

POTENCIAIS E LIMITES DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PRONAF À LUZ DO LEADER

Antonio César Ortega¹
Alessandra Cardoso²

*“Uma coisa é pôr idéias
arranjadas, outra é lidar com país
de pessoas, carne e sangue, de mil
- e - tantas misérias.” J. Guimarães
Rosa, Grande Sertão: Veredas*

Resumo

Partindo da hipótese de que o fortalecimento das formas de produção locais pode contribuir para o resgate social e a geração de emprego e renda, buscou-se avaliar a linha de crédito do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço. Para tanto, numa primeira seção, resgataram-se algumas discussões sobre a agricultura familiar e o desenvolvimento local. Em seguida, apresentou-se o Programa LEADER, implementado na União Européia e que visa ao resgate das chamadas regiões deprimidas, para em seguida apresentar o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, que procura alcançar objetivos semelhantes ao do LEADER europeu. Terminou-se este trabalho com uma avaliação preliminar dos primeiros anos do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, visando identificar os principais potenciais e limites dessa linha de crédito enquanto uma política de desenvolvimento local, em comparação com a experiência européia.

Palavras-chave: PRONAF, agricultura familiar e desenvolvimento local.

¹ Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: acortega@ufu.br

² Mestra em Economia e Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Uberlândia e Doutoranda no Instituto de Economia da Unicamp.

Recebido em 23/03/2001 Aceito em 01/11/2001

1. Introdução

O processo de modernização do agro brasileiro foi parcial, ficando de fora amplos segmentos dos agricultores, particularmente os familiares. Muitos destes, no entanto, apesar da limitada incorporação das inovações tecnológicas da chamada “Revolução Verde”, conseguiram se manter enquanto produtores, na medida em que essa mesma modernização, na sua parcialidade, não atingiu muitos produtos e regiões, garantindo, por essa via, a permanência de um forte vínculo entre produção e mercado locais. Porém, como mostrou Graziano da Silva (2000), esse vínculo já não se sustenta no contexto atual, dado que muitos desses espaços, mesmo continuando fora dos circuitos de produção, são cada vez mais penetrados pelos processos de valorização³.

Os impactos do processo de globalização, presentes em maior ou menor grau nas diferentes regiões e municípios brasileiros, têm acirrado o processo de exclusão e desagregação da produção familiar. Algumas respostas a esse processo, no entanto, já são perceptíveis: as cooperativas de crédito de agricultores familiares, que buscam criar um vínculo de “solidariedade” entre captação e empréstimos; as associações de produtores, que organizam a compra conjunta de matéria-prima ou a venda de seus produtos; a negociação com o poder público local e com instituições bancárias visando à constituição de fundos de aval que viabilizem o acesso ao financiamento, que, de outra forma, estariam excluídos dos mecanismos de crédito; busca por maior diversificação da produção voltada para a exploração de nichos de

³ Conforme apontou Graziano da Silva (2000), a abertura comercial dificulta uma prática, comum à pequena agricultura familiar, de utilização das “franjas” do mercado local, para venda de seus excedentes de produção. No caso do Nordeste, isso é evidente; “o milho que a região consome vem da Argentina, o que permitiu o desenvolvimento de uma avicultura moderna no Nordeste, mas piorou a condição daquele produtor do agreste, que levava o seu excedente de milho para vender na feira junto com a farinha” (2000:11). Processo similar acontece com os pequenos produtores de leite. Movidos pela concorrência da importação, laticínios e indústrias têm selecionado seus fornecedores, excluindo os produtores marginais, que não conseguem oferecer o leite na quantidade, qualidade e regularidade que requerem os compradores.

mercado de produtos e serviços; e crescimento da ocupação de parte do tempo da família em atividades não-agrícolas, no campo ou na cidade.

Tais respostas, individuais ou coletivas, são exemplos de que a “teimosia” da sobrevivência – historicamente respondida com a busca de alternativas de inserção em mercados de produtos e de trabalho – tem assumido, no contexto atual, novas formas, as quais, acredita-se, podem garantir não só a sobrevivência desse segmento social, mas sua posição enquanto um setor estratégico na garantia da dinamização de um sem-número de pequenos municípios onde o rural, notadamente dominado por agricultores familiares, é uma peça essencial.

É verdade que essas “respostas”, *per si*, não significam a resolução do problema da exclusão social. Esse é o caso de muitas das atividades não-agrícolas marcadas pela baixa remuneração e por relações de trabalho precárias⁴.

Também, há que se reconhecer que as respostas dependem do contexto onde estão inseridas. É evidente que o turismo rural, os produtos voltados para “nichos de mercado”, a recorrência ao trabalho não-agrícola, em subcontratações para trabalho fabril (domiciliar ou não), indústria etc. não são possibilidades abertas a todas as famílias rurais. Essas possibilidades dependem de uma conjunção de fatores objetivos e subjetivos. Entre esses fatores, vale ressaltar: a iniciativa e a capacidade gerencial, isso, obviamente, além da disponibilidade de recursos financeiros; a localização da unidade produtiva; a dotação de recursos naturais com potencial turístico; etc.

Embora todas essas questões devam ser trabalhadas, e até

⁴ Os resultados do Projeto “Rurbano”, coordenado pelo Prof. José Graziano da Silva do IE/UNICAMP e reunindo pesquisadores de 11 estados brasileiros, evidenciaram uma nova face do rural brasileiro, com uma importância crescente de atividades que não podem ser caracterizadas como agrícolas ou pecuárias tradicionais. Essa face, marcada pela heterogeneidade, explicita-se tanto nas novas atividades rurais não-agrícolas ou agrícolas não-tradicionais – voltadas para “nichos” de mercado, como os hotéis-fazenda, campos de equitação, pesque-pagues, criação de javalis, *escargot* etc., as quais dependem de condições de localização e mercado específicas – quanto na ocupação da população rural em atividades não-agrícolas, caracterizadas por baixas qualificação e remuneração, como servente de pedreiro, vendedor ambulante, doméstica, faxineira etc.

para que possam ser trabalhadas, é importante partir da percepção de que muitas dessas respostas recolocam, em outros termos, a discussão da própria sobrevivência da agricultura familiar, tanto porque a torna viável como porque, e isto é fundamental, muitas delas exprimem capacidade de construir suas próprias alternativas. Assim, a questão central, aqui, é se essa capacidade de resposta, em que ela, muitas vezes, nem se esboça, pode emergir, se expandir – tanto no sentido de envolver mais agentes quanto de apontar novos caminhos – e direcionar uma trajetória de desenvolvimento da própria economia local, em que o rural é uma peça essencial, a partir da implementação de **políticas públicas**. Esta se refere, mais especificamente, à experiência do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, um programa cuja proposta é garantir não só a superação das dificuldades econômicas e sociais dos produtores familiares, mas, fundamentalmente, alçar esse segmento a uma posição estratégica para o desenvolvimento local, dinamizado a partir dos agricultores familiares.

Cabe avaliar até que ponto o PRONAF, particularmente em sua linha Infra-Estrutura e Serviço, tem condições de efetivar-se enquanto uma política de desenvolvimento rural/local de resgate da agricultura familiar, marginalizada pela política de modernização conservadora da agricultura brasileira das últimas décadas, bem como elevá-la à condição de um setor estratégico para o desenvolvimento local.

Para tanto, numa primeira seção, são resgatadas algumas discussões sobre desenvolvimento local. Essa tentativa, aqui, é sustentar uma leitura de que o fortalecimento das formas de produção locais, através de uma concentração de interesses sedimentada na própria localidade, poderá garantir o resgate social e a geração de emprego e renda. É nessa perspectiva que se abre um importante veio na discussão sobre as possibilidades de desenvolvimento em áreas com forte predominância de uma agricultura familiar com tênue inserção no mercado de produtos.

Na segunda seção, apresenta-se, sinteticamente, a experiência europeia do Programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), em suas sucessivas fases. Esse Programa, desde 1991, busca fortalecer uma Europa rural integrada na economia, graças aos seus recursos e às suas iniciativas locais. Por sua abordagem e reconhecida relevância enquanto política de desenvolvimento rural e local, é importante a comparação, pois o Programa LEADER pode ser entendido como fonte inspiradora do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, apesar dos distintos contextos.

Na terceira seção, faz-se uma avaliação preliminar dos primeiros anos de PRONAF, com atenção particular para a linha de crédito Infra-Estrutura e Serviço. O objetivo dessa seção foi identificar os principais potenciais e limites do PRONAF, com base em uma avaliação preliminar, resultado do envolvimento dos autores deste artigo em cursos de capacitação para membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (CMDR's) de diversos municípios dos Estados de Goiás e de Minas Gerais ao longo do ano de 2000, em documentos sistematizadores de informações da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar, dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural dos municípios em que ministram cursos e de outros trabalhos que também visam realizar caracterizações e avaliações de outros conselhos.

Por fim, realizou-se uma breve seção final, na busca de sistematizar principais conclusões deste trabalho.

2. O Debate em Torno do Desenvolvimento Local

Boa parte das discussões acerca do desenvolvimento local busca responder a seguinte questão: por que as mesmas políticas públicas dirigidas a comunidades aparentemente semelhantes apresentam resultados distintos?

As respostas, via de regra, redundam na argumentação de que os resultados das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento

dependem, em grande medida, das comunidades onde elas estão sendo implementadas, ou seja, do **capital social**, entendido este enquanto uma conjunção de forças sociais locais capazes de estabelecer normas e redes sociais voltadas para o desenvolvimento de ações coletivas benéficas à comunidade (Moyano, 1999).

Essa noção de capital social causou, segundo Moyano (1999), grande impacto nos meios políticos e, mais concretamente, nas instituições internacionais promotoras do desenvolvimento, entre elas o Banco Mundial, dando lugar a uma concepção de que o resultado das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento depende, em grande parte, das comunidades onde elas estão sendo implementadas. Deriva-se daí, portanto, uma nova orientação, segundo a qual os mecanismos de transferência de recursos deveriam ser desenhados de forma a respeitar a autonomia das pequenas localidades, criando responsabilidade em nível local e fermentando o capital social.

A sistematização de várias experiências de trajetórias de desenvolvimento, em contextos distintos, contribuiu para moldar, portanto, uma concepção de espacial do desenvolvimento delimitada a partir da articulação e organização de interesses territorialmente circunscritos. Por essa via, também as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento passaram a ser orientadas para reforçar as bases sociais locais capazes de promover uma ação pactuada entre os diferentes atores sociais locais em prol do desenvolvimento.

Navarro Yañes (1998), baseado em diferentes estudiosos sobre o tema, apontou três linhas principais de argumentação para mostrar a importância do local nas novas oportunidades para o desenvolvimento. A primeira delas diz respeito exatamente ao reconhecimento das bases sociais para o desenvolvimento, apontando que *os processos de reestruturação não têm um caráter estritamente econômico e dependem, em boa parte, do conhecimento e capacidade locais, assim como do seu capital cultural e social*. A segunda argumentação diz respeito à relevância de uma identidade local na busca daquilo que

Abramovay (1999) chamou de “idéia-guia”, em torno da qual deve ocorrer o pacto territorial da comunidade, ou seja, é na comunidade que se pode construir uma identidade coletiva na busca do desenvolvimento. Por último, aponta para a ação do Estado no sentido da descentralização das políticas públicas para o âmbito local, transformando as *low politics* (políticas públicas de natureza social) em verdadeiras *high politics* dos estados nacionais. Nesse sentido, é que os processos de democratização não poderiam ser compreendidos sem que sejam consideradas as dinâmicas em níveis mundial e local. Assim, a maior aproximação dos cidadãos aos processos de tomada de decisões confere maior legitimidade e eficácia aos modelos locais de desenvolvimento (Navarro Yañes, 1998:69)⁵.

Na base desse **desenvolvimento local**, portanto, está a identificação ou criação de uma cultura na comunidade centrada na crença em uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em capacidades e recursos existentes em nível local, no aproveitamento de recursos humanos, na mobilização de atitudes e valores, cujo objetivo é criar uma trajetória de desenvolvimento.

Esse foco nas capacidades e recursos existentes em nível local remete e converge para a importância do meio rural, da sua população e das suas atividades na dinâmica de muitas localidades. Há, portanto, nessa discussão um revigoramento do debate sobre o desenvolvimento rural, para o qual a importância da agricultura familiar na geração de emprego e renda é um tema há muito discutido, principalmente no seu aspecto de flexibilidade e sustentabilidade, expresso na sua capacidade de organizar estratégias de sobrevivência apoiadas na inserção nos mercados de produtos agrícolas (na medida em que estes lhe são acessíveis), mas também em outros mercados de produtos e serviços (produtos agroindustriais, serviços, artesanato), além do mercado de

⁵ ...”o debate atual acerca da ‘democracia local’ é centrado no papel que desempenham os governos locais, quer no que se refere aos processos de democratização à escala nacional, quer no que respeita às possibilidades de estimular processos de participação dos cidadãos nos municípios” (Navarro Yañes, 1998).

trabalho em atividades agrícolas e não-agrícolas.

O marco teórico do desenvolvimento rural e local, claramente convergente, permite, portanto, colocar a questão da viabilidade da agricultura familiar em outros termos⁶, quais sejam: os processos globais de flexibilização produtiva, rigidez distributiva, reestruturação/ampliação dos espaços e canais de valorização capitalista – cuja face mais evidente é o acirramento do desemprego, da concentração de renda e da exclusão social – não suplantaram dinâmicas locais, em que o rural assume importante papel. Indo além, muitas experiências já sistematizadas, principalmente em âmbito europeu, evidenciam ser possível, a essas localidades, articular respostas aos processos de transformações econômicas/sociais/culturais, a que são expostas, garantindo uma inserção para sua população nos mercados de produtos, serviços e trabalho que seja virtuosa, no sentido de garantir uma valorização de sua identidade territorial. Em outras palavras, as economias locais, expostas a processos corrosivos de sua dinâmica econômica e de seu tecido social, poderiam engendrar formas de relacionamento mútuo, capazes de fermentar uma identidade que tenha como resultado laços de solidariedade de amplo alcance, abrindo caminhos alternativos para o desenvolvimento local.

Esta perspectiva, significa, conforme Pérez-Yruela e Giménez Guerrero(1994):

... una reacción con la que se pretende abandonar la pasividad o la resignación (...) iniciando un esfuerzo para aprovechar, cuando exista, el margen disponible de recursos sobre los que asentar iniciativas para la creación de empleo y riqueza fuera de los circuitos hegemónicos del modelo fordista o apoyadas en ellos.

Evidentemente, essa reação, como algo que surge

⁶ O debate sobre a viabilidade da agricultura familiar ficou fortemente centrado na idéia de que o padrão fordista de modernização agrícola, ao impor a elevação da produtividade e, conseqüentemente, redução de preços, penaliza sobremaneira a inserção daqueles produtores não enquadrados no dito padrão de eficiência. Nesse sentido, mesmo quando o debate apontava para uma leitura crítica ao “fim inelutável da agricultura familiar”, acabava por assumir, nas entrelinhas, que eficiência, no sentido econômico do termo, não lhe é um atributo próprio.

espontaneamente e em grande escala, é uma possibilidade remota. É sob essa evidência que ganha ênfase a importância de políticas públicas capazes de fomentar uma trajetória de desenvolvimento local. Nessa visão, as políticas públicas deveriam assumir o papel de instrumento de fortalecimento, ou mesmo formação de uma cultura pró-ativa de desenvolvimento, a partir de uma base local. Um caminho para essa mudança de perspectiva seria a atribuição de competências, para que os agentes locais passassem a monitorar as ações públicas, a partir de uma orientação definida pela própria comunidade.

La forma de intervención social que se practique deberá tender, sobre todo, a facilitar la aparición de conductas emprendedoras, individuales o grupales, a facilitar la coordinación u la interacción entre ellas, a promover formas de organización, asociación o integración que hagan más eficaces acciones de desarrollo ya iniciadas, y a sugerir nuevas iniciativas que apoyen en las ya existentes. (Pérez-Yruela e Giménez Guerrero (1994).

O foco realmente inovador dessas políticas públicas estaria centrado na idéia de que o desenvolvimento, entendido como melhoria no bem-estar econômico e social, deve assumir um caráter endógeno, autocentrado, de “baixo para cima”, e, nesse sentido, deve partir de um **pacto territorial**, mediado e impulsionado a partir da articulação de atores-chave – cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos etc. É nesse sentido que Abramovay (1998) conclui que

a idéia é que o território, mais que uma simples base física para as relações entre os indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham uma papel ainda pouco conhecido no próprio

desenvolvimento econômico.

A questão central que fica, portanto, é: qual deve ser a natureza das políticas públicas orientadas para a formação dessa capacidade, ou seja, como fazer para elevar o capital social da comunidade?⁷

Um primeiro ponto a demarcar é que essas políticas públicas inovadoras devem contemplar as regiões de modo mais abrangente, incorporando amplos segmentos populacionais nas estratégias de desenvolvimento local. De acordo com Cocco (1999: 28-29), essas políticas deveriam ter caráter transversal, com capacidade de envolver a parceria de diferentes atores públicos e privados: governos municipais, estaduais, instituições de apoio técnico à atividade produtiva, empresas públicas, produtores locais, grandes empresas privadas nacionais e internacionais etc. Essas políticas abrangeriam, de modo geral, o acesso a infra-estruturas (sociais, físicas, econômico-financeiras, tecnológicas) que são imprescindíveis à efetivação de um ambiente propício à ação empreendedora e, portanto, às dinâmicas de geração de emprego e distribuição de renda.

Nesse caminho, alguns autores apontam que tais políticas públicas deveriam ser formatadas localmente, a partir de realidades particulares. Em outros termos, o caráter inovador deve ter uma radicalidade ainda maior, de uma proposta de política em que ela mesma seja moldável às distintas realidades locais. Cocco (1999:29) apontou para essa visão:

Seja onde for (...) é preciso identificar, em nível local, os arranjos tácitos e institucionais que permitam a criação das condições 'ambientais' que promovam ações empreendedoras a partir das suas ligações horizontais com outros trabalhadores.

Além disso, no caso específico das políticas de cunho local,

⁷ Sckopol (1995) também reconhece que o Estado pode contribuir para a criação de capital social, provendo os cidadãos dos instrumentos organizacionais necessários para tomar decisões. Esse é o caso da obrigatoriedade dos municípios contemplados pelo PRONAF para receber recursos para infra-estrutura e serviços, mas que para isso precisam constituir seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, como mostrado adiante.

orientadas para as áreas rurais, algumas dificuldades são particulares. A defesa da viabilidade da agricultura familiar – à luz das experiências de articulação de empresas, da comunidade e instituições locais em torno de ações voltadas para o desenvolvimento – não pode fazer referência, exclusivamente, às atividades agropecuárias. A constatação de que *el desarrollo de muchas áreas rurales no puede descansar por más tiempo sólo en la actividad agraria ha abierto la puerta a las iniciativas tendentes a estimular la creación de actividades complementarias o diferentes...* (Pérez-Yruela e Giménez Guerrero, 1994) coloca, para o rural e sua população, o desafio de novos caminhos.

Em outras palavras, independentemente do grau e tipo de relação que o rural estabeleça com o urbano, o que depende, em grande medida, da própria funcionalidade do espaço local, urbano e rural, à valorização do capital, pode-se dizer que as perspectivas de desenvolvimento rural se colocam a partir dessa relação e que não podem estar circunscritas às atividades agropecuárias. Assim, em um contexto em que emergem novas demandas sobre o rural, demarcando uma nítida dilatação funcional do espaço rural, caberia às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local contribuir para a percepção das novas possibilidades de inserção da população rural em novos mercados de produtos e trabalho⁸.

Não se teve aqui a pretensão de mapear todo o extenso debate sobre a problemática do desenvolvimento local/rural e do papel e formato das políticas públicas voltadas para a promoção desse desenvolvimento. Esse rápido esforço de resgate de algumas leituras e discussões tem aqui o objetivo de mostrar, na mesma direção apontada

⁸ Há que se considerar que a inserção da família rural nesses mercados depende, além das condições mais objetivas – como capitalização ou acesso ao crédito e condições específicas de localização – do que Marsden (1987) chamou de “tino empresarial” e também de flexibilidade e habilidade do trabalho familiar. Nessa perspectiva, se há um movimento mais acelerado de criação de novos valores de uso e sua transformação em valores de troca, que atinge também o espaço rural – o que Marsden (1987) chamou de *commoditização* –, este não significa que a população rural esteja em condições de perceber e atender às novas demandas que se anunciam. Contribuir para essa percepção e criar condições para sua viabilização são desafios que, sem dúvida, deverão ser enfrentados para se alcançar o desenvolvimento local.

por Moyano (1999), que em vários países, e também aqui no Brasil, tem ganhado espaço uma concepção, derivada em parte desse mesmo debate, segundo a qual a transferência de recursos deveria ser orientada de forma a respeitar a autonomia das pequenas localidades, criando responsabilidade em nível local e fermentando o capital social.

Numa perspectiva adjacente, tais políticas têm partido de um reconhecimento da importância da dinâmica rural para o desenvolvimento local. É, portanto, oportuno e necessário o resgate desse debate para a compreensão e avaliação de experiências de políticas como o PRONAF, particularmente o Infra-Estrutura e Serviço. Antes, no entanto, de passar a uma tentativa de avaliação desse programa, resgatou-se a experiência da política de desenvolvimento rural europeia – o programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) –, a qual traz importantes contribuições ao PRONAF, tanto por seus aspectos de convergência quanto de divergência, sendo esses últimos expressos não só nas diferenças entre os contextos europeu e brasileiro, mas em características próprias do LEADER, as quais são, no entendimento desses autores, importantes para uma melhor compreensão dos potenciais e limites do PRONAF.

3. A Estratégia de Desenvolvimento Rural Europeia: Ensinaamentos do Programa LEADER ao PRONAF

A discussão sobre desenvolvimento local e rural ganha força na Europa em um contexto de crise da agricultura, demarcada pela superprodução, pela queda dos rendimentos agrícolas, pelos impactos ambientais da “Revolução Verde” e pela exclusão de regiões e produtores do processo de modernização. É importante ressaltar que a entrada de novos membros, particularmente os mediterrâneos, colocou na ordem do dia a seguinte pergunta: essas áreas deprimidas

devem alcançar o mesmo patamar de desenvolvimento, com a incorporação do padrão tecnológico hegemônico da agricultura, das áreas dos países mais desenvolvidos, ampliando os estoques públicos, a contaminação ambiental, os custos com créditos e, ainda, incentivando o êxodo rural?⁹

Dentro dessa perspectiva, o desenvolvimento rural, expresso na busca de outros canais de geração de emprego e renda que não a produção agrícola intensiva, passou a ser eleito, no âmbito da própria Política Agrária Comum, como alternativa de geração de atividade, emprego e fortalecimento do território.

Criado em 1991, com atuação prevista até 1994, o Programa LEADER esteve restrito às chamadas zonas desfavorecidas (deprimidas) de alguns países europeus – Portugal, Espanha e Grécia. Por zonas desfavorecidas, subentendia-se a concentração de agricultores que não ascenderam ao padrão tecnológico hegemônico na agricultura atual. Para essas zonas, a orientação passou a ser a busca de alternativas a esse padrão. Nesse sentido, o Programa LEADER parte da concepção de que o desenvolvimento rural tem que estar baseado em novos modelos, que não podem ter como base exclusivamente as atividades agrícolas tradicionais. Modelos esses, entretanto, moldados a partir das realidades e potencialidades locais, como os declarados em seus documentos, cujos objetivos são:

...permitir aos agentes e territórios rurais valorizar as suas próprias potencialidades, contribuir para o desenvolvimento econômico e social e cultura do meio rural, suscitar um espírito de cooperação entre os municípios, freguesias e lugares, de modo a despertar solidariedades que reforçam o desenvolvimento das regiões, sensibilizar a população para a riqueza do patrimônio da região, responsabilizando-se pela sua preservação e valorização

⁹ É comum encontrar no Brasil críticos que duvidam da possibilidade de êxito de experiências alternativas de desenvolvimento com base em pactos territoriais, por partirem do equívoco de pensar em uma Europa homogênea em seu agro.

e criar hábitos de convívio entre a população local, favorecendo os contatos entre residentes e os visitantes.
(www.rural-europe.aeidl.be)

Essa estratégia, é importante dizer, claramente convergente com toda a discussão teórica sobre o desenvolvimento local/rural e do novo papel das políticas públicas, reflete, ainda, uma tentativa anterior, da década de 80, de sustentação da população rural fora do “padrão moderno”, utilizando-se de incentivos para que pequenos criadores de gado das regiões montanhosas desativassem sua produção e passassem a ocupar seu tempo cuidando da natureza, os chamados “jardineiros da natureza”. Segundo Carneiro (1999), essa reconversão forçada gerou forte reação entre os agricultores, que se recusavam a ser transformados em “empregados do governo”.

Nesses termos, o Programa LEADER parte de uma outra visão, a de que é no contexto local que podem surgir respostas viáveis para a dinamização dos territórios. Esse projeto está hoje na sua terceira fase. Na segunda fase, LEADER II (1996-1999), foi dado continuidade ao projeto, com ênfase na necessidade de incentivar projetos inovadores. Na terceira fase, o LEADER+ (2000-2006), a proposta foi estender os benefícios do Programa a todos os territórios rurais, concentrando, no entanto, os recursos nas propostas capazes de promover um efeito multiplicador na dinâmica territorial.

Através desse enfoque de desenvolvimento local, o Programa busca promover a participação da população e dos agentes econômicos locais na elaboração e gestão de projetos que possam apontar saídas criativas para a geração de atividade e emprego no território. Os projetos são formulados e implementados pelos chamados Grupos de Ação Locais (GAL), muito semelhantes aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais (CMDR's) do PRONAF, mas que podem tomar distintas formas jurídicas. Neles participam, habitualmente, distintas instituições públicas ou privadas de âmbitos local, provincial, regional e nacional, devendo ser expressão dos

diversos meios socioeconômicos do território. Para efeitos de decisão, as administrações públicas e os representantes eleitos não podem constituir mais de 50% da parceria local.

Embora a articulação e implementação passem pelo controle do poder público, uma das características já evidentes nos GAL, principalmente a partir do LEADER II, é o envolvimento da população. Segundo um estudo de avaliação das iniciativas do LEADER na Andaluzia (Iesa-Csic: 1999), a população vê a primeira etapa do programa como uma obra inicial da classe política. Entretanto, a partir do LEADER II, a população percebe uma iniciativa mais plural, mencionando outros atores, como organizações empresariais e comerciais, cooperativas agrárias, associações de jovens, de velhos e mulheres, entre outros, como promotores dessa iniciativa.

Outra característica marcante nos projetos aprovados é o caráter alternativo ao desenvolvimento agrícola tradicional, com um peso significativo de iniciativas ligadas ao turismo, à criação e divulgação de novos produtos, à promoção de intercâmbio e à valorização dos recursos naturais e culturais do território etc. Como atestam os documentos do Programa LEADER, a especificidade do mundo rural é sua diversidade, herança de uma história longa, rica e variada. É, em última instância, essa especificidade que tende a se transformar em mercadoria não, entretanto, pelas mãos de grandes cadeias de produção e distribuição, mas pelas mãos e em benefício da população local e de seu território.

Sobre esse último aspecto, vale dizer que a troca de experiências entre territórios ocupa espaço central dentro do Programa LEADER, através da criação de uma rede, com participação obrigatória de todos os agentes de desenvolvimento local, superando-se a dicotomia rural-urbana.

4. O PRONAF e as Possibilidades do

Desenvolvimento Local no Contexto Brasileiro

Tendo como objetivo *propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda*, o PRONAF, criado em 1996, tem sido assumido como a proposta do governo brasileiro para o desenvolvimento rural, com um reconhecimento explícito da capacidade da agricultura familiar de absorver mão-de-obra, sustentar o homem no campo e mantê-lo ali, impedindo o agravamento das tensões urbanas pela ampliação do êxodo rural. Há que se reconhecer, entretanto, que esse programa é também reflexo das pressões dos movimentos sociais ligados a esse segmento, os quais, depois de décadas de política de crédito indiscriminada por produtor, vinham reivindicando uma política diferenciada para aquele coletivo social. No entanto, na sua proposta e formatação, há uma clara filiação a toda essa discussão sobre o desenvolvimento local, assim como há nítida convergência com a concepção do Banco Mundial de que as novas políticas públicas devem ser orientadas de forma a fermentar as potencialidades já existentes em nível local.

Por outra via, conforme discutiu Vilela (1997), como corolário dessa orientação do Banco Mundial está a concepção de que o desenvolvimento rural é *uma mistura de atividades pública e privada*, diferentemente do segmento moderno da agricultura, o qual deverá buscar sua competitividade de acordo com as regras do mercado. Evidentemente, essa concepção, como ressaltou aquele autor, “está em perfeita harmonia com os preceitos neoliberais do Estado mínimo, da preponderância das regras do mercado, da prevalência da iniciativa privada, de desregulamentação das atividades comerciais”.

Embora não caiba discutir aqui os limites dessa concepção, reconhece-se que os determinantes macroeconômicos, reflexos, em grande medida, dessa orientação neoliberal e das condições de inserção dessa economia no contexto internacional, delimitam, sobremaneira, as possibilidades do desenvolvimento local. O propósito aqui, no

entanto, é apenas discutir as potencialidades e limites da formatação assumida pelo PRONAF.

O PRONAF tem sua atuação em diferentes linhas, e aqui são destacadas três delas, as mais importantes.

A primeira é o PRONAF Crédito, que se constitui numa linha de recursos para custeio e investimento para o agricultor familiar, com teto de R\$ 5 mil e R\$ 15 mil, respectivamente, a um custo bastante abaixo do crédito de mercado. A seleção dos agricultores aptos a captar esses recursos está baseada nos requisitos a seguir:

- utilizar mão-de-obra familiar, podendo ter até dois empregados permanentes;
- ter no mínimo 80% da renda familiar proveniente da exploração agropecuária, pesqueira, agrícola ou extrativa¹⁰;
- residir na propriedade ou em povoado próximo; e
- possuir até quatro módulos fiscais de área.

A partir desses critérios, os créditos são concedidos àqueles agricultores que tenham um atestado do caráter familiar de sua exploração agrícola, fornecido por sindicatos rurais ou entidades governamentais de extensão rural.

A segunda, e mais importante para objetivos deste trabalho, é o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, que na sua proposta apresenta dois objetivos distintos, um mais imediato, de dotação de uma infraestrutura capaz de proporcionar economias externas para a família rural, aumentando sua rentabilidade; o outro objetivo, explícito no formato adquirido por essa política, pode ser descrito pela tentativa de fortalecer a capacidade de organização e ação dos agentes direta ou indiretamente ligados à agricultura familiar, através dos Conselhos Municipais de

¹⁰ Requisito que vem sendo reduzido nos últimos anos, à medida que o governo atende às reivindicações dos agricultores, através de suas lideranças, particularmente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e de pesquisas recentes, que apontam a importância para a geração de emprego e renda de atividades rurais não-agrícolas.

Desenvolvimento Rural (CMDR's).

Essa linha do PRONAF prioriza municípios de até 25 mil habitantes, de caráter rural e microurbano, e que foram selecionados a partir de 1997, respeitando-se os seguintes critérios: i) relação entre o nº de estabelecimentos com menos de 200 ha e o total de estabelecimentos menores que os da média estadual (da mesma relação); II) relação entre população rural e a total maior que a relação do estado; III) valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura, que tem que ser menor do que o da mesma relação do Estado.

O PRONAF Capacitação é uma terceira linha, e busca proporcionar aos agricultores, familiares e suas organizações: "(i) conhecimentos necessários à elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; (II) conhecimentos, habilidades e tecnologias indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização; e (III) intercâmbio e difusão de experiências inovadoras em educação, profissionalização e em tecnologias coerentes com as necessidades das atividades agrícolas familiares" (IPEA, 1996:10).

Infra-Estrutura e Serviço, Capacitação e Crédito. Com essas três linhas de atuação, o PRONAF busca garantir melhores condições de inserção da agricultura familiar no mercado. Entretanto, na sua lógica de funcionamento, particularmente através do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, há uma clara percepção de que essa inserção passa, necessariamente, pelo fortalecimento da capacidade de organização dos próprios agricultores.

Como uma opção de sociedade e civilização, o fortalecimento da agricultura familiar é defendido nos documentos do PRONAF como o caminho para garantir a dinamização não só dos espaços rurais, como de todo um universo microurbano. Para viabilizar essa dinamização, foram selecionados, até então, 1.018 municípios. Os municípios selecionados precisam constituir seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's), sendo papel destes elaborar um

Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), o qual deve conter, além de um diagnóstico sobre o município e sua agricultura familiar, as diretrizes e estratégias para o desenvolvimento rural. Cabe, ainda, ao CMDR encaminhar para as secretarias executivas estaduais os Planos de Trabalho (PT's) constando as atividades e desembolsos anuais de recursos.

Regulamentado por lei municipal ou por decreto do prefeito, o CMDR recebe a orientação geral do PRONAF de que os agricultores familiares devem ter participação mínima de 50% (com uma sugestão de algo em torno de 10 conselheiros), devendo o restante do conselho ser formado por agentes de outros conselhos (saúde, educação etc.), representantes do poder público municipal, extensionistas rurais e representantes de instituições financeiras concedentes de crédito rural, entre outros agentes com atividades ligadas à agricultura familiar¹¹.

Na proposta do programa, os conselheiros dos CMDR's devem atuar como agentes de desenvolvimento local, capazes de definir e empreender, na comunidade, ações voltadas para o desenvolvimento e que estas fossem além da simples utilização dos recursos destinados pelo PRONAF anualmente.

Os critérios para seleção dos municípios atendidos pelo PRONAF, como dito, resultam na priorização dos municípios de caráter rural e microurbano, em que, segundo dados do IBGE, vivem 1/3 da população brasileira. É importante lembrar que o caráter excludente da política de modernização agrícola, que beneficiou principalmente os agricultores que se integraram às cadeias agroindustriais, contribuiu, sobremaneira, para um desenvolvimento incipiente da urbanização em grande número de pequenos municípios, com forte peso da agricultura familiar e, portanto, onde a modernização da agricultura não penetrou com muita força.

Nos municípios onde a modernização agrícola se fez sentir de

¹¹ De acordo com pesquisa do IPARDES (2001), 80% dos conselhos do Paraná foram instituídos por meio de Lei Municipal, enquanto 20% foram criados por decreto do prefeito.

maneira mais intensa, foi perceptível um processo de urbanização, orientado pelas novas necessidades do meio rural. Conforme mostrou Milton Santos (1992), enquanto *locus* da regulação das transformações operadas no campo, essas cidades tiveram suas economias ampliadas e diversificadas, ampliados os seus equipamentos urbanos, transformados os seus valores e modificados os seus padrões de consumo, embora tendo sua dinâmica fortemente atrelada ao comportamento das atividades agrícolas.

É outra, no entanto, a condição dos pequenos municípios cuja base é a agricultura familiar. Nesse sentido, os municípios selecionados pelo PRONAF, na sua maioria – com exceção de alguns que tiveram seu desenvolvimento alavancado por outras atividades – têm enfrentado enormes dificuldades estruturais, reflexo de uma fraca urbanização.

Conforme Veiga (1998:163), o Banco Mundial, em seus documentos, assume que, entre os obstáculos, a emergência de um desenvolvimento rural está *a incipiente presença política dos pobres rurais somada à precariedade de infra-estrutura de transporte e comunicações*. Nesse contexto, *é muito freqüente que essas populações tenham imensos obstáculos a enfrentar se quiserem expressar suas preferências no âmbito das dinâmicas políticas*.

Embora seja importante reconhecer a proposta mais geral do PRONAF de fermentação de uma cultura pró-ativa de desenvolvimento rural a partir de uma base local, é fundamental avaliar sua capacidade de geração deste “caldo de cultura” do desenvolvimento local, num contexto de precárias condições materiais, sociais e organizativas. É essa capacidade, no ponto de vista deste trabalho, que deverá garantir a própria sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Nesses termos, o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço têm como desafio primordial o desenvolvimento de capacidades/habilidades para definição de estratégias que deverão ir além da utilização de recursos disponibilizados anualmente pelo programa.

Há que se considerar, todavia, que maior dinamização da

agricultura familiar e do próprio município onde ela está inserida, naqueles municípios onde atua o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, não deve ser apreendida como um mero resultado desse programa, o que, no entender dos autores desta pesquisa, não contribuiria para sua real avaliação. Ao contrário, acredita-se que o sucesso e, ou, insucesso, expressos nos avanços e bloqueios da agricultura familiar, devam ser apreendidos a partir de um contexto mais geral, no qual esta agricultura familiar está inserida.

Sobre esse aspecto, um trabalho realizado em oito municípios do Paraná, caracterizados por distintos padrões de desenvolvimento (sendo sete deles alvo do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço), apresenta conclusões importantes sobre a articulação de fatores que afetam e explicam o desenvolvimento local (IPARDES, 2001).

Segundo os autores deste trabalho, o contexto socioeconômico microrregional (o entorno) condiciona, e até mesmo determina, as possibilidades de desenvolvimento local. Os principais fatores determinantes desse contexto são as condições e os meios de transporte, com destaque para a localização em importantes entroncamentos rodoviários, que facilitam seus meios de transporte e comunicação; e o acesso a mercados e a disponibilidade de infraestrutura social básica, com destaque para a facilidade de acesso às cidades-pólos na busca de atendimento médico e hospitalar mais especializado, bem como educação de níveis médio e superior.

Além dessas características do entorno, as características do município, como a presença de indústrias, uma estrutura fundiária mais equilibrada, o grau de urbanização, capitalização inicial, nível cultural, presença de uma sociedade civil mais forte, entre outros, explicam e, ou, interferem, sobremaneira, no grau de desenvolvimento dos municípios.

O trabalho faz um levantamento do contexto socioeconômico da agricultura familiar, mostrando que assistência técnica, energia elétrica e acesso a crédito, bem como um quadro natural favorável, são fatores

explicativos de um maior desenvolvimento tanto da produção familiar quanto do município. Outras características relevantes seriam: maior diversificação da produção agrícola voltada para o mercado e presença de organizações econômicas mais ativas e de estruturas agroindustriais.

Este estudo evidenciou que os resultados do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço são obviamente melhores naqueles municípios que já possuíam certa infra-estrutura e maior dinamismo de seus meios rural e urbano. Isso implica, no entender dos autores deste trabalho, em assumir que a avaliação desse programa não pode ser circunscrita a suas ações e resultados mais imediatos. Uma efetiva e produtiva avaliação deve permitir a identificação de seus pontos críticos no que diz respeito ao seu objetivo mais geral de fortalecer a capacidade de organização e a ação dos agentes direta ou indiretamente ligados à agricultura familiar, prioritariamente naqueles municípios onde os bloqueios à agricultura familiar, expresso tanto no baixo dinamismo de seu entorno quanto dela mesma, são maiores.

5. Elementos para uma Avaliação Preliminar do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço

Ao longo do segundo semestre do ano 2000, os autores deste texto participaram de uma das equipes de instrutores que ofereceram cursos de capacitação aos membros de CMDR's de municípios que recebem o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço por todo o país. No caso, dedicaram-se a cursos nos Estados de Goiás e Minas Gerais¹².

Embora ainda não seja possível fazer uma avaliação mais ampla, com base nas experiências de todo o país, alguns apontamentos

¹² Esses cursos, naqueles dois estados da federação, estiveram sob a coordenação do Prof. Dr. Antonio César Ortega, do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. A equipe de instrutores esteve constituída por outros seis professores. Essa equipe, por sua vez, compôs uma equipe maior, reunida em torno da Fundação Lyndolpho Silva, que coordenou a capacitação em diversos estados da União (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD - PROJETO BRA/98/012). No caso de Goiás, a FLS ficou com todos os lotes colocados em licitação (21 municípios), enquanto em Minas Gerais foram seis lotes (16 municípios).

realizados na execução daquele trabalho, no convívio direto com os conselheiros, técnicos das secretarias estaduais do PRONAF e lideranças das Federações Estaduais dos Trabalhadores na Agricultura permitem evidenciar algumas questões importantes para uma avaliação que se procurou sintetizar aqui¹³. Além dessa experiência de convívio com os conselhos, houve acesso aos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural dos municípios em que os cursos foram realizados.

Outras equipes capacitadoras também realizaram algum tipo de balanço de suas experiências. Exemplo disso é o documento publicado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), realizando uma síntese dos principais resultados a partir de pesquisa realizada durante a capacitação dos conselheiros de alguns lotes do Paraná em trabalho realizado pelo Consórcio EMATER – Paraná/DESER.

Por último, de grande valia para este trabalho, foi a Oficina de Avaliação dos Cursos de Capacitação organizada pela Secretaria de Agricultura Familiar, no mês de junho de 2001, reunindo capacitadores, conselheiros e representantes das secretarias executivas estaduais do PRONAF e das Federações dos Trabalhadores na Agricultura¹⁴. Duas foram as oficinas, uma em Florianópolis, que teve a participação destes autores, reunindo os representantes dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Espírito Santo; e outra em Fortaleza, com os demais estados em que os cursos foram realizados.

Cabe registrar, antes de qualquer análise, que um dos objetivos daqueles cursos foi instigar uma discussão ampla em cada um dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's) sobre o

¹³ Nunca é demais registrar que as opiniões aqui emitidas são de responsabilidade exclusiva dos autores.

¹⁴ Dos 1.018 municípios do Infra-Estrutura e Serviço, 826 participaram dessa etapa de capacitação. Os demais devem participar de uma segunda etapa de capacitação.

desenvolvimento rural e o papel que a agricultura familiar deve assumir nesse processo. A partir dessa discussão, os instrutores procuraram trabalhar nos CMDR's, despertando para sua importância enquanto um canal de articulação capaz de promover o fortalecimento do capital social do município.

Nos tópicos subseqüentes, trata-se dos cinco pontos que classificados como os mais importantes para uma avaliação do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço.

a) Os CMDR's e os PMDR's possuem caráter meramente formal?

Segundo estudo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que procurou contextualizar os municípios-alvo do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço a partir de informações colhidas dos Secretários-Executivos Estaduais, mesmo antes da realização dos cursos de capacitação do ano 2000, a grande maioria dos municípios já havia recebido cursos de capacitação sobre a "Competência dos CMDR's" e sobre a "Elaboração dos PMDR's". Apesar disso, pôde-se verificar que esses cursos não foram capazes de provocar mudanças significativas em sua capacidade de intervenção no processo de elaboração e gestão de seus planos.

Pouca era a clareza dos conselheiros quanto às suas atribuições. Pôde-se observar, por exemplo, que a discussão que se estabelece em seu interior sobre o caráter consultivo ou deliberativo do CMDR é, por si só, uma demonstração de desconhecimento da lei ou decreto que o criou. Porém, mais que isso, mesmo quando a resposta é de que ele é deliberativo, observa-se uma restrição quanto aos temas encaminhados ao PRONAF, o que implica dizer que o papel do Conselho é restrito às questões relativas às decisões que precisam ser encaminhadas formalmente pelo CMDR, estando longe de ganhar

autonomia para promover um processo de desenvolvimento.

Evidentemente que para o papel que se espera dos CMDR's, como instância de governança para o desenvolvimento, sua atuação deve ir para além de se constituir em espaço meramente consultivo. Enquanto espaço de concertação social, na busca de um pacto territorial que tenha capacidade norteadora para a comunidade, espera-se de seus conselheiros uma atuação mais propositiva. Entretanto, essa capacidade ainda não pode ser tomada como realidade para a grande maioria dos CMDR's, pois, de maneira reveladora, um dos conselheiros entrevistados pela pesquisa IPARDES/DESER (2000) afirmou que: *O CMDR é deliberativo quando o assunto é para o PRONAF e consultivo quando os conselheiros levam para a prefeitura as necessidades.*

Mais que isso, constatou-se, durante a realização dos cursos, que os CMDR's permanecem, na prática, como uma forma institucional necessária, no sentido de ser obrigatório, para a concessão de recursos de infra-estrutura.

Vários aspectos da realidade local e do funcionamento do CMDR justificam a dificuldade de transformar esses conselhos em um espaço de concentração de interesses na busca de um "pacto territorial" capaz de definir e implementar ações em prol do desenvolvimento local. Essa busca se torna difícil pela própria falta do exercício de uma gestão mais democrática nos conselhos, em que a participação diferenciada de técnicos da prefeitura e da assistência técnica oficial inibe a participação dos demais conselheiros, principalmente os agricultores familiares.

Isso fica claro quando se analisam os PMDR's, quase sempre elaborados por aqueles técnicos¹⁵. Pela amostra que se tem em mãos, são documentos plenos de generalidades, constituindo-se muito mais

¹⁵ Durante a realização dos cursos, nas atividades em que se solicitava algum exercício utilizando o PMDR, observou-se a pouca familiaridade desses conselheiros com o documento e, não raras vezes, com o próprio conteúdo dele. O mesmo foi verificado pelos capacitadores do Paraná (Iparades, 2001).

em documentos burocráticos do que um “norte” para o desenvolvimento, por vezes elaborado com reduzida participação da comunidade e mesmo dos próprios membros do CMDR. Mesmo quando a participação parece ter sido mais ampla, isso não aparece de forma mais visível nos planos, os quais seguem uma estrutura-padrão, e de onde não se percebe uma reflexão própria sobre os rumos do desenvolvimento de cada município. É interessante observar que, invariavelmente, os conselheiros declararam ter tido pouco tempo para a elaboração de seus PMDR’s, o que impediu a realização de uma discussão mais ampla com a comunidade. Como regra geral, tanto os PMDR como o próprio CMDR possuem um caráter meramente formal.

b) A capacidade de eleger a “idéia-guia”

Algumas experiências se distinguem da realidade majoritária observada anteriormente. Nos municípios com maior organização de base, que são aqueles que possuem associações consolidadas de agricultores familiares – representando uma base mais homogênea que a dos sindicatos rurais¹⁶ –, os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) demonstraram melhor percepção dos seus problemas e maior capacidade de discuti-los sob uma perspectiva mais ampla que a de desenvolvimento rural, percebendo-se a importância de uma discussão que alcance o desenvolvimento local e, em alguns casos, inclusive extrapolando os limites municipais para o enfrentamento de alguns problemas.

Essa percepção, no entanto, embora possa ser claramente identificada, nem sempre não resulta em atuação mais ampla dentro do CMDR. Em outras palavras, apesar dessa percepção, isso não tem significado maior capacidade de resposta a partir do PRONAF Infra-

¹⁶ No Brasil, a legislação sindical rural incorpora dentro do mesmo sindicato os trabalhadores assalariados e os agricultores familiares.

Estrutura. Percebeu-se, assim, que as alternativas encontradas e quando eram para tentar romper os bloqueios à exploração familiar, como as cooperativas de crédito, as associações para compra e venda conjuntas têm aparecido à margem dos CMDR's.

Grande parte dos municípios-alvo do PRONAF, cuja base é a agricultura familiar, e, nesse sentido, os critérios definidos realmente acertaram o alvo, ficou à margem do alcance das políticas públicas que levou à chamada Modernização Conservadora ao campo brasileiro. Esse abandono gerou, para a maioria, uma equação perversa de exclusão, precariedade e falta de alternativas que reforça a dificuldade de organização. Nesse contexto, o que se questiona é se o PRONAF, via CMDR's, tem condições de construir os chamados laços de solidariedade, facilitando e fortalecendo ações coordenadas em prol do desenvolvimento.

Embora não se possa dar uma resposta precisa, dado que esta requer uma avaliação mais detida dos CMDR's, é possível algum apontamento preliminar com base nas experiências vividas e de dados compilados a partir de documentos das Secretarias Executivas Estaduais e organizados pela Secretaria Nacional de Agricultura Familiar. Teve-se como auxílio, ainda, nessa preliminar avaliação, a Oficina de Avaliação organizada pela Secretaria, em Florianópolis, e que procurou avaliar os cursos oferecidos nos estados do centro-sul do país, reunindo instrutores, conselheiros, secretários-executivos estaduais e os parceiros do programa, como é o caso da CONTAG e dos técnicos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Um primeiro aspecto que se pôde evidenciar é que, ainda que sua proposta possa contemplar uma visão mais ampla, com clara indicação de que se transforme numa política orientada para fomentar um desenvolvimento local, na hora da sua execução, que pode ser verificada através de seus PMDR's e Planos de Trabalhos anuais, as ações são dirigidas exclusivamente para dotar o meio rural dos municípios de infra-estrutura básica, sem que se leve em consideração

que seus gastos podem implicar efeito multiplicador na geração de emprego e renda para o município como um todo. Exemplo disso: na hora de encomendar mata-burros, não se leva em consideração a possibilidade de que esse serviço pode ser realizado por um ferreiro local, ampliando emprego e renda urbanos e, conseqüentemente, podendo repercutir positivamente sobre a demanda dos produtos e serviços locais.

Os projetos implementados pelo LEADER, por exemplo, como não possuem o corte rural-urbano, acabam sendo discutidos por toda a comunidade, e as alternativas encaminhadas acabam incorporando aqueles dois meios. Os projetos denominados inovadores, como são os casos de turismo rural e agroindustrialização, entre muitos outros, são exemplos de propostas que geram emprego e renda tanto urbana como rural, particularmente entre os jovens.

O que estamos tentando dizer é que não parece estar resultando dos CMDR's uma discussão mais ampla de quais devem ser os caminhos possíveis para o desenvolvimento do município, e, nesse sentido, isso contribui para tornar o próprio Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) estéril. Como ressaltou Abramovay (1999), para que isso ocorra é importante mobilizar os atores em torno de uma "idéia-guia" em que todos estejam envolvidos, desde a definição até a elaboração e execução do projeto, expressando unidade (ainda que sempre conflituosa) entre os protagonistas urbanos e rurais.

Assim, os CMDR's deveriam transformar-se num espaço de concentração para a busca de um pacto territorial, indo além das exigências estabelecidas pelas regras do PRONAF de aplicação dos recursos exclusivamente no meio rural. Em se transformando nesse espaço, os conselhos se transformariam em algo perene, independentemente dos quatro anos previstos para o recebimento dos recursos financeiros. Evidentemente que se coloca aí outra questão, a transformação de uma política pública dirigida exclusivamente ao meio rural, para uma política de desenvolvimento.

c) O papel da assistência técnica oficial

Sobre o papel das agências de assistência técnica oficial, pôde-se perceber que os técnicos, os quais invariavelmente possuem acento nos CMDR's, têm um discurso cuja tônica gira em torno da necessidade de que os agricultores familiares incorporem o padrão tecnológico hegemônico na agricultura brasileira, ou seja, as técnicas da "Revolução Verde". Mais que isso, seus esforços são o de transformar aqueles agricultores em empresários rurais, e suas recomendações visam despertar nos agricultores familiares maior especialização e profissionalização do agricultor familiar.

Por outra via, é muito comum a constatação de que, embora os conselheiros desenvolvam uma relação de identidade e mesmo de gratidão com os técnicos, pelo seu trabalho e sua proximidade com as comunidades, seus discursos quanto à necessidade de maior eficiência, sempre remetida à produção agrícola e pecuária, e a sua agroindustrialização não parecem ser efetivamente incorporados pelos agricultores familiares.

Evidentemente que a orientação da assistência técnica oficial é resultado da própria formação que receberam e de orientações recebidas em suas agências, ou seja, há que se destacar, nesse caso, certo viés agrarista por parte dos técnicos, resultados de suas formações e das próprias orientações recebidas ao longo das últimas décadas, com o intuito de difundir as técnicas da chamada "Revolução Verde".

Mesmo quando o técnico possui percepção distinta e busca difundir entre os agricultores familiares propostas alternativas de inserção no mercado, seu discurso, entretanto, não mobiliza muitas paixões, o que remete a duas questões. A primeira, que impera não só nas políticas voltadas para o meio rural¹⁷, como entre os técnicos e também entre os agricultores familiares, um forte "viés agrícola", em que as atividades não-agrícolas e mesmo agrícolas não tradicionais

¹⁷Vale dizer que, por pressão da própria realidade, o PRONAF Crédito incorporou entre as atividades passíveis de financiamento as atividades não-agrícolas voltadas ao turismo e lazer.

acabam não sendo reconhecidas como alternativas desejáveis¹⁸. A segunda, que, para além do apoio técnico valorizado e reconhecido pela população rural, aponta um distanciamento de concepções que parece não se resolver com a proximidade entre os técnicos e agricultores. Esse distanciamento, aliado à ausência de um projeto de desenvolvimento que seja reflexo das reais necessidades e possibilidades existentes nos municípios, tem levado a algumas soluções equivocadas na definição de prioridades. Para dar um exemplo, foi definida nos CMDR's de Goiás a compra de 26 pequenas unidades agroindustriais, para beneficiamento de farinha e frutas. Dessas 26 unidades, apenas três estavam em funcionamento, e as demais haviam sido fechadas por falta de matéria-prima. Nesse caso, o fato de haver uma planta processadora de um produto que os agricultores não tinham interesse acabou significando um desperdício de recursos.

Há que se registrar, ainda, que a situação atual da grande maioria das agências estaduais de assistência técnica e extensão rural, cujos recursos são escassos e a necessidade de captação de recursos para seu financiamento é uma realidade, acabou levando os técnicos, nos municípios, a depender dos recursos municipais para realização de suas tarefas. Esse estreitamento de relação com o poder público municipal, materializado por vezes na utilização de prédios públicos, veículos, combustível ou mesmo pessoal, acabou provocando maior distanciamento entre os agricultores familiares e o técnico. Sua participação no CMDR acaba, muitas vezes, sendo vista como mais um representante do prefeito e dificulta o papel que poderia desempenhar no apoio aos conselhos na busca de alternativas de desenvolvimento.

d) O PRONAF e sua capacidade em reduzir o déficit de

¹⁸ Interessante observar que essa defesa do exclusivismo agropecuário e sua consolidação enquanto empresários rurais também era defendida pelas entidades representativas dos agricultores europeus durante o lançamento do Programa LEADER e da Reforma da Política Agrária Comum (PAC) (Baptista, 1993 e 1997).

democracia

Como já havia sido apontado por Abramovay (1999), vários são os problemas políticos que envolvem os CMDR's, dentre os quais se pode citar a difícil relação com o poder político local, particularmente o prefeito, cujo sentimento é de que o CMDR representa uma concorrência ao seu poder. Assim, suas ações, em boa medida, visam manter o conselho sob seu "controle".

Confirmando isso, a pesquisa IPARDES (2001) apontou que a participação dos representantes da prefeitura constitui, em média, 16,8% do total dos conselheiros pesquisados. Entretanto, a presidência dos CMDR's, em 50% dos casos, está a cargo do Secretário Municipal de Agricultura, cargo de confiança do prefeito. Além disso, de acordo com a mesma pesquisa, 75% dos Secretários-Executivos dos conselhos eram técnicos da EMATER, que, como se afirmou anteriormente, vêm precisando manter relações bastante estreitas com o executivo local.

Além desses postos estratégicos, não se pode esquecer, ainda, de que a nomeação dos conselheiros se faz por portaria ou decreto do prefeito. Pôde-se constatar que esse fato dá aos conselheiros um sentimento de temor de ter seus mandatos cassados, caso venha contrariar os interesses da prefeitura.

Como resultado desses pontos, somados à reduzida experiência participativa das comunidades rurais em processos de tomada de decisão, pode-se concluir que a experiência dos CMDR's ainda não contribuiu para uma significativa redução do déficit de democracia verificado nesses pequenos municípios. Entretanto, como alento, depois dos cursos de capacitação realizados por todo o país, um dos pontos mais enaltecidos pelos conselheiros que estiveram presentes na Oficina de Avaliação promovida pela Secretaria da Agricultura Familiar foi a repercussão política causada após sua realização. Aqueles cursos, na medida em que esclarecia as funções dos conselheiros e sua autonomia diante do poder local, acabou promovendo maior politização e

capacidade de enfrentamento com o poder público local.

Obviamente que no caso dos países em desenvolvimento e, particularmente, no caso brasileiro, não se pode esquecer das críticas sobre as dificuldades de inserção das camadas menos favorecidas no âmbito local. Como alertou Graziano da Silva (2001:56):

O fato é que tudo parece solucionar-se aplicando como receita a retirada do Estado, delegando seus poderes de regulação à sociedade civil organizada a nível local. A euforia é tal que temos esquecido inclusive de nos perguntar quem são exatamente os destinatários de tais poderes nesta sociedade local supostamente organizada, que interesses estão representados efetivamente nela e como se organizam na realidade. Se levarmos isso em consideração, as respostas seriam na maioria dos casos pouco estimulantes. Desafortunadamente, nos países não desenvolvidos somente os velhos e oligárquicos interesses estão bem representados a nível local (Tradução dos autores).

Exatamente por isso é que, dentre as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, o papel do Estado continua sendo fundamental, regulamentando a participação da comunidade local nos espaços representativos, incentivando sua organização e dirigindo apoios específicos (como crédito) para esse segmento social, numa perspectiva de apoio às atividades agrícolas não-tradicionais rurais não-agrícolas.

Assim, novamente se concorda com Graziano da Silva (2001:57):

...é preciso reconhecer que as políticas administrativas e econômicas não são suficientes por si só para fortalecer o poder dos novos atores sociais que estão emergindo, porém se necessita criar novos mecanismos para facilitar a participação das populações locais, mecanismos que devem ir para além da criação formal de 'conselhos de

desenvolvimento' onde os atores sociais somente têm possibilidade de expressar suas opiniões sobre o destino dos fundos transferidos aos governos locais (Tradução dos autores).

e) A dificuldade de acesso ao crédito

Por fim, ficou evidente no contato com os CMDR's que um dos principais pontos de estrangulamento observado é a dificuldade de acesso aos recursos do PRONAF Crédito (PRONAF C). A necessidade do aval, a imposição pelos bancos de serviços que encarecem o empréstimo e mesmo a relutância explícita dos gerentes em conceder empréstimos são uma constante em todos os municípios¹⁹.

Além disso, segundo Abramovay (2000), embora o PRONAF C esteja atingindo seu público-alvo, há que se considerar o elevado custo de operacionalização dessa política resultante da equalização das taxas entre emprestadores e tomadores, bem como dos custos administrativos que o governo repassa aos bancos para trabalharem com os recursos do PRONAF²⁰.

Deve-se observar, entretanto, que há grande contradição entre as principais linhas de crédito do PRONAF (custeio/investimento e infra-estrutura e serviço). O PRONAF Infra-Estrutura e Serviço selecionou os mais pobres municípios de cada estado, em que seus agricultores familiares não foram privilegiados pelos créditos subsidiados de décadas passadas. Portanto, na sua esmagadora maioria, o público selecionado constituiu-se de agricultores familiares pobres. No entanto, o objetivo do PRONAF Crédito, como definiu o documento oficial de 1999, é alcançar os agricultores familiares em transição, ou seja, aqueles que estão em vias de se integrarem às cadeias agroindustriais, e não os

¹⁹ Dados oficiais apontam um baixíssimo índice de inadimplência de 2,5% entre os tomadores de recursos do PRONAF, o que não justificaria essa postura dos gerentes bancários.

²⁰ Em 1999, para emprestar R\$ 2 bilhões à agricultura familiar, foi gasto com equalização e custos administrativos um valor de R\$ 247 milhões.

agricultores familiares marginalizados, como é o caso dos que vêm sendo alcançados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviço.

Assim, embora os agricultores familiares dos municípios selecionados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviço venham sendo contemplados com recursos importantes enquanto membros de uma coletividade, a situação é diferente quando se procuram buscar as demais linhas de crédito que os beneficiariam individualmente como produtores e os consolidariam enquanto agricultores familiares inseridos nos mercados. Portanto, acredita-se que exista uma contradição entre a concessão dos créditos de custeio e investimento e a seleção dos agricultores que vêm sendo beneficiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviço²¹.

Assim, para que esse programa possa ser sustentável, não pode estar restrito aos recursos coletivos. Esses agricultores familiares, ademais de uma boa infra-estrutura e serviço, precisam ter recursos para sua consolidação.

Algumas experiências alternativas de acesso ao crédito vêm se mostrando mais factíveis e eficazes. Exemplos disso são as instituições de microcrédito, criadas na forma de cooperativas de crédito, com alcance local e mesmo regional. Além de serem mais solidárias aos pequenos tomadores, reduzem os custos de transação, substituindo uma avaliação burocrática dos clientes por uma avaliação com base em laços de conhecimento e confiança.

A mobilização de agentes locais para criação dessas instituições de microcrédito que operem não só com recursos públicos, mas que consigam também captar poupanças locais, tornando-se viáveis financeiramente, é um dos principais desafios do desenvolvimento local e do próprio CMDR com vistas à sua autonomia por ocasião do fim de sua inserção no PRONAF ao cabo de quatro anos.

²¹O documento FAO-INCRA (1994) criou uma tipologia para os agricultores familiares, separando-os em três grupos: os integrados (aqueles que se modernizaram), os em transição e os marginalizados. O PRONAF C é dirigido prioritariamente ao segundo tipo, enquanto nos municípios mais pobres o que se encontrou foram os agricultores familiares do terceiro tipo.

6. Considerações Finais

Por tudo que foi apresentado, acredita-se que o desenvolvimento rural no Brasil deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, enquanto uma política de desenvolvimento local, tem efetivamente contribuído para a superação das dificuldades econômicas e sociais no meio rural e, mais ainda, para a viabilização de uma concentração de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade “socioterritorial” de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local.

Como se tentou mostrar, alguns pontos críticos do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço já são evidentes. Entre eles vale resgatar, aqui, a própria incoerência entre essa linha, voltada para pequenos e pobres municípios de forte base agrícola familiar com marginal inserção no mercado de produtos agrícolas, e o PRONAF crédito, o qual privilegia claramente agricultores em transição, na tentativa de dar suporte financeiro à sua inserção no padrão produtivo agrícola “*stricto sensu*”. Para os municípios do PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, os recursos coletivos para melhorias da infra-estrutura, via de regra, não têm sua eficácia potencializada por recursos para produção em si, seja de produtos agrícolas ou não.

Para além dos seus pontos críticos, é ilusão supor que uma política de cunho específico como o PRONAF seja capaz de projetar esses municípios para uma trajetória de desenvolvimento que promova amplo resgate social. O desenvolvimento, mesmo sendo alicerçado localmente, segue dependendo de uma aliança de interesses mais ampla, capaz de garantir uma infra-estrutura material e social que, embora deva ter seus termos definidos localmente, tem que assumir um caráter nacional.

Sem perder isso de vista, acredita-se que, apesar de seus limites

enquanto uma política de desenvolvimento rural, o PRONAF Infra-Estrutura e Serviço é uma experiência que, por sua proposta e abrangência, deverá ter impactos importantes em várias localidades, em nível nacional.

Guardadas as devidas especificidades (e são muitas), defende-se que uma grande contribuição da experiência do projeto LEADER é a visão de que uma política de desenvolvimento rural deve contribuir para a busca de formas alternativas de inserção nos mercados de produtos e serviços, pois, por razões distintas, também aqui não parece possível alçar a agricultura familiar (e os seus pequenos municípios com precárias condições de infra-estrutura e baixo dinamismo urbano) historicamente à margem do processo de modernização agrícola à condição de produtora agrícola intensiva, fornecedora de alimentos ou matérias-primas para grandes cadeias agroindustriais.

Se para uma imensa massa dessa população rural, que Graziano da Silva (1994) chamou de “os pobres do campo”, a via da modernização agrícola já não é mais possível, é urgente pensar em alternativas que passam pela produção de produtos não-tradicionais, oferta de serviços, desenvolvimento de pequenas agroindústrias ou artesanato, numa perspectiva em que o desenvolvimento seja pensado enquanto uno. Como ressaltou Veiga (2000):

Não há desenvolvimento rural que seja separado e independente do desenvolvimento urbano, tanto quanto não pode existir um desenvolvimento agrário que dispense o desenvolvimento comercial e industrial. O desenvolvimento é um processo complexo e multifacético que impõe esse tipo de recorte (rural-urbano) para efeito de análise, sem que isto signifique que possam existir como fenômenos concretos (p.12).

Assim, as políticas públicas que incentivam a participação da sociedade local para a definição de seus destinos não podem realizar aquele recorte meramente metodológico, assim como não podem

amarrar as possibilidades do desenvolvimento a um viés estritamente agrícola. Deve-se, isso sim, procurar romper a dicotomia rural-urbana, principalmente quando se trata de pequenos municípios, como os selecionados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, que são, na verdade, municípios rurais, como ressaltou Veiga (2001). Para este autor, aqueles municípios, ainda que possuam uma sede denominada urbana, têm sua economia, geração de renda e emprego dependentes, direta ou indiretamente, da agricultura. Entretanto, há que se reconhecer que, seja na sua elaboração, seja na operacionalização, fica evidente um forte viés agrícola no PRONAF Infra-Estrutura e Serviço, expresso em uma concepção de que a produção agrícola é o caminho por excelência que poderá garantir uma melhoria das condições de vida. Esse “viés agrícola” não é somente da política pública, é também dominante nas próprias entidades representantes do produtor rural, da assistência técnica e, é lógico, dos próprios agricultores.

Acredita-se, entretanto, que a percepção por parte dos agricultores familiares de outros caminhos de inserção em mercados de produtos e serviços não exclusivamente agrícolas não irá derivar de uma mera avaliação de mercado, dos ensinamentos dos técnicos ou das orientações das políticas públicas. Para a maioria dos agricultores familiares tradicionais que conseguiram permanecer enquanto tal, a atividade agrícola não é absolutamente resultado de uma mera decisão alocativa de recursos com base em análises de custo-benefício, é, antes, um modo de vida e sociabilidade. Se é obviamente um fato que a lógica do mercado tem constantemente invalidado esse modo de vida e realimentado o êxodo rural, também o é que o “resgate” social desse segmento pela via de um desenvolvimento rural não exclusivamente agrícola é, ainda, um caminho a se percorrer. Parafraseando Baptista (1993), seguramente esse futuro será o caminho que se for fazendo, e este, como dizia António Machado, faz-se ao caminhar.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo.** São Paulo/Rio de Janeiro: IPEA, Projeto BRA/97/013, junho, 1999. (Mimeo.).
- ABRAMOVAY, R. Inovações financeiras para uma economia solidária. **Gazeta Mercantil**, 31 de agosto, 2000.
- BAPTISTA, F. O. Agricultura e capitalismo na Europa do sul. In: SHIGEO SHIKI, JOSÉ GRAZIANO DA SILVA E ANTÔNIO CÉSAR ORTEGA (Orgs.). **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do Cerrado brasileiro.** Uberlândia: UFU, UNICAMP, EMBRAPA, CNPq, FAPEMIG, 1997.
- BAPTISTA, F.O. Território e desenvolvimento rural. In: RAMOS REAL, E.; CALDENTEY DEL POZO, P. **El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI.** Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca, 1993.
- CARNEIRO, M. J. **Política de desenvolvimento e o “Novo Rural”.** Rio de Janeiro, 1999. (Mimeo.).
- COCCO, Giuseppe at. al. Desenvolvimento local e espaço público na terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: URANI, A. et al. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Entrevista à revista **Agricultura Sustentável**, jan./abr. 1994.
- GRAZIANO DA SILVA, J. “El desarrollo local en contextos de globalización. Una reflexión desde la experiencia del mundo rural brasileño.” **Informe Socioeconómico de la Agricultura Española.** Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O desenvolvimento local sustentável: um novo desafio para os países retardatários. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA RURAL, Rio de Janeiro, 2000.
- IESA-CSIC. **Evaluación intermedia de las iniciativas LEADER II en Andalucía.** 1999. (mimeo.).

IPARDES Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural do Paraná. Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Curitiba: s.n., 2001.

IPEA. “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998”.

Texto para Discussão N° 664. [S.l.: s.n.], 1999.

MA/SDR/PRONAF Construindo as instituições do desenvolvimento rural. Brasília: [s.n.], 1998.

MARSDEN, Exploring a rural sociology for the fordist transition. **Sociology Ruralis**, v. 32, n. 2/3, 1992.

MOYANO ESTRADA, E. “El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo”. **Revista Economía Ensaíos**, v. 13, n.2; v. 14, n.1, jul/dez., 1999.

MUNICÍPIOS DO PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS: Elementos característicos. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria da Agricultura Familiar/PRONAF. Brasília: MDA, fevereiro, 2000.

NAVARRO YAÑES, C. **El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global.** Córdoba (ESP), Diputación de Córdoba, 1998.

PÉREZ-YRUELA, M.; GIMÉNEZ GUERRERO, M. del M. Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa “Leader”. **Papeles de Economía Española**, n. 60-61, p. 219-233, 1994.

PNUD. **Agricultura familiar no contexto do desenvolvimento local sustentável: capacitação de conselheiros municipais de desenvolvimento rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).** Brasília: [s. n.], 1999.

SANTOS, MILTON. **Ensaíos sobre a urbanização latino-americana.** São Paulo: Hucitec, 1992.

SKOPOL, T. **Social polity in the United States: future possibilities in history perspectives.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

VEIGA, J. E. “Desenvolvimento Rural: o Brasil precisa de um projeto”.

In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. **Anais...** Poços de Caldas: [s. n.], 1998.

VEIGA, J.E. **A face rural do desenvolvimento:** natureza, território e agricultura. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000.

VEIGA, J.E. **Desenvolvimento territorial do Brasil:** do entulho varguista ao Z.E.E. Texto apresentado ao Congresso da ANPEC. (Mimeo.).

VILELA, S.L.O. Qual política para o campo brasileiro? (Do bloco mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?). In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 3 a 7 de agosto, 1997. **Anais...** [S. l.: s. n.], 1997. Não paginado