado, a agroindústria e a pequena produção**. São Paulo: Salvador Editora da Hucitec e Cepa/BA, 1986.
- WORLD B. **Brazil, A Poverty Assessment**. Washington, D.C., 1995, 2 vols. (Report 14323-BR)

ZARTH, P. A. **História agrária do planalto gaúcho 1850 - 1920**. Ijuí: UNIJUI, 1997. 208 p. (Coleção Ciências Sociais).