

# **PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS E ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE, ESTADO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>**

Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol<sup>2</sup>

## **1 - INTRODUÇÃO**

Este artigo analisa os efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), particularmente da linha de crédito Infra-Estrutura e Serviços Municipais no âmbito das associações de produtores que tem sua atuação no local. Essa linha de crédito foi estruturada com base nos princípios da descentralização das decisões via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e da participação da população beneficiária por meio do fomento das organizações coletivas, especialmente das associações de produtores.

Considerando, entretanto, as dificuldades e os problemas inerentes à implementação desse programa em nível nacional e a grande diversidade de situações e especificidades que caracterizam a organização dos produtores na escala local, procurou-se focar a análise nas associações de produtores rurais.

Delineou-se como objetivo principal da pesquisa analisar de que forma a atuação das associações de produtores nos municípios de Álvares Machado, Alfredo Marcondes, Emilianópolis e Presidente Bernardes influenciou na implementação das ações financiadas pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais no período 1997-2000 e se seus benefícios foram apropriados pelos produtores familiares dessas localidades.

A escolha desses municípios se deve ao fato de que, entre 1996/97, foram selecionados para participar do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais um total de mil municípios em todo o País. Desse total, foram contemplados

com os recursos para o período 1997-2000, apenas 183 municípios, dos quais 48 estavam localizados no Estado de São Paulo, sendo que destes, apenas quatro localizavam-se na Região de Presidente Prudente (Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Emilianópolis e Presidente Bernardes).

No Estado de São Paulo, os critérios utilizados para a seleção dos municípios levaram em consideração prioritariamente, a maior concentração de produtores familiares e o menor dinamismo das atividades econômicas no município solicitante.

Para tanto, estabeleceu-se, segundo Abramovay e Veiga (1999, p. 10), (...) *um sistema de pontuação resultante do cruzamento de três indicadores: (i) o número absoluto de propriedades com área inferior a quatro módulos fiscais; (ii) o valor da produção agrícola municipal por hectare, levantado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA/SP); e (iii) o índice de participação dos municípios no ICMS, elaborado pela Secretaria da Fazenda. Tais indicadores foram estratificados em sete classes (...). Os números das classes para cada um dos indicadores foram multiplicados, definindo o número de pontos do município.*

A partir dessa classificação, foram utilizados como critérios adicionais para a seleção dos municípios: a presença de engenheiro agrônomo ou veterinário na Casa da Agricultura Municipal; a organização dos produtores em entidades como sindicatos, associações ou cooperativas; e a participação em outros programas federais e/ou estaduais.

Dentre os principais problemas identificados por Abramovay e Veiga (1999) para a implementação dessa linha de financiamento destacam-se a falta de participação dos agricultores e suas organizações nas discussões realizadas para a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, fazendo com que os técnicos rurais ou

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-16/2006.

<sup>2</sup>Licenciada em Geografia, Pós-Doutora no CRBC-EHESS de Paris, Professora Assistente Doutora da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP, Campus de Presidente Prudente (e-mail: rosangel@prudente.unesp.br).

as lideranças desses produtores elaborassem os planos e a pouca experiência dos principais agentes envolvidos (técnicos rurais, líderes de associações, agricultores familiares, etc.), resultando num grande descompasso entre os projetos encaminhados, as condições econômicas de implementação e o grau de alcance social dos mesmos<sup>3</sup>.

Com relação ao PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, cabe salientar que este se constituiu no período 1997/2002 numa modalidade de financiamento do governo federal, com recursos não-reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, tendo como objetivos a implementação, a ampliação, a racionalização, a modernização ou a realocação da infra-estrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (BRASIL, 2000).

Dentre os empreendimentos que poderiam beneficiar-se dos recursos dessa linha de financiamento estavam aqueles relacionados aos seguintes aspectos: recuperação de solos; implantação de sistemas de abastecimento de água e geração de energia; melhoramento do sistema de armazenamento, transporte e venda coletiva de produtos; classificação, limpeza e beneficiamento de produtos.

Os empreendimentos a serem financiados deveriam atender aos seguintes requisitos: a) o uso deveria ser coletivo; b) a implantação deveria ser em área pública; c) os benefícios serem apropriados pelos produtores familiares; e d) a administração deveria ser feita de acordo com as normas definidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e a prefeitura.

Em relação a esse último requisito, vale ressaltar o papel desempenhado pelas associações de produtores rurais. Nos municípios contemplados com os recursos, onde os produtores estavam organizados em associações de produtores, foram atribuídas a elas, a administração e o gerenciamento dos equipamentos e serviços de apoio financiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais.

No que se refere à obtenção dos recursos dessa linha de financiamento era necessário que o município fosse selecionado e aprovado pelo Conselho Estadual do PRONAF e que atendessem às seguintes exigências: a) tivesse um

<sup>3</sup>A partir da constatação desses problemas, o governo federal, em parceria com entidades públicas e privadas, tem organizado cursos de capacitação para formação de lideranças no meio rural.

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, contemplando as demandas dos agricultores familiares, aprovado no âmbito do município e do Conselho Estadual do PRONAF; b) oferecesse contrapartida entre 20% e 40% do valor solicitado no caso de municípios não participantes do Programa Comunidade Solidária; e c) comprovação de estar em dia com as contas junto à União.

Os critérios para a seleção dos municípios estavam baseados na estrutura fundiária, na população e no valor da produção. De acordo com a Resolução n. 4 do Conselho Nacional do PRONAF os critérios diziam respeito à: a) relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares e o número total de estabelecimentos do município deveria ser maior que a mesma relação no estado; b) relação entre a população rural e a população total do município deveria ser maior que a mesma relação no estado; e c) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deveria ser menor que a mesma relação no estado.

A utilização desses critérios para a seleção dos municípios fez com que as localidades selecionadas apresentassem “(...) *simultaneamente a distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola no âmbito estadual*” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 9).

Em virtude dessa constatação, a Resolução n. 15 de 2001 introduziu um mecanismo de pontuação, no qual os municípios que apresentassem coeficiente padronizado de cada critério (estrutura fundiária, população e valor da produção) superior ao coeficiente padronizado do estado a que pertencem, receberiam maior pontuação. O mesmo passou a ocorrer com os municípios que apresentaram Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,5 ou ainda que faziam parte do Programa Comunidade Ativa do governo federal.

A partir da formalização dos contratos com a Caixa Econômica Federal, os municípios passaram a receber quatro parcelas anuais de recursos do governo federal, devendo este montante ser aplicado de acordo com os planos de trabalho aprovados pelo Conselho Nacional do PRONAF.

A evolução dos recursos aplicados e o número de municípios beneficiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais no período 1997-2001 podem ser visualizados na tabela 1.

TABELA 1 - Municípios Beneficiados e Recursos Aplicados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais por Região, Brasil, 1997-2001

Região	Municípios beneficiários (em n.)					Valor (em R\$1.000)				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Norte	48	75	120	109	161	5.882	10.405	18.279	18.739	26.791
Nordeste	138	258	392	331	628	24.198	32.189	61.564	58.885	113.100
Sudeste	96	152	227	212	235	12.729	21.039	32.436	34.302	18.118
C. Oeste	44	74	97	94	82	5.954	10.274	14.200	14.489	4.483
Sul	135	153	170	170	147	14.798	12.015	23.861	25.448	7.819
Brasil	461	712	1006	916	1.253	63.562	85.923	150.340	151.865	170.311

Fonte: Brasil (2004).

Em relação ao número total de municípios beneficiados no período, constata-se que houve aumento de 271,8%, enquanto os recursos aplicados pelo programa apresentaram crescimento um pouco inferior, da ordem de 267,9%.

Considerando, no entanto, o número de municípios beneficiados por região, observa-se que houve alterações significativas no período analisado. Na Região Nordeste, houve aumento tanto em termos absolutos como relativos do número de localidades contempladas com recursos, que passou de 138, em 1997, (29,9% do total) para 628 em 2001 (50,1% do total). Na Região Norte, houve ampliação do número de municípios, seja em termos absolutos - que cresceu de 48, em 1997, para 161 em 2001 - como relativos - que se ampliou de 10,4% para 12,8% no período analisado. Nas demais Regiões (Sudeste, Centro-Oeste e, sobretudo, Sul), apesar da ampliação desigual no período em termos do número de municípios, em termos relativos houve redução. Na Região Sudeste de 20,8%, em 1997, para 18,8% em 2001; no Centro-Oeste de 9,5%, em 1997, para 6,5% em 2001; e, no Sul, de 29,3%, em 1997, para 11,7% em 2001.

A mesma evolução do número de municípios por região no período 1997-2002 expressou-se no valor dos recursos repassados. Dessa forma, em termos relativos, a participação da Região Nordeste no total de recursos elevou-se de 38,1%, em 1997, para 66,4% em 2001, enquanto a Região Norte teve sua participação ampliada de 9,3% para 15,7% no período analisado. As demais Regiões (Sudeste, Centro-Oeste e Sul) apresentaram significativa redução em termos da participação no total de recursos no período 1997-2001: a Região Sudeste de 20,0% para 10,6%; a Região Centro-Oeste de 9,4% para

2,6%; e a Região Sul de 14,0% para 4,6%.

## 2 - DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS E O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES RURAIS

Em relação aos principais problemas identificados para a implementação do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais no período 1997-2000, destacaram-se:

- os critérios para seleção dos municípios, que se basearam muito mais nos aspectos de pobreza e vínculos político-partidários do que efetivamente calcados nos méritos técnicos dos planos de trabalho;
- a vulnerabilidade dos Planos seja porque foram elaborados, em sua maioria, apenas para atender as exigências burocráticas, visando à obtenção dos recursos, seja pela falta de participação dos agricultores e suas organizações nas discussões para a elaboração dos mesmos, fazendo com que, em várias localidades, os técnicos ou as lideranças dos produtores rurais fossem responsáveis pela sua elaboração (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999);
- a pouca experiência em termos de participação dos principais agentes envolvidos (técnicos, líderes de associações, agricultores familiares, etc.), em virtude da ausência de uma **cultura** que estimule os indivíduos a tomarem as decisões no âmbito local de forma coletiva (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999) e articulada;
- o recorte territorial de atuação do programa, limitando-se à escala do município. Essa limitação se deve à realidade de um número significativo de municípios brasileiros, em que as

administrações ainda “*são fortemente influenciadas por uma lógica clientelista e altamente subordinadas aos interesses das oligarquias locais*” (DESER, 1999, p. 24). Aliou-se a essa situação, a desconsideração do fato de que muitos dos problemas enfrentados extrapolam a escala municipal.

Considerando esse problema relativo à escala municipal, em 2002 o governo federal passou a apoiar os consórcios ou associações de municípios legalmente constituídos<sup>4</sup>. Assim, de acordo com documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário “*(...) foram disponibilizados, para repasse aos municípios recursos da ordem de R\$ 14,2 milhões. Esta nova modalidade está sendo trabalhada em 26 Estados. Foram apresentadas 31 propostas de Consórcios/Associações de Municípios, das quais 30 estão sendo viabilizadas através da Caixa Econômica Federal*” (BRASIL, 2002, p. 29).

Tendo em vista as especificidades dessa linha de crédito e os problemas identificados para sua implementação, cabe destacar o papel e a importância que as associações de produtores rurais deveriam assumir nesse processo, já que, como ressaltado anteriormente, foram atribuídas a elas a administração e o gerenciamento dos equipamentos e serviços de apoio financiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais.

Inicialmente, deve-se ressaltar que, no Brasil, as associações de produtores rurais surgiram da incapacidade de outros canais de representação, como os sindicatos rurais e as cooperativas, de dar respostas satisfatórias e constantes às necessidades dos agricultores. Assim, as associações de produtores rurais, por estarem localizadas na própria comunidade, poderiam tanto favorecer a eliminação ou a diminuição de certas dificuldades (distância geográfica, entraves burocráticos, etc.) em termos de acesso, facilitando a participação, o controle e a representação dos interesses dos associados, como levar à perpetuação de práticas clientelistas e paternalistas, favorecendo a alienação dos produtores.

<sup>4</sup>A partir de 2004, no governo Lula, os projetos financiados por essa linha de ação não se destinam mais a municípios isolados, mas a projetos que digam respeito a um conjunto de municípios, os **territórios**. Outra mudança implementada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), a partir de 2004, diz respeito ao fato de terem sido “*priorizados os municípios, territórios e regiões de maior concentração de assentamentos, como forma de apoiar a sua sustentabilidade*” (BRASIL, 2004).

Nesse contexto, as associações de produtores podem se constituir em um importante meio para a racionalização dos altos custos de produção e das exigências de escala da tecnologia moderna, sendo justificadas para alcançar objetivos bem definidos, como reduzir a intermediação comercial, a aquisição e a utilização de forma comunitária de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, etc. (SILVEIRA et al., 1999).

Para Lisboa (2001, p. 209), entretanto, as comunidades organizadas por meio da ação coletiva, especialmente sob a forma de associações, podem se constituir em um campo privilegiado de conquistas e experiências para os produtores rurais no âmbito do lugar. Todavia, a não participação efetiva dos produtores pode favorecer um ambiente de alienação e de cooptação por parte do Estado ou das instâncias do poder local.

Nessa perspectiva, as organizações coletivas, como as associações de produtores, deveriam buscar mais do que a satisfação das necessidades e demandas cotidianas dos atores sociais envolvidos (no caso, os produtores rurais), fazendo esforços para promover a reelaboração do seu espaço, objetivando transformá-lo “*em ambientes de discussão dos problemas da agricultura e da localidade. Organizadas, as comunidades podem encontrar condições para promover e ampliar as redes de interações das suas organizações e assim promover a cidadania*” (LISBOA, 2001, p. 318).

Entretanto, como ficam apenas no nível das necessidades cotidianas e do curto prazo, as associações não conseguem se constituir em espaço de discussão dos problemas que envolvem a comunidade e não apenas os agricultores. Nesse sentido, não conseguem avançar em termos de articulação com outros agentes e instituições, como os CMDR, na proposta de um projeto de desenvolvimento com base nas potencialidades locais.

Outro problema se refere à capacidade de serem reconhecidas na escala local como instância de representação dos interesses dos agricultores, ficando estes muitas vezes à margem de decisões políticas tomadas pela administração municipal que favorecem apenas os interesses de uma minoria. Nesses casos, esvazia-se completamente a função e a importância das associações de produtores, dos CMDRs e, por consequência, dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, que tornam-se mera burocratização da participação social.

Nesse contexto, procurou-se analisar, por meio da realização de um estudo de caso, as implicações decorrentes da implantação do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços no período 1997-2000, em quatro municípios selecionados e contemplados com recursos na região de Presidente Prudente. Para se atingir esse objetivo, procedeu-se à elaboração e aplicação de roteiros de entrevistas junto aos técnicos das Casas da Agricultura, dirigentes das Associações de Produtores Rurais e representantes nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural dos quatro municípios.

### **3 - PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS NA REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

#### **3.1 - Caracterização dos Municípios Selecionados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais no Período 1997-2002**

Os Municípios de Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Emilianópolis e Presidente Bernardes abarcam conjuntamente uma área contínua de 1.475 km<sup>2</sup>, correspondendo a 8,4% da superfície territorial da Microrregião Geográfica de Presidente Prudente. Segundo o Censo Demográfico de 2000, esses quatro municípios possuíam uma população total de 43.897 habitantes.

Há grande presença da população urbana nos quatro municípios, sendo esta uma das conseqüências do êxodo rural ocorrido na região a partir da década de 1960, em virtude da expansão em moldes extensivos da pecuária de corte, da decadência de culturas tradicionalmente cultivadas em pequenas explorações, como o café, o algodão e o amendoim, resultando em intensa concentração fundiária. Deve-se ressaltar que, diferentemente de outras regiões do Estado de São Paulo, essa área foi pouco afetada pelo processo de modernização da agricultura ocorrido a partir de meados da década de 1960<sup>5</sup>.

A economia dos municípios esteve,

desde o início do processo de ocupação, substanciada no desenvolvimento das atividades agropecuárias que, além de absorverem a maior parcela da população rural, era responsável por imprimir dinamismo às atividades urbanas (comércio, prestação de serviços, etc.).

Dessa forma, considerando a utilização das terras pelos estabelecimentos agropecuários em 1960 e em 1995/96, pode-se constatar a redução das áreas ocupadas pelas lavouras e ampliação das pastagens nos quatro municípios (Tabela 2).

Não obstante a expansão das áreas com pastagens e o declínio das lavouras nos referidos municípios, verificou-se que, em 1995/96, a produção vegetal gerava 51,6% do valor total da produção agropecuária em Alfredo Marcondes, 50,8% em Álvares Machado e 56,7% em Presidente Bernardes. Apenas em Emilianópolis, o valor da produção animal (67,7%) era superior à vegetal (32,3%).

Considerando a estrutura fundiária, pode-se constatar que enquanto os Municípios de Alfredo Marcondes e Álvares Machado apresentaram uma melhor distribuição do número e da área dos estabelecimentos, especialmente do estrato até 100 hectares, Emilianópolis e Presidente Bernardes se caracterizaram pela maior concentração da terra.

A presença dos grandes estabelecimentos (com área acima de 500ha) nos quatro municípios está intimamente associada à expansão extensiva da pecuária de corte a partir da década de 1960. O incremento dessa atividade nos referidos municípios e na região apresentou, como em todo o oeste paulista, um caráter fortemente especulativo. A partir do final da década de 1970, com a expansão do PROALCOOL na região, muitos desses grandes estabelecimentos foram arrendados para o cultivo da cana-de-açúcar.

Os estabelecimentos com área inferior a 100ha se constituem de um grande número de produtores familiares (proprietários de terras, arrendatários, parceiros, etc.). Esses produtores, não dispendo de recursos econômicos ou de terras suficientes para a pecuária extensiva, têm se dedicado ao cultivo da mandioca (para fins agroindustriais), da batata-doce, da fruticultura e da olericultura (para a comercialização *in natura* nos mercados regionais), além da pecuária leiteira, atividade estimulada pelos laticínios e uma cooperativa implantada na região (HESPANHOL, 2000).

<sup>5</sup> Isso pode ser explicado, em parte, pelo número expressivo de grandes propriedades rurais que tem seus títulos contestados na justiça, resultando em pouco interesse por parte dos "proprietários" em investir em tecnologias, máquinas e equipamentos agrícolas.

TABELA 2 - Utilização das Terras, Municípios de Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Emilianópolis, Presidente Bernardes, 1960 e 1995/96

Ano	(em %)							
	Alfredo Marcondes		Álvares Machado		Emilianópolis		Pres. Bernardes	
	Pastagens	Lavouras	Pastagens	Lavouras	Pastagens	Lavouras	Pastagens	Lavouras
1960	37,8	57,9	13,3	56,0	-	-	40,8	41,2
1995/96	80,6	13,4	81,8	12,0	87,5	8,9	80,4	13,4

Fonte: CENSO AGRÍCOLA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Rio de Janeiro: IBGE, 1960 e CENSO AGROPECUÁRIO - São Paulo 1995-96. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

Do ponto de vista social, os estabelecimentos com área inferior a 100ha absorveram em 1995/96, em termos do pessoal ocupado no meio rural, no município de Alfredo Marcondes, 90,9%; em Álvares Machado, 90,4%; em Emilianópolis, 69,2% e em Presidente Bernardes, 70,2%.

### 3.2 - Criação e Atuação das Associações de Produtores no Período Anterior ao PRO-NAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais

Apesar da importância econômica e social dos pequenos produtores nos quatro municípios analisados, constatou-se que eles sempre enfrentaram inúmeras dificuldades para permanecer no campo.

Nesse contexto, as primeiras experiências de organização de produtores na Região de Presidente Prudente e no Estado de São Paulo surgiram em meados da década de 1980 e início da década de 1990, em virtude de iniciativas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento que, por meio das Casas de Agricultura, passou a estimular a formação de associações de produtores. Nesse período, ficava a cargo do engenheiro agrônomo ou do veterinário responsável pela Casa da Agricultura dos municípios incentivar e, em alguns casos, até arremessar produtores, visando à criação de associações e encaminhamento dos trâmites legais, além de organizá-la na sua fase inicial.

Pode-se afirmar que, como a criação da associação não partia da iniciativa dos produtores e, sobretudo do reconhecimento da sua importância pelos mesmos, mas da indução do Estado, por meio da Casa da Agricultura, parte dessas tentativas de organização dos produtores na região de Presidente Prudente acabou não se consolidando.

No que se refere aos quatro municípios analisados, constatou-se que houve, nesse período, a criação da maior parte das associações de produtores. Deve-se destacar que as associações criadas apresentaram como característica comum o fato de agregarem os produtores por categoria (familiares) e porte (pequenos), não sendo especializadas na produção.

Formalmente, as associações de produtores rurais são definidas como sociedades civis, sem fins lucrativos, que podem desempenhar funções tanto de representação de interesses dos agricultores junto a outras instâncias de poder, como de prestação de assistência social e serviços aos seus associados.

Em Alfredo Marcondes<sup>6</sup>, a criação da Associação dos Produtores Rurais (APRAM) ocorreu em 1990, congregando inicialmente um conjunto de produtores, muitos dos quais descendentes de imigrantes italianos e com laços de parentesco. O objetivo principal era aglutinar esforços para prestar serviços que, atendendo as demandas dos associados, contribuíssem para fomentar as atividades agropecuárias e melhorar as condições de renda dos produtores.

Entre 1990 e 1996, a principal atividade desenvolvida pela associação era a compra conjunta de insumos (adubos e cal) para os produtores, que tinham a vantagem de pagar o menor preço pelos produtos adquiridos e, ainda, disporem de maior prazo para efetuar o pagamento. Além dessa atividade, a associação conseguiu estabelecer, por meio da administração municipal, parcerias e convênios com o governo estadual (Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Com-

<sup>6</sup>As informações referentes à criação e à atuação das associações de produtores foram obtidas a partir da realização de entrevistas com os seus presidentes e/ou secretários, bem como com os responsáveis pelas Casas de Agricultura dos respectivos municípios.

panhia de Desenvolvimento Agrícola - CODASP, etc.), facilitando a participação em vários programas, como o de inseminação artificial e a implantação de posto volante de monta, de eletrificação e telefonia rural, de informatização da Casa da Agricultura, etc.

Cabe sublinhar que, quando da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, em 1996, para pleitear recursos para o PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, os dirigentes da associação participaram como representantes no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

No Município de Álvares Machado, as primeiras associações de produtores foram criadas no início da década de 1990, devido à iniciativa da Casa da Agricultura junto a algumas lideranças dos produtores rurais. O objetivo inicial era organizar o grande número de produtores hortigranjeiros do município - parcela significativa destes descendentes de imigrantes japoneses - em associações. Entretanto, como eles se encontravam dispersos pelo município, foram criadas inicialmente duas associações, que reuniram, além dos hortigranjeiros, agricultores que se dedicavam ao cultivo de outras lavouras. Esse foi o caso da Associação de Produtores da Zona Norte e da Associação de Pequenos Produtores do Bairro Nossa Senhora da Vitória (Km 17), congregando 30 e 22 produtores, respectivamente.

Essas associações, como a existente no Município de Alfredo Marcondes, tinham como objetivo principal a aquisição conjunta de insumos para os associados, além de organizarem, em conjunto com a Casa da Agricultura e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, cursos, palestras e visitas para aprimoramento tecnológico dos produtores.

Cabe destacar que nesse município, em 1997, como resultado de um trabalho conjunto entre a administração municipal, o engenheiro agrônomo da Casa da Agricultura e líderes dos produtores rurais, foram criadas outras dez associações de produtores e moradores de Álvares Machado, aglutinando cerca de 230 associados. Considerando o número relativamente grande de associações e o fato de o município ter sido contemplado com recursos do PRONAF, em junho de 1998, foi criada a Federação das Associações Rurais de Álvares Machado (FARAM). Essa federação foi criada com o objetivo de representar legalmente as doze associações e gerenciar tanto

administrativamente como financeiramente os recursos captados e, por conseguinte, as máquinas e equipamentos agrícolas adquiridos. Nesse contexto, destacou-se a iniciativa dessa federação, que investiu parte dos recursos na aquisição de um caminhão refrigerado para o transporte dos produtos hortigranjeiros até o *box* de comercialização gerenciado pela mesma no Entrepósito do CEASA em Presidente Prudente.

No Município de Emilianópolis, foi criada em 1993, por iniciativa do engenheiro agrônomo da Casa da Agricultura, a Associação dos Pequenos Produtores. Entre 1994 e 1995, a associação conseguiu congrega cerca de 80 produtores rurais, dos quais 60% eram proprietários e 40% arrendatários de terras. Durante esses dois anos, além das reuniões de caráter técnico destinadas aos produtores, a associação realizou a compra coletiva de calcário para os associados. Entretanto, em virtude de grande interferência política, já que seu presidente na época era também vereador no município, muitos produtores acabaram deixando de fazer parte da associação, que foi desativada, embora continuasse a existir legalmente.

Em 1996, com a necessidade do município de organizar e implantar o seu Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, houve a tentativa de reativar a associação de produtores. Entretanto, em virtude da experiência anterior de ingerência política, a maior parcela dos produtores rurais do município se recusou a participar novamente da associação.

No Município de Presidente Bernardes, a primeira associação foi criada, em 1985, com o nome de Centro de Apoio e Defesa aos Pequenos Produtores Rurais do Bairro Santo Antonio. Outras duas foram criadas nos início da década de 1990, a Associação dos Produtores Rurais do Distrito de Araxãs e a Associação de Produtores Rurais do Bairro Bela Vista. No total, essas três associações reuniam 110 produtores.

Constatou-se na pesquisa de campo que o nível de participação e envolvimento dos associados era relativamente pequeno, com exceção da associação existente no Bairro Santo Antonio<sup>7</sup>. Tal fato devia-se, segundo informações coletadas, pela desconfiança e/ou temor que muitos produtores têm em consequência da falência

<sup>7</sup>Segundo informações obtidas na pesquisa de campo, a maior participação dos produtores rurais na associação do Bairro Santo Antonio se deve ao melhor nível socioeconômico dos agricultores residentes nessa localidade.

de uma cooperativa existente no município até o final da década de 1980<sup>8</sup>. Isso porque, muito dos produtores cooperados tiveram que vender parte de seu patrimônio ou contrair um empréstimo para quitar as dívidas deixadas pela cooperativa.

Deve-se ressaltar que, antes da seleção do município para participar do PRONAF, as associações limitavam sua atuação à aquisição conjunta de insumos agrícolas e à assessoria prestada na comercialização da produção.

### 3.3 - A Implementação do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais e as Associações de Produtores Rurais

Constatou-se, nos quatro municípios pesquisados, a diferenciação em relação ao papel desempenhado pelas associações de produtores no período anterior ao recebimento dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais. Dessa forma, pretende-se analisar de que forma essa diferenciação constatada em relação à atuação das associações de produtores nos referidos municípios influenciou na implementação das ações e sua apropriação pelos produtores familiares.

Com base na pesquisa de campo, pode-se evidenciar que, em Alfredo Marcondes e Álvares Machado, as respectivas associações constituíram-se, não obstante as dificuldades existentes e os limites em termos de participação dos produtores, em espaços de discussão sobre os problemas e procura de alternativas, a partir das demandas dos associados.

Ao se constituírem como espaços de defesa dos interesses dos produtores na escala dos bairros rurais (Álvares Machado) e do município (Alfredo Marcondes), essas associações conseguiram se articular com o poder público municipal e outros agentes e instituições que atuam nas escalas local e estadual. Não obstante os inúmeros conflitos existentes, essa maior articulação propiciou melhores condições de reprodução econômica e social aos produtores associados.

Dessa forma, constatou-se na pesquisa realizada, que a combinação de um conjunto

<sup>8</sup>Essa cooperativa foi criada em 1984 a partir da iniciativa de um grupo de vinte produtores do município, dedicando-se à comercialização do algodão, amendoim, café, arroz e feijão. A partir de 1986, a cooperativa passou a estimular os produtores a criar coelhos, visando à produção de carne e peles para os mercados consumidores de Campinas e São Paulo.

de elementos favoreceu, nos Municípios de Alfredo Marcondes e Álvares Machado, a consolidação das associações como instâncias de representação dos produtores na escala local. Assim, poderiam ser destacados:

- a) participação e envolvimento efetivo dos produtores nas discussões empreendidas;
- b) presença de lideranças locais (produtor rural, engenheiro agrônomo da Casa da Agricultura, etc.) residentes nas referidas localidades e comprometidas com os objetivos da associação, que exerceram o importante papel de aglutinador dos produtores;
- c) existência de experiência anterior (não formalizada) em termos de organização dos produtores, possibilitada pelo fato de estarem previamente estruturados em comunidades (religiosas, de trabalho em conjunto e/ou familiar) e/ou em torno de grupos de interesse (por produto, de utilização de máquinas, insumos e implementos agrícolas, de comercialização, etc.);
- d) forte presença de traços culturais de descendentes de imigrantes nos Municípios de Alfredo Marcondes (italianos) e Álvares Machado (japoneses); e
- e) articulação com outros atores sociais, agentes e instituições nas esferas local e estadual, favorecendo o estabelecimento de parcerias e convênios.

Nesse contexto, a obtenção de recursos do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais nesses dois municípios para o período 1997-2000 possibilitou o encaminhamento de soluções para certas demandas dos produtores, permitindo a consolidação das associações como espaços de representação dos interesses dos produtores na escala local.

Verificou-se, assim, nesses dois municípios, a implementação de ações que priorizaram os segmentos produtivos em que os produtores familiares têm uma participação fundamental (como na produção de grãos, de hortigranjeiros, de batata-doce e da pecuária leiteira). Nesse sentido, os recursos provenientes do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais favoreceram, além da melhoria da infra-estrutura municipal (estradas, energia elétrica, telefonia rural, etc.), o desenvolvimento de um conjunto de atividades e/ou prestação de serviços, garantindo melhores condições para os produtores em termos de capacitação, redução nos custos de produção e maior inserção no mercado.

Diferentemente dessa situação, as uni-

dades produtivas familiares localizadas nos Municípios de Emilianópolis e Presidente Bernardes apresentaram comparativamente condições econômicas e sociais menos favoráveis, acompanhadas de menor capacidade de articulação dos produtores na escala local.

Essa situação, associada à maior concentração fundiária e problemas de ordem local - como a grande ingerência política, a inexistência ou ineficiência de lideranças no meio rural ou o menor comprometimento dos responsáveis pela Casa de Agricultura e, ainda, a experiência frustrada dos produtores em relação a outras formas de organização coletiva, etc. -, fez com que, nesses municípios, as associações de produtores, embora existissem legalmente, sendo “responsáveis” pelo gerenciamento dos recursos provenientes do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais no período 1997-2000, não tenham conseguido efetivamente representar os interesses dos produtores.

Assim, as ações financiadas pelo PRONAF nos Municípios de Emilianópolis e Presidente Bernardes, além de não partirem efetivamente das demandas dos produtores, já que os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural não expressavam essas necessidades, não tiveram seus benefícios efetivamente apropriados pelo seu público alvo, surgindo inclusive denúncias de irregularidades na utilização dos recursos públicos.

#### 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica, da análise da experiência e dos resultados obtidos nos quatro municípios pesquisados na região de Presidente Prudente, é possível fazer alguns apontamentos sobre a organização coletiva dos produtores e as políticas públicas direcionadas ao meio rural, como o PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais.

Em relação ao PRONAF e, em particular, à linha de crédito Infra-Estrutura e Serviços Municipais, deve-se ressaltar que, apesar dos problemas identificados, estes só serão superados se houver **amplios mecanismos de controle** sobre os mesmos, que possibilitem maior transparência

em todo processo, desde a escolha dos municípios (ou dos territórios) a serem contemplados até a aplicação dos recursos, favorecendo uma efetiva apropriação dos benefícios pelos produtores familiares.

Com relação às associações de produtores analisadas, constatou-se que mais importante que a disponibilidade de recursos econômicos, no caso via PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, está o grau de comprometimento e participação efetiva dos produtores com sua organização coletiva. No entanto, esses comprometimentos e a participação não são algo que se consegue de uma hora para outra, bastando simplesmente ter acesso aos recursos econômicos, mas que envolve a tomada de consciência da necessidade de construção coletiva de um projeto em comum.

Isso porque, como foi evidenciado na pesquisa, os problemas e as dificuldades apresentados pelas associações de Emilianópolis e Presidente Bernardes, que poderiam ser estendidos para os CMDRs e outras formas de organização (como as cooperativas e os sindicatos, por exemplo), somente serão resolvidos na medida em que se criar no País uma **cultura efetiva de participação**, em que os cidadãos se conscientizem da importância da sua organização e da mobilização coletiva como formas não apenas para reivindicar seus direitos, mas, sobretudo, para perceber/reconhecer o seu papel, a importância da sua participação e os seus deveres na sociedade.

Sem a participação efetiva dos produtores nas referidas associações, fica muito difícil se pensar em termos da articulação com outros agentes e instituições, como os CMDRs e as Casas da Agricultura, inviabilizando a proposta de um projeto de desenvolvimento com base nas potencialidades locais.

No caso das associações de Álvares Machado e de Alfredo Marcondes, as conquistas obtidas mostram que é possível, por meio da organização coletiva e da efetiva participação dos atores sociais, se atingir os objetivos propostos e melhorar as condições de vida dos pequenos produtores rurais. Nesse contexto, a articulação com os demais agentes envolvidos com a agricultura é uma decorrência desse processo de organização coletiva.

#### LITERATURA CITADA

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Pronaf. Brasília,

lia: IPEA, 1999. 49 p. (Textos para discussão).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Agricultura familiar - PRONAF**. Brasília: SAF, 2002. (Relatório de Situação).

\_\_\_\_\_. **Infra-Estrutura**. Brasília: SDT, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: SAF, 2000.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS - DESER. **Política agrícola: novas regras do PRONAF**. Curitiba, 1999. 7p.

HESPANHOL, R. A. de M. **Produção familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente - SP**. 2000. 354 p. Tese (Doutorado em Geografia – Área de Organização do Espaço) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual de São Paulo, Rio Claro.

LISBOA, J. B. Associativismo no campo: das relações em redes ao espaço da socialização política. In: MENEZES, A. V. C.; PINTO, J. E. S. S. (Org.). **Linhas geográficas**. Aracaju: Núcleo de Pós-Graduação/UFS, 2001. p. 185-327.

SILVEIRA, P. R. C. et al. A diversidade do associativismo na Região do Corede - Centro/RS e sua importância para o desenvolvimento regional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** SOBER, 1999. CD-ROM.

### **PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS E ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE, ESTADO DE SÃO PAULO**

**RESUMO:** Este artigo analisa os efeitos do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais sobre as associações de produtores rurais de quatro municípios da região de Presidente Prudente selecionados para participarem do programa entre 1997-2000. Constatou-se na investigação de campo a forma de atuação das associações de produtores com a implementação do programa. No entanto, a falta de comprometimento e participação mais efetiva dos produtores e as dificuldades de representatividade dos interesses dos associados na escala local foram aspectos constatados que contribuíram para a atuação diferenciada das associações de produtores.

**Palavras-chave:** participação social, PRONAF, associativismo rural, região de Presidente Prudente.

### **THE PRONAF - INFRASTRUCTURE AND MUNICIPAL SERVICES PROGRAM - AND FARMERS' ASSOCIATIONS FROM SELECTED MUNICIPAL DISTRICTS IN THE REGION OF PRESIDENTE PRUDENTE, SAO PAULO STATE**

**ABSTRACT:** This article analyzes the effects of the PRONAF-Infrastructure and Municipal Services Program - on the farmers' associations from four cities of President Prudente region, which were selected to participate in the program over 1997-2000. Field investigation verified a differentiation in these associations' performance in implementing the program. The lack of more effective participation by the farmers and difficulties in representing associates' interests at local level were aspects evidenced that contributed to the differentiated performance of farmers' associations.

**Key-words:** social participation, PRONAF, agricultural associations, region of President Prudente.

Recebido em 03/03/2006. Liberado para publicação em 06/04/2006.