



O PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E O INCENTIVO AO ASSOCIATIVISMO POR MEIO DA FAMHESP

THE PROGRAM WATERSHEDS IN SÃO PAULO STATE: AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION AND ENCOURAGING THE ASSOCIATIONS THROUGH OF THE FAMHESP

EL PROGRAMA CUENCAS ESTADO EN SÃO PAULO: UN ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FOMENTAR LAS ASOCIACIONES ATRAVÉS DE LA FAMHESP

Evandro César Clemente

Universidade Federal de Goiás, Campus Avançado Jataí, UAE de Estudos Geográficos
Rua Riachuelo, 1530, Setor Samuel Graham
CEP: 75804-527 - Jataí, GO - Brasil
evandroclemente@yahoo.com.br

Adriano Rodrigues de Oliveira

Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Sócio-Ambientais
Campus Samambaia, Caixa Postal 131, Jardim Itatiaia
CEP: 74001-970 - Goiânia, GO - Brasil
adriano@iesa.ufg.br

Resumo

O Programa Estadual de Microbacias no Estado de São Paulo (PEMH) impulsionou a formação de associações de produtores, desencadeando a institucionalização da Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias do Estado de São Paulo (FAMHESP), no intuito de incentivar a participação e a descentralização administrativa. O programa teve como objetivo expandir o desenvolvimento rural sustentável atuando em ações de cunho agrônomo, ambiental e socioeconômico. A formação de associações pode promover melhorias ao produtor rural, na medida em que possibilita maior inserção nos mercados institucionais, aumento no poder de barganha diante dos capitais comercial e industrial e melhores condições no acesso às políticas públicas. No entanto, o caráter "induzido" da participação social tem resultado em baixa adesão e representatividade e, de certo modo, legitimidade, já que o envolvimento dos proprietários rurais muitas vezes ocorre apenas para acessarem as subvenções do programa de microbacias.

Palavras chave: Programa de Microbacias, desenvolvimento rural sustentável, FAMHESP, descentralização e participação social.

Abstract

The State Program of catchments in the State of São Paulo (PEMH) stimulated the formation of producer associations, triggering institutionalization of the Federation of Agricultural Producers of the catchments of the State of São Paulo (FAMHESP) in order to encourage participation and decentralization administrative. The program aimed to expand sustainable rural development actions acting on the agronomic, environmental and socio-economic nature. The formation of associations can promote improvements to the farmers, in that it allows for greater inclusion in institutional markets, increased bargaining power on the commercial and industrial capital and better conditions of access to public policies. However, the "induced" character of social

participation has resulted in poor compliance and representation and, in a sense, legitimacy, since the involvement of landowners often occurs only grants access to the watershed program. **Key words:** Program catchments, sustainable rural development, FAMHESP, decentralization and social participation.

Resumen

El Programa Estatal para las cuencas en el Estado de São Paulo (PEMH) impulsó la formación de asociaciones de productores, lo que provocó la institucionalización da Federación de Productores Rurales de Microbacias del Estado de São Paulo (FAMHESP) con el fin de fomentar la participación y la descentralización administrativa. El programa destinado a ampliar el desarrollo rural sostenible que opera en la naturaleza stock agronómico, ambiental y socio-económico. La formación de asociaciones puede promover mejoras a los agricultores, en la medida en que permite una mayor inclusión en los mercados institucionales, aumentó el poder de negociación en la capital comercial e industrial y un mejor acceso a las políticas públicas. Sin embargo, el carácter "inducida" de la participación social ha dado lugar a un mal cumplimiento y representación y, en cierto sentido, la legitimidad, ya que la participación de los propietarios de tierras a menudo sólo se produce para acceder a las subvenciones del programa de cuencas.

Palabras clave: Programa Microbacias, desarrollo rural sostenible, FAMHESP, la descentralización y la participación social.

Introdução

O principal objetivo do artigo consiste em analisar a implementação do Programa Estadual de Microbacias no Estado de São Paulo em sua fase I. Para a consecução da pesquisa, foi efetuado levantamento bibliográfico e coleta de dados de fonte primária e secundária. Os dados de fonte primária foram obtidos a partir da realização de entrevistas com técnicos e agrônomos ligados à execução do programa de microbacias e presidentes das associações de produtores rurais e da Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias do Estado de São Paulo (FAMHESP). Também foram aplicados formulários aos proprietários rurais. Os dados de fonte secundária foram coletados junto ao Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agrícola do Estado de São Paulo (LUPA), da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI, vinculada à Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do mesmo estado.

O texto está estruturado em duas partes, além da introdução e considerações finais. Na primeira apresenta uma sucinta análise do programa de microbacias em sua fase I e na segunda aprofunda os estudos acerca da constituição da FAMHESP e as questões concernentes à possibilidade dessas organizações coletivas contribuírem para a viabilização do desenvolvimento rural.

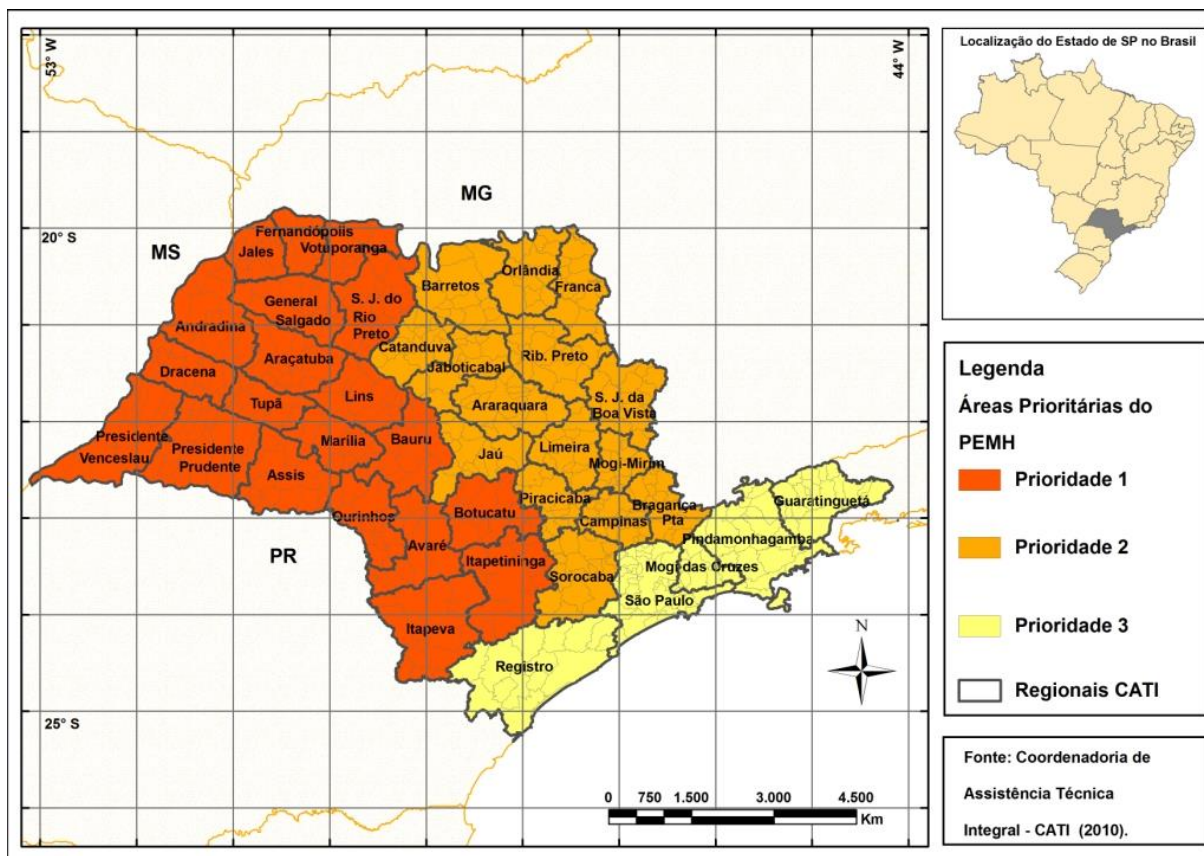
O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas I – PEMH

A origem do programa de microbacias em São Paulo foi a aplicação bem sucedida de projetos desta natureza nos estados do sul do país. O êxito dessas políticas nestes estados, bem como o preocupante quadro de degradação no Estado de São Paulo foi fundamental para se implantar um programa nos mesmos moldes, contando com recursos financeiros do Governo do Estado e do Banco Mundial.

O Programa de Microbacias Hidrográficas I teve como meta: garantir a segurança alimentar; viabilizar economicamente as unidades de produção agropecuária; fortalecer as formas de organização social no campo; preservar o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida das famílias rurais. Sua meta era atingir 1.500 microbacias hidrográficas em 520 municípios e 90 mil produtores rurais (SÃO PAULO, 2000).

Dada a heterogeneidade do meio rural paulista, as regiões agrícolas do Estado de São Paulo foram classificadas em três níveis de prioridade para a implementação do programa, levando em consideração a susceptibilidade à erosão e o índice de pobreza rural dos municípios avaliados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). O mapa 1 destaca as áreas prioritárias do Programa de Microbacias.

Também, foi efetuada uma classificação dos proprietários rurais situados nas microbacias hidrográficas, objeto de intervenção do programa, em três categorias: pequenos – com área até 50 hectares; médios – com área entre 50 e menos de 200 hectares, tendo no mínimo 70,0% da renda familiar oriunda da agropecuária, tendo ainda que residir na propriedade, no município da propriedade ou em município vizinho; e grandes – com áreas superiores a 200 hectares. Esta classificação foi utilizada para a definição dos níveis de isenção que são concedidos aos proprietários rurais, para a adaptação da infra-estrutura e para a aquisição de equipamentos, de modo a adaptar os sistemas agrícolas. Foi exigida maior contrapartida financeira dos proprietários de maiores áreas e menores contrapartidas dos pequenos proprietários (SÃO PAULO, 2000) e (HESPANHOL, 2005).



Mapa 1: Áreas prioritárias do Programa de Microbacias (2000-2008)

O programa de microbacias focou suas ações nos pequenos proprietários rurais, destinando a maior parte dos recursos financeiros direcionada para este grupo. As práticas individuais oferecidas foram: adubação verde, cerca de proteção de APP, faixa de retenção, terraceamento, calcário, fossas sépticas e piqueteamento. As práticas coletivas foram: construção de abastecedouros, aquisição de distribuidor de calcário, roçadeira e escarificador/subsolador, chegaram a ter até 90% dos seus custos subvencionados pelo programa para esta categoria de proprietários.

Entretanto, importante destacar que, para o acesso às subvenções coletivas, o programa exigiu que fosse criado um grupo, com, no mínimo, cinco proprietários rurais. Para administrar a cessão das subvenções aos distintos grupos de proprietários, foram criados dois grupos: Grupo 1 (G1) que é constituído por, no mínimo, 60,0% de pequenos proprietários, enquanto que o Grupo 2 (G2), constituído por menos de 60,0% de pequenos proprietários, o qual recebeu menor valor financeiro para as subvenções coletivas.

Em relação aos grandes proprietários rurais, estes só puderam receber do Programa de Microbacias mudas de espécies florestais para o reflorestamento, cercas

para a construção de APPs e fossas sépticas. Outros benefícios coletivos eram obtidos, somente, quando integravam grupos de pequenos produtores, de modo que estes últimos deveriam ser predominantes no grupo formado (SÃO PAULO, 2000).

Nisso é possível observar a atuação do Governo Estadual, via programa de microbacias, estimulando a formação de associações entre os proprietários rurais do Estado de São Paulo, a partir das condições e contrapartidas exigidas para conceder as subvenções.

Nas propriedades rurais, o Programa de Microbacias Hidrográficas implementou ações que se pautaram na construção de cercas para proteção das áreas de preservação permanente (APPs), sobretudo em torno dos cursos d'água, represas e nascentes, fornecimento de mudas para o plantio nas APPs, disponibilização de hora/máquina para a realização de obras de terraceamento e construção de terraços e curvas de nível, construção de poços para o abastecimento de água a grupos de proprietários das microbacias, oferta de recursos financeiros para a aquisição de implementos agrícolas, calcário e fertilizantes e, também, estímulo à formação de associações de produtores rurais nas respectivas microbacias (SÃO PAULO, 2000) e (HESPANHOL, 2008).

De acordo com documento da CATI (SÃO PAULO, 2000), no qual foi divulgada a Seção Operativa do Programa de Microbacias, as metas globais do mesmo, nos seis anos estimados de vigência, era atingir 4,5 milhões de hectares (que representa apenas 25% da área total das propriedades rurais do Estado), distribuídos em 1.500 microbacias hidrográficas e beneficiando, assim, 90 mil agricultores no Estado de São Paulo.

Inicialmente, o programa tinha como metas atender 21.800 produtores e 3.400 grupos (associações) de produtores nas 1.500 microbacias hidrográficas que seriam trabalhadas. Porém, de acordo com Clemente (2001), os resultados ficaram aquém do estabelecido inicialmente. Para maiores detalhes acerca do Programa de Microbacias em São Paulo consultar Clemente (2011), Neves Neto (2009) e Hespanhol (2008).

De modo geral, observou-se que, as práticas e subvenções do Programa de Microbacias foram muito vinculadas ao manejo agrônomo-ambiental direcionado para a recuperação de áreas degradadas, em detrimento de práticas e ações de caráter socioeconômico.

Apesar dos bons exemplos e dos benefícios aos produtores, estes ainda se manifestaram de maneira pontual e restrita. Por isso, reiteramos a necessidade de

expandir a atuação do Programa de Microbacias, como forma de promover um efetivo e amplo desenvolvimento rural no Estado de São Paulo e, sobretudo, naqueles municípios cuja geração de emprego e renda, está fortemente vinculada ao dinamismo das atividades agropecuárias.

Concordamos que as vantagens da recuperação ambiental e do manejo sustentável, trazidas pelo programa, se refletem no âmbito socioeconômico, à medida que, conservando solos e água, os proprietários rurais garantem a fertilidade do solo e a qualidade das águas, permitindo melhorias na produção agrícola e, conseqüentemente, possibilitando a geração de renda e emprego. No entanto, para que as áreas recuperadas (solos, águas etc.) pelo Programa de Microbacias permaneçam preservadas e gerando renda ao proprietário rural, são necessárias ações e políticas integradas, em especial na geração de renda e emprego no campo, de modo que o proprietário tenha condições financeiras em realizar os manejos e as práticas sustentáveis por conta própria, dando prosseguimento às ações sustentáveis de modo autônomo e sustentável.

Ao final da primeira fase de atuação do programa de microbacias, concluímos que suas ações se concentraram nos aspectos agrônomo-conservacionistas, como controle de erosão, cerca de APP, aquisição de calcário, adubação verde, readequação de estradas, e outros. Apesar de reconhecermos a relevância e validade destas ações no aumento da produtividade e da produção agrícola, consideramos que são insuficientes para atingir plenamente o desenvolvimento rural sustentável, apregoado pelo manual operativo do programa. Desta forma, se faz indispensável o estabelecimento de medidas e ações concretas que contemplem a dimensão socioeconômica, de modo a garantir renda e emprego para pequenos proprietários e trabalhadores rurais, visando equacionar a problemática ambiental no campo.

Um dos desdobramentos inerentes à influência nas comunidades está relacionado ao impulsionamento para a participação em associações de produtores que desencadeou na formação da Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias do Estado de São Paulo (FAMHESP) que iremos analisar na próxima seção.

3. A Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias do Estado de São Paulo (FAMHESP) e a sua ação na gestão territorial do PEMH¹

A Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias do Estado de São Paulo (FAMHESP) foi criada em outubro de 2005 e atualmente possui sede no município de Avaré-SP. De acordo com o art. 3º do seu estatuto tem a finalidade de promover, de maneira organizada, o desenvolvimento rural sustentável e se propõe aos seguintes objetivos:

- a) Manter e fomentar o espírito de união entre as Associações que, de acordo com este Estatuto possam fazer parte dela, promovendo a cooperação visando a gestão participativa dos recursos naturais e o desenvolvimento socioeconômico de suas comunidades.
- b) Representar as Associações junto aos diversos organismos do Estado, defendendo os interesses das filiadas e seus associados.
- c) Prestar apoio e assessoria técnica e jurídica às entidades filiadas.
- d) Promover congressos, seminários, encontros e cursos sobre temas que se relacionem com o desenvolvimento rural e a proteção aos recursos naturais, estimulando entre seus membros o efetivo intercâmbio de experiências, conhecimentos, dados, resultados parciais ou finais das atividades que desenvolvam.
- e) Fazer-se representar nos foros onde estejam em discussão o desenvolvimento rural sustentável e em especial os temas voltados às bacias e microbacias hidrográficas e ao meio ambiente.
- f) Promover o estabelecimento de relações com entidades similares.
- g) Promover a constituição de comissões de trabalho para o desenvolvimento de atividades específicas de interesse geral das associadas.
- h) Apoiar iniciativas de suas associadas que contribuam ao melhoramento das condições de vida de suas comunidades. (ESTATUTO DA FAMHESP, p. 1-2, 2005.).

Conforme se pode observar pelas informações presentes no estatuto e que foram corroboradas a partir de informações verbais disponibilizadas pelo seu primeiro presidente, a Federação surgiu como um desdobramento do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, que, conforme vimos, se constitui numa política de desenvolvimento rural - influenciada pelo paradigma do desenvolvimento sustentável - que vem sendo implantada no estado de São Paulo a partir do ano 2000.

Sobre o surgimento da federação, o discurso construído a partir de entrevista realizada com o presidente da entidade pode ser expresso da seguinte forma:

Essa federação foi criada graças ao programa de microbacias e o pessoal da CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral).

¹ As informações detalhadas a respeito do processo histórico de formação da FAMHESP foram obtidas em entrevista realizada com o primeiro diretor-presidente da entidade em maio de 2008. Outras informações foram atualizadas por meio da *homepage* da entidade disponível em <http://www.famhesp.org.br/>

Nós devemos muito a eles. Fizemos um seminário com as associações de todo o estado em 2005 e chegamos a conclusão de que deveríamos ter um órgão que nos represente diante das instâncias de primeiro escalão como a assembleia legislativa.

O carro-mestre da federação é reunir as associações do estado de São Paulo para podermos ter voz e vez no primeiro escalão do governo. Hoje nós temos a capacidade de solicitar uma audiência com qualquer membro da esfera governamental. Somos pioneiros em organização em nosso país. Antes nós tínhamos somente os espaços dos conselhos rurais municipais e regionais. Hoje temos uma entidade estadual. (Informação verbal, maio/2008).

Do ponto de vista da estrutura e funcionamento, a FAMHESP não possui uma estrutura física fixa, tendo em vista que se configura por um caráter de “sede itinerante” que se desloca de acordo com a origem do seu diretor-presidente. À época de sua criação em 2005, sua primeira sede foi constituída nas instalações da Associação de Produtores Rurais de Agissê, distrito localizado no município de Rancharia-SP, tendo em vista que o seu primeiro presidente foi alçado à direção da federação justamente pelo protagonismo que exercia à frente daquela associação do Oeste Paulista, o que potencializou as primeiras ações do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas tanto no município quanto nas regiões dos EDRs(Escritórios de Desenvolvimento Rural) de Presidente Prudente e Dracena.

Contudo, a federação possui um conselho deliberativo que atua a partir de 10 núcleos regionais no estado de São Paulo que tem como escala de atuação a regionalização dos 40 EDRs (Escritórios de Desenvolvimento Rural) estabelecida pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA-SP). Em média cada núcleo regional é composto por representantes de quatro regiões.

A organização interna FAMHESP e os projetos de gestão territorial

Neste item analisaremos a organização interna da FAMHESP e os projetos de gestão territorial para averiguar a coesão das estratégias com as associações federadas, ou seja, mensurar o grau de empoderamento existente entre a direção estadual e as entidades partícipes.

O primeiro aspecto está relacionado à sistemática de desenvolvimento das reuniões. Os encontros têm sido desenvolvidos com os coordenadores dos núcleos regionais, que por sua vez presidem associações em seus respectivos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs). Grosso modo, os interesses da federação estão relacionados ao debate dos desdobramentos do programa de microbacias, porém observamos um forte debate concernente à questão de interesses de classe:

Nas reuniões procuramos trocar experiências acerca da sensibilização das associações e seus problemas. Por exemplo, o cancro cítrico, nós não concordamos da forma como é praticada a erradicação dos pomares. Na questão das áreas de preservação permanente, com relação ao imposto da água, nós entendemos que ao invés de pagar, devemos receber por estarmos preservando os mananciais. Outro problema é a questão da identidade: nossa federação é composta por produtores tradicionais e também tem os assentados - não fazemos distinção - desde que esteja na terra, também é um produtor. Mas não concordamos com o conceito de agricultura familiar, que dá ideia de estarmos correndo para assentar as pessoas, nós praticamos o agronegócio familiar, queremos outro tipo de tratamento, pois somos responsáveis por mais de 85% da produção de alimentos. (Informação Verbal, maio/2008)

É interessante frisar a contestação da “identidade” atribuída ao grupo, na medida em que o dirigente refuta o conceito de *agricultura familiar* que a partir da última década do século XX adquiriu um papel de destaque no âmbito das políticas públicas, tanto em escala estadual, nacional e até mesmo internacional, sobretudo pela sua difusão por organismos multilaterais como a FAO e o Banco Mundial.

Para ele, a noção de agricultor familiar está muito atrelada à questão da reforma agrária (“dá ideia de estarmos correndo para assentar as pessoas”) e defende que a produção desenvolvida pelo segmento social representado pela FAMHESP é o *agronegócio familiar*, dada sua expressividade na produção de alimentos. Por um lado, isto denota a noção de pertencimento que a federação possui com a visão de mundo da classe empresarial rural e, por outro lado, o estranhamento existente em relação a questão da reforma agrária e a implantação de assentamentos rurais.

Relacionando este debate ao perfil dos produtores rurais das associações federadas constatamos que os pequenos e médios produtores rurais são o público prioritário. Mas esta classificação está expressamente vinculada às ações do PEMH, ou seja, são produtores que criam associações para receber os benefícios do programa.

[...] é de acordo com a existência do maior número de sítios, porque a intenção do programa é fixar o homem no campo e desenvolver uma forma de recuperação do meio ambiente. Mas existe um critério de diferenciação dos incentivos de acordo com o tamanho da área. Para o pequeno é custeado 100% dos gastos, para o médio, vamos supor uns 80% e o grande muda um pouco para menos o valor do subsídio². (Informação verbal, maio/2008)

² Para maior detalhamento acerca dos critérios de seleção dos produtores ver NEVES NETO (2009) e CLEMENTE (2011). Para uma crítica em torno dos problemas político-partidários que muitas vezes sobrepõem os critérios técnicos na seleção de municípios e microbacias ver HESPANHOL (2005).

Este caráter induzido das associações vinculadas a FAMHESP resulta na ausência de uma *identidade de classe* dos produtores associados. As ações do PEMH têm inegavelmente trazido avanços do ponto de vista da recuperação ambiental, mas peca ao não possibilitar a constituição de associações de produtores que possuam autonomia e clareza nos objetivos a serem atingidos a médio e longo prazo.

No que tange a territorialidade da Federação, do ponto de vista da quantidade de associações existentes, consta uma expressividade numérica inversamente proporcional às afiliadas. O nível de participação apresenta patamares inexpressivos, sobretudo quando analisamos a realidade da FAMHESP que tem o território estadual como escala de atuação:

Hoje nós temos cerca de 900 associações no estado. Todas estão na ativa, mas legalizadas são muito poucas. Nós temos mais de 900 microbacias em ação em 550 municípios do estado, mas temos 90 associações filiadas o que daria 10%. (MOREIRA, maio/2008).

Do montante total de associações constituídas em todo o estado de São Paulo (900 associações) apenas 10% estão vinculadas a FAMHESP. De certo modo essa baixa adesão se explica pelo caráter induzido pelo qual estas associações vêm sendo constituídas como um pressuposto para que os produtores rurais tenham acesso aos benefícios do PEMH.

Do ponto de vista das exigências da legislação ambiental que relacionada ao PEMH consiste no principal indutor do surgimento da FAMHESP, a questão da reconstituição das Áreas de Preservação Permanente que está entre as metas do programa é um debate recorrente entre os pequenos produtores proprietários e assentados. Em linhas gerais, têm se posicionado favoravelmente a reconstituição das APPs, tendo em vista que os pequenos produtores têm acesso facilitado a um “pacote” de benefícios do PEHM, conforme salienta Neves Neto (2009):

A maior parte dos recursos financeiros do PEMH é destinada aos pequenos produtores rurais. Práticas individuais – adubação verde, cerca de proteção de mananciais, e faixa de retenção – e práticas comunitárias – construção de abastecedores, aquisição de equipamentos, como o distribuidor de calcário, roçadeira, escarificador/subsolador, - chegam a ter até 90% dos custos subvencionados pelo programa [...] (p. 90)

Enfim, observa-se que na FAMHESP existe uma compreensão da relevância da questão ambiental, mas que deve ser uma responsabilidade de todo o conjunto da sociedade e que o produtor rural receba incentivos financeiros para recuperar as APP's.

Influência das associações federadas na organização da produção agropecuária

Será realizada uma análise da capacidade da federação em influenciar nas formas de produção agropecuária das associações afiliadas com vistas a especialização e/ou diversificação produtiva.

Na FAMHESP é visível a influência das ações do PEMH, tendo em vista que os objetivos da federação se coadunam e/ou reproduzem as metas do programa, tanto pela importância dada à dimensão ambiental, quanto na assimilação do conceito de desenvolvimento sustentável:

[...] eu costumo dizer que tudo que está ligado à melhoria das condições de vida do produtor é nosso interesse, sobretudo a questão ambiental. Nós criamos algumas expectativas a curto, médio e longo prazo, sendo que o objetivo principal é unir as associações de microbacias do estado de São Paulo para adquirir mais força na luta pelos produtores familiares para que eles possam obter mais renda e promover o desenvolvimento rural sustentável. (Informação verbal, maio/2008).

Mas, observamos também uma iniciativa em fortalecer a entidade para respaldá-la politicamente na defesa dos interesses de uma classe que destoa das classes patronais e de trabalhadores rurais representadas institucionalmente em São Paulo, respectivamente pela Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP). Esta classe - conforme vimos anteriormente – seria conceituada como *agronegócio familiar* e se fortaleceria por meio da consolidação da FAMHESP:

O estado de São Paulo possui 270 mil famílias rurais e o nosso sonho é agregar todas estas famílias. A nossa federação já é a terceira maior força do estado, mas vamos brigar para ser a primeira. Ela está atrás da FAESP que é patronal e da FETAESP que é dos trabalhadores rurais. (Informação verbal, maio/2008).

É importante frisar, que no âmbito da representação sindical rural de trabalhadores rurais no estado de São Paulo, existe ainda a Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP) criada em 1989, visando superar a fragmentação de interesses inerente ao formato de organização por meio dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR's) na medida em que estes agregam tanto pequenos proprietários rurais (agricultores familiares/camponeses) quanto os empregados rurais, que em muitos casos estão submetidos por meio de contratos trabalhistas aos primeiros.

Para tanto, a entidade está buscando se fortalecer aproveitando-se da estrutura disponibilizada pela CATI (Coordenadoria de Assistência Integral) nos EDRs onde atuam os seus núcleos regionais. Nas palavras do entrevistado o objetivo é “investir na capacitação humana, pois se não mudarmos a mentalidade individualista dos nossos produtores, não conseguiremos avançar”. (Informação verbal, maio/2008).

3.3. Acesso e avaliação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

O acesso a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) consiste num dos elementos fundamentais do processo produtivo agropecuário e para o desenvolvimento rural. Faremos uma análise deste acesso no âmbito da FAMHESP, bem como a avaliação da assistência técnica e extensão rural pública.

O serviço público de assistência técnica e extensão rural no estado de São Paulo é responsabilidade da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) que possui como órgão executor a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI)³. Com a descentralização administrativa desencadeada a partir da Constituição Federal de 1988, as Casas de Agricultura foram sendo municipalizadas e a CATI executa suas ações usufruindo a estrutura física e dividindo os recursos humanos com as prefeituras municipais em todo o estado.

Apesar da estrutura espacializada no território estadual, existem alguns problemas estruturais que afetam a qualidade da assistência técnica disponibilizada aos produtores rurais. Dentre estes problemas está a instabilidade dos profissionais especializados contratados pelas prefeituras – como agrônomos e veterinários - que invariavelmente têm influência e ingerência de questões político-partidárias. Na maioria das vezes, os contratos são em regime de tempo parcial, o que leva esses profissionais a buscarem ocupações em mais de um município ou estabelecendo vínculos com outras entidades e/ou empresas para auferirem melhores rendimentos.

O depoimento do presidente da FAMHESP salienta a insatisfação com a assistência técnica e aponta como alternativa para o melhoramento o direcionamento de mais recursos para incentivar os técnicos, filhos de produtores, a terem acesso facilitado a terra,

³ A CATI, órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo, desde 1967, desde que foi criada, vem trabalhando para o produtor rural, prestando serviços e oferecendo seus produtos. Com sede em Campinas (SP), a rede da CATI é composta por 40 Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) distribuídos nas várias regiões do Estado de São Paulo. Os 40 EDRs englobam as Casas de Agricultura municipais que estão presentes em quase todos os municípios do Estado de São Paulo. Além disto, a CATI possui 21 núcleos para produção de sementes e mudas. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br> Acesso em 25/04/2009.

[...] nós não temos assistência técnica, temos consultoria técnica. E um dos nossos objetivos é lutar por assistência técnica. Nós temos observado nestes anos que passaram que o estado de São Paulo possui o maior número de técnicos do país, cerca de 15 mil técnicos, dos quais 99% estão trabalhando para multinacionais. Se esses técnicos estivessem trabalhando na extensão rural, nós éramos uma potência. O que ocorreu foi que os filhos dos agricultores foram para cidade, se formaram e não voltaram para o campo. A perda foi toda para o nosso setor. Eu não desmereço a reforma agrária, mas eu acho que o governo deveria criar uma linha de crédito que incentivasse o técnico que se formou a ter acesso a terra, a investir o seu conhecimento na produção e servir de exemplo. (Informação verbal, maio/2008).

Note-se que a linha de crédito sugerida como forma de facilitar o acesso a terra dos técnicos é pensada em contraposição a reforma agrária. Isto demonstra um pensamento comum dentre os produtores de que a terra deve ser concedida *a quem já tem experiência na agricultura*.

No caso dos assentamentos oriundos da reforma agrária a assistência técnica é responsabilidade de dois órgãos distintos: em nível estadual o ITESP e em nível federal o INCRA. O Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) foi criado em 1991 voltado para a regularização fundiária, mediação de conflitos fundiários e capacitação dos trabalhadores rurais⁴.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado em 1970 e está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A partir do governo Lula (2003-2010) o órgão passou a ter uma atuação mais descentralizada no estado de São Paulo com a criação de sub-sedes regionais para agilizar o andamento dos processos de regularização fundiária e capacitação dos assentados de reforma agrária⁵.

⁴ Em 1991 é criado o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP). Em 1999 A Lei 10.207, de 8 de janeiro, cria a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, regulamentada pelo Decreto 44.294, de 4 de outubro. A criação da Fundação Itesp consolida a experiência institucional paulista na reforma agrária, iniciada no governo de Carvalho Pinto, que elevou São Paulo à condição de modelo nessa área. A Fundação Itesp é sucessora natural e legal de toda uma seqüência de órgãos estaduais ligados às questões agrárias e fundiárias. Disponível em <http://www.itesp.sp.gov.br> Acesso em 25/04/2009.

⁵ O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criada pelo Decreto-lei n.º 1.110, de 9 de julho de 1970, teve sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto n.º 5.735, de 27 de março de 2006. Disponível em <http://www.incra.gov.br>

Participação versus autonomia: capacidade de construção de um projeto de desenvolvimento rural

Considerando que a participação é fundamental na organização e consolidação de qualquer grupo na produção do espaço social como exercício de cidadania, faremos neste item uma avaliação desta dimensão no âmbito da FAMHESP e avaliaremos a capacidade de influência desta entidade na disputa territorial por projetos de desenvolvimento rural no estado de São Paulo.

O primeiro aspecto que buscamos apreender foi o nível de interesse dos produtores das associações afiliadas em participar da composição da diretoria como das atividades do cotidiano em cada federação.

Na FAMHESP, embora o discurso seja permeado em torno da necessidade de capacitação dos produtores para o associativismo, paradoxalmente é ressaltado que a federação hoje congrega um grupo de produtores que possui a capacidade de interação e autonomia no debate com as instâncias governamentais e até mesmo ocupando cargos públicos:

Já faz 25 anos que eu corro atrás dessas coisas, e observo uma clara evolução, pois hoje temos um grupo no estado de São Paulo, que enfrenta qualquer desafio que tiver no país. Quando começamos, os produtores se escondiam atrás dos outros. E o quê ocorria? Pessoas que não tinham nada a ver conosco, nos representavam e tiravam proveito. Depois que começamos a nos organizar, já temos diversos prefeitos que são produtores, secretários da agricultura, ou seja, pessoas ligadas ao setor. Por isso que eu falo em capacitar as pessoas para mudar a mentalidade. Nós fazemos parcerias, cursos, palestras, principalmente com as crianças para mudar a cultura individualista. (Informação verbal, maio/2008).

Nas palavras do entrevistado, a prática associativa deve ser valorizada como uma forma de rompimento com o individualismo e o ideário vigente na sociedade de que o rural é o “lugar do atraso, do caipira, do analfabeto, do Jeca Tatu”. Esse é um aspecto importante que foi sublinhado em Oliveira (2003), em que atribuiu-se esse ideário às ações dos governos militares que usaram diversas estratégias para legitimar a modernização conservadora do campo, dentre elas a ideologia de que o rural é o lugar do *atraso*, ao passo que o urbano é sinônimo de *moderno*. Martins (1975) enfatiza a construção de estereótipos negativos do homem rural como o personagem *Jeca Tatu* difundido nas obras de Monteiro Lobato.

A questão do pagamento de mensalidade ou cotização consiste num aspecto fundamental para definir o nível da participação ativa dos afiliados em qualquer instituição. Portanto, este aspecto foi averiguado no âmbito das federações e em

ambas consta no estatuto essa exigência que não está sendo adequadamente cumprida.

Na FAMHESP, a mensalidade ficou definida no valor de R\$1,00 (um) real mensal por produtor rural filiado em cada uma das associações federadas. Mas o que se observa é que o pagamento vem sendo feito na medida em que as associações vislumbram o acesso aos benefícios do PEMH, a exemplo do *kit* de informática e escritório que está sendo distribuído para cada associação constituída para atender as metas do programa.

3.5. A interação da FAMHESP com o poder público e a questão das políticas de desenvolvimento rural

Compreender as relações estabelecidas entre a FAMHESP e o poder público é fundamental para identificar a capacidade de gestão territorial desta entidade diante de outras instituições públicas e privadas no debate em torno do desenvolvimento rural no estado de São Paulo.

O primeiro aspecto abordado diz respeito à avaliação do dirigente entrevistado em relação à escala do poder público que tem dado mais apoio ao setor agropecuário por meio de políticas desenvolvimento rural.

O dirigente da FAMHESP salienta que todas as escalas do poder público devem se articular para o êxito das ações. Contudo, na escala municipal não existe uma ação articulada, ficando as iniciativas reduzidas à vontade política de cada governante local. Na sua compreensão, o setor agropecuário vive uma conjuntura favorável pela diversidade de políticas de crédito voltadas ao rural e, por isso tem sido fundamental a articulação entre as escalas do poder público, mas, sobretudo, a competência de se criar articuladores internamente ao grupo de produtores rurais. “Vivemos hoje uma época que tem dinheiro sobrando para o produtor, mas desde que ele esteja organizado. A partir do momento em que tem a organização, têm acesso às informações, às entidades [...]”. (Informação verbal, maio/2008).

Quanto à capacidade de influenciar politicamente nas decisões do poder público, o dirigente da FAMHESP salienta que a entidade não se envolve em questões eleitorais, e por isso politicamente possui envergadura para reivindicar suas pautas independentemente do partido dos representantes do legislativo ou executivo. E acrescenta que a entidade não pode se posicionar politicamente, pois representa “uma classe composta por todos os partidos”.

No que concerne à sistemática de elaboração e concessão de políticas públicas de crédito e custeio agrícola, buscamos apreender como a FAMHESP considera a diferenciação no tratamento do segmento de produtores rurais que representa.

Para o dirigente da FAMHESP, há o entendimento de que não pode permanecer a diferenciação no tratamento dado aos assentados de reforma agrária e os agricultores familiares convencionais, pois no momento em que o primeiro tem o acesso à terra ele passa a ser um produtor “igual ao tradicional”. E acrescenta que já propôs o debate sobre a possibilidade de unificação da CATI e ITESP, contando que ambos são responsáveis pela assistência técnica e extensão rural no âmbito do governo estadual.

Aqui merece destacar a heterogeneidade dos sujeitos sociais que ocupam o espaço agrário brasileiro. É fundamental ressaltar o papel da autodesignada *Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)*, representada pela denominada “bancada ruralista”, que historicamente tem influenciado no processo de elaboração de políticas de desenvolvimento rural. Podemos compreender a constituição de dois ministérios de governo para a gestão do que a *priori* poderia se caracterizar como o mesmo segmento econômico da economia: a agropecuária.

Contudo, a diferenciação socioeconômica e espacial da agricultura brasileira é resultado da estrutura fundiária historicamente concentrada. A emergência e fortalecimento dos movimentos sociais de luta pela terra e a consequente expansão dos assentamentos rurais associada à elevada quantidade de pequenos proprietários resultou na constituição de um ministério de governo – o MDA - para a gestão de políticas públicas para o desenvolvimento das atividades deste segmento da sociedade brasileira, que é conceituado oficialmente como agricultura familiar⁶.

Neste sentido, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que até a década de 1990 agregava também as ações de regularização fundiária,

⁶ O MDA foi criado em 13 de janeiro de 2000 pela medida provisória n.º 1.999-14, que transformou o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária em Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sua última estrutura regimental foi definida pelo decreto n.º 5.033 de 5 de abril de 2004. Possui como missão reforma agrária, promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas. Disponível em http://www.brasil.gov.br/governo_federal/historico/ministerios/desen_agrario/ Acesso em 30/04/2009.

ficou incumbido do estímulo à expansão do segmento do agronegócio para o abastecimento interno e geração de excedentes para a exportação⁷.

Esta divisão de tarefas no âmbito ministerial traz à tona a cisão existente no quadro governamental no que concerne a questão agrária brasileira. Por um lado, o MAPA é responsável pelo setor do agronegócio exportador e conseqüentemente possui no seu quadro ministerial representantes da classe patronal rural brasileira, que eleitos compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista).

Por outro lado, o MDA tem como objetivo central o incentivo da agricultura familiar, sendo responsável pela principal política de crédito para a promoção do desenvolvimento deste setor da sociedade: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Note-se que no governo Lula (2003-2010), o quadro ministerial do MDA tem sido formado por setores ligados direta ou indiretamente aos movimentos sociais.

A compreensão do dirigente da FAMHESP em relação às ações da bancada ruralista é a de que os congressistas que a compõe podem beneficiar o segmento do “agronegócio familiar, os parasitas, não!”. Fica explícito em seu discurso o estranhamento em relação à reforma agrária, na medida em que considera os sujeitos sociais que compõem os movimentos sociais de luta pela terra como “parasitas”, do mesmo modo em que considera legítima as ações dos congressistas representantes da Frente Parlamentar da Agropecuária.

3.6. A atuação da FAMHESP e as perspectivas de desenvolvimento rural a partir do PEMH

Analisaremos aqui o projeto de desenvolvimento e as perspectivas futuras da FAMHESP. Dentre os principais objetivos destacados pelo seu primeiro dirigente, estava a meta de agregar as 270 mil famílias rurais existentes em São Paulo, atingindo no mínimo 500 associações do total de 900 existentes no estado.

Dentre os principais entraves para a ampliação da participação e continuidade das atividades, o dirigente da FAMHESP enfatiza a elevada faixa etária dos produtores rurais e ausência de substitutos, pois os jovens têm buscado nas cidades empregos que proporcionem um maior nível de renda. Na sua concepção, para reverter esse quadro é preciso gerar atrativos como a garantia de preços mínimos através de

⁷ O MAPA foi criado em 24 de agosto de 2001 pela a medida provisória n.º 2.143-36, que transforma o Ministério da Agricultura e do Abastecimento em Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Possui como missão promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira. Disponível em http://www.brasil.gov.br/governo_federal/historico/ministerios/agri_pec_abas/ Acesso em 30/04/2009.

subsídios para a produção agropecuária, a exemplo do que é feito em países desenvolvidos:

É preciso criar uma política agrícola de subsídios. Se os países ricos subsidiam porque aqui não? Eu fico louco da vida quando eles falam que alimento causou inflação, isso quer dizer que o produtor não pode ganhar dinheiro? Fica claro que a sociedade vai ter que bancar isso, seja através do imposto da água, através do sequestro de carbono, não interessa de onde. São fontes que o governo poderá utilizar para subsidiar o produtor. E outra coisa necessária, é o zoneamento das microrregiões, pois será possível direcionar o que e onde vai ser produzido determinados tipos de produtos de acordo com a demanda. Isso possibilitaria a garantia de preço e renda para estimular o jovem a ficar. (Informação verbal, maio/2008).

De todos os aspectos salientados pelo dirigente, destaca-se a questão do zoneamento produtivo conforme as microrregiões. Este tipo de política agrícola de forma bem estruturada pode propiciar uma estratégia de reprodução social adequando as culturas agrícolas ao tipo de solo e, sobretudo, evitando a super produção de um mesmo produto, o que acarreta a queda dos preços e conseqüentemente grandes prejuízos aos pequenos produtores pela dificuldade de armazenamento.

Do ponto de vista de pensar uma possibilidade de aliança entre os assentados de reforma agrária e os agricultores familiares convencionais, que consiste numa das propostas de fortalecimento político e associativo deste segmento que possui como características constitutivas a produção familiar, ambos os dirigentes acreditam ser viável o desenvolvimento de trabalhos conjuntos. Na FAMHESP o PEMH é apontado como política eficiente para soldagem das ações, na medida em que permite uma visão integrada do desenvolvimento em nível das microbacias a partir dos pressupostos da sustentabilidade.

É preciso refletir sobre a participação e formação de associações entre os pequenos proprietários rurais. Por um lado esta tem permitido acesso às políticas públicas e maior poder de barganha para inserção destes no mercado. Por outro lado, o poder de “decisão” que lhes é “permitido” na esfera governamental já vem pronto de “cima para baixo”, restando a eles apenas decidir entre a ou b e, neste caso, ainda é preciso salientar que, tais questões são cuidadosamente colocadas de modo a não proporcionar significativas mudanças estruturais no *status quo*.

Deste modo, Gómez (2006) salienta que esta participação estimulada por órgãos oficiais tem se caracterizado por ser fortemente controlada por grupos dominantes, induzida, sem poder decisório em assuntos que realmente tragam melhorias para os proprietários rurais. Deste modo, a participação fica condicionada a

ser apenas de caráter “consultivo”, pois decide apenas questões de menor relevância, que não desencadeiam mudanças significativas.

Para aprofundar a compreensão da questão do desenvolvimento rural na perspectiva territorial, buscamos identificar as dimensões do desenvolvimento que são consideradas relevantes na ótica dos dirigentes das federações.

Na concepção de desenvolvimento rural do dirigente da FAMHESP deve-se fortalecer a ênfase na capacitação do produtor rural, desenvolvendo sua autoestima e confiança. Para tanto, é fundamental que tenha condições de auferir renda para garantir a qualidade de vida da família, o que permitiria a sua continuidade em condições dignas no espaço rural. Enfatiza ainda que o produtor rural deve ser visto como “um patrimônio da sociedade e do meio ambiente” e, por isso cabe às instâncias governamentais fomentar a reprodução social da agricultura familiar, por meio de subsídios, transferindo responsabilidades para todos os setores da sociedade.

Para pensar uma proposta de desenvolvimento rural regional na perspectiva territorial é fundamental que estas federações reúnam estratégias que possam fortalecê-las politicamente no debate com outros atores sociais e agências governamentais como as prefeituras, o ITESP, o INCRA e a CATI e agências de mediação como os colegiados territoriais do Programa Territórios da Cidadania, as ONGs e os movimentos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Microbacias Hidrográficas caracterizou-se por apresentar objetivos e diretrizes bastante avançados, no âmbito do paradigma do desenvolvimento sustentável, tendo como centralidade a contenção da degradação ambiental no campo e o combate à pobreza rural, premissas da sustentabilidade assumidas pelo programa. Contudo, as ações e medidas emanadas do PEMH concentraram-se muito na esfera técnico agrônômica, ficando o combate a pobreza em segundo plano. Outrossim, as ações de combate à pobreza trazidas pelo PEMH restringiram-se ao incentivo à formação de associações de produtores rurais. Consideramos tal ação importante, porém, insuficiente para gerar renda e superar a situação de pobreza e descapitalização de muitos pequenos proprietários rurais. Assim, observa-se que o programa não conseguiu contemplar as esferas técnico agrônômicas e socioeconômica com a mesma intensidade, comprometendo assim de modo significativo a busca pelo desenvolvimento rural sustentável.

No caso do incentivo à participação dos agentes locais via adesão nas associações de produtores rurais, em outros trabalhos já salientamos que os efeitos benéficos dessas medidas foram bloqueados por uma série de motivos, dentre eles, o clientelismo e o autoritarismo das classes dominantes locais. Cumpre assinalar que mesmo com a formação de associações e da FAMHESP, uma entidade com o objetivo de centralizar e congregar as ações dessas organizações coletivas objetivando abranger as associações rurais de todo o Estado, é possível verificar que ela conseguiu envolver apenas 10% das associações rurais paulistas. Isso denota que falta muito ainda para se atingir o desenvolvimento rural sustentável, que é a eficiência econômica, social e ambiental. No entanto, não se pode descartar as medidas positivas alcançadas com o programa e, portanto, torna-se relevante procurar expandi-las e aprimorá-las na perspectiva de um desenvolvimento rural concreto.

REFERÊNCIAS

CLEMENTE, Evandro César. *O programa de microbacias hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da Região de Jales/SP*. Tese [Doutorado em Geografia]. Presidente Prudente: UNESP, 2011.

HESPANHOL, A. Nivaldo. O programa microbacias hidrográficas e a questão do desenvolvimento de territórios rurais no estado de São Paulo- Brasil. *Anais das 4tas Jornadas Internacionais de Estudios Agrarios e Agroindustriales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - UBA, 2005. p.1 – 20.

HESPANHOL, A. N. Os programas de microbacias no Brasil. In: MARAFON, Gláucio José; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar (Orgs.). *Agricultura, Desenvolvimento e Transformações Socioespaciais: Reflexões interinstitucionais e constituição de grupos de pesquisa no rural e no urbano*. Uberlândia: Ed. UFU, 2008.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e Tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1975.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. *Desenvolvimento em (des)construção: Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural*. 2006, 439 f. Tese de Doutorado em Geografia – FCT/UNESP, Presidente Prudente.

NEVES NETO, Carlos de Castro. *O programa estadual de microbacias hidrográficas em São Paulo: o caso do município de Assis/SP*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: UNESP/FCT, 2009.

OLIVEIRA, Adriano R. *A fruticultura como alternativa econômica aos pequenos produtores rurais: o caso da região de Dracena-SP*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: UNESP/FCT, 2003.

OLIVEIRA, Adriano R. *O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural*. Tese [Doutorado em Geografia]. Presidente Prudente: UNESP, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. *Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas*. CATI: São Paulo, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. *Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas*. CATI, Seção Operativa: São Paulo, 2000. (CD-ROM)

ZOCCAL, José Cezar. *Soluções: cadernos de estudo em conservação do solo e da água*. Presidente Prudente: CODASP, 2007.

Recebido em: 25/01/2015

Aprovado para publicação em: 31/07/2015