

# Estado e agricultores familiares: uma análise interpretativa sobre o desenvolvimento rural no Sul de Minas Gerais<sup>1</sup>

Patrícia Aparecida Ferreira<sup>2</sup>

José Roberto Pereira<sup>3</sup>

Edgard Alencar<sup>4</sup>

Ana Carolina Santana<sup>5</sup>

**Resumo:** Este trabalho procurou identificar como os atores sociais vinculados à agricultura familiar (lideranças de produtores familiares, profissionais de ciências agrárias, autoridades municipais, pesquisadores e professores universitários) interpretam o papel do Estado para o desenvolvimento dessa categoria na região sul de Minas Gerais. Com relação à coleta de dados, utilizou-se a técnica “focused interview”. Os entrevistados foram selecionados pelo método não-probabilístico de amostragem por julgamento. Os resultados revelaram que a interpretação feita pelos entrevistados aproxima-se mais da perspectiva do Estado patrimonialista burocrático autoritário, tendo em vista que os depoimentos dos entrevistados corroboram com a reprodução das relações de dependência dos agricultores familiares em relação ao Estado. Por outro lado, alguns atores reconhecem a necessidade de mecanismos que incentivem a participação social, no entanto, salientaram que a mobilização dos produtores familiares na região ainda é incipiente e desarticulada.

**Palavras-chaves:** agricultura familiar, Estado, desenvolvimento rural, análise interpretativa.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a Fapemig pelo financiamento desta pesquisa.

<sup>2</sup> Professora Assistente e Doutoranda no Departamento de Administração da Universidade Federal de Lavras. E-mail: pattty82@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Professor Doutor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Lavras. E-mail: jpereira@ufla.br

<sup>4</sup> Professor PhD do Departamento de Administração da Universidade Federal de Lavras. E-mail: eddalencar@uol.com.br

<sup>5</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: carolcontato@yahoo.com.br

**Abstract:** *This paper aims to identify how the social individuals linked to family agriculture (leadership of familiar producers, professionals of agrarian sciences, town authorities, researchers and university professors) play the role of the State for the development of this category in the South Region of Minas Gerais. In relation to the data collection, the technique called "focused interview" was used. The interviewees were selected by the non probabilistic sampling by judgement method. The results revealed that the interpretation done by the interviewees is closest to the patrimonialistic, bureaucratic and authoritative State's perspective, as the statements suggest a bigger State's intervention. On the other side, some individuals recognize the necessity of the mechanisms that encourage social participation, although mentioning that the familiar producers' mobilization in the region is still incipient and inarticulate.*

**Key-words:** *familiar agriculture, State, rural development, interpretative analysis.*

**Classificação JEL:** R58.

## 1. Introdução

A agropecuária brasileira passou, nas últimas quatro décadas, por transformações estruturais, as quais resultaram numa nova inserção da agricultura no cenário sócio-econômico brasileiro. De acordo com Kageyama (2004), a agricultura se modernizou, a população rural passou a obter rendimentos nas adjacências das cidades, a indústria ocupou os espaços rurais e as diferenças culturais entre campo e cidades foram transformadas. Em decorrência dessas características, o rural deixou de ser somente sinônimo de agrícola, tornando-se pluriativo e multifuncional, surgindo, assim, diversas formas de agricultura familiar que incorporam uma diversidade de situações específicas e particulares, que variam desde o modo camponês de subsistência até as formas imbricadas de produção e comercialização mercantil. Desse modo, a noção de desenvolvimento rural, que incorpora a agricultura familiar como foco central de suas reflexões, ganhou legitimidade social, política e acadêmica no Brasil.

Neste contexto, por um longo tempo, o Estado esteve presente à frente das propostas de desenvolvimento rural, caracterizando, assim, como o principal agente de formulação e execução de políticas para o meio rural. Este tipo de Estado ficou conhecido como desenvolvimentista. No entanto, alterações de ordem social, política e econômica levaram a uma crise do Estado desenvolvimentista, cujas propostas passaram, então, a configurar pela minimização de seu papel e por reformas que visaram uma interconexão das esferas pública e privada. Como consequência, observa-se uma redução na capacidade do Estado em sustentar as políticas públicas de desenvolvimento

rural. Neste sentido é que se insere a questão central deste trabalho: como os atores sociais vinculados à agricultura familiar (lideranças de produtores familiares, profissionais de ciências agrárias, autoridades municipais, pesquisadores e professores universitários) interpretam o papel do Estado para o desenvolvimento dessa categoria na Região Sul de Minas Gerais (RSMG)?

Este trabalho procurou identificar os fatores favoráveis ou limitantes ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG, que estão relacionados à esfera do Estado, segundo a percepção das categorias de atores entrevistados, analisando-os, posteriormente, a luz da teoria do Estado. Partindo desse recorte analítico, a primeira parte deste artigo apresenta os fundamentos teóricos, utilizando autores que discutem a formação do Estado contemporâneo no Brasil. Além disso, procurou-se contextualizar a agricultura familiar e o desenvolvimento rural dentro das políticas do Estado brasileiro. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos que orientaram essa pesquisa, bem como os resultados decorrentes dessa análise interpretativa das relações entre Estado, agricultores familiares e desenvolvimento rural. Por fim, apresentam-se as considerações finais deste trabalho.

## **2. A Formação do Estado no Brasil: entre o patrimonialismo e a participação social**

O processo de redemocratização, vivenciado pela sociedade brasileira em meados da década de 80, teve como elemento principal a valorização do papel da cidadania, juntamente com a revigoração do poder local. Muitas prefeituras adotaram a participação social como uma das formas de gestão pública, merecendo destaque nesse contexto, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, analisado por Fedozzi (1999). No entanto, a institucionalização da cidadania no Brasil emperrou-se em uma longa tradição autoritária, com forte cunho patrimonialista nas formas de gerir o Estado, considerada por muitos autores (FEDOZZI, 1999; FAORO, 2000; DA MATTA, 1990; HOLANDA, 1995) como herança do nosso período colonial.

Para explicar o patrimonialismo, Faoro (2000) analisa historicamente a formação do Estado português e suas ramificações no Brasil, explicitando o conceito de estamento. Este autor utiliza o termo estamento para se referir ao domínio do patronato brasileiro no poder. De acordo com Campante (2003), o estamento de Faoro representa uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista. É uma estrutura social autônoma e fechada, típica de um “Estado patricio”, em que não há uma circulação de baixo para cima. Portanto, não se trata apenas de uma definição de classe social, pois engloba requisitos sociais, políticos e econômicos.

Para garantir a manutenção do estamento, o Estado patrimonialista brasileiro adotou medidas intervencionistas que eram contrárias ao modelo racional/democrático, não assumindo seu papel de fiador e mantenedor de uma ordem jurídica impessoal e universal que possibilitaria aos agentes econômicos a “calculabilidade” e o livre desenvolvimento de suas potencialidades. Portanto, conforme adverte Faoro (2000), o capitalismo brasileiro não era resultado das atividades econômicas da sociedade civil e, sim, da tutela do Estado, “*tire-se do capitalismo brasileiro o Estado e pouco ou nada sobrará*”.

No esquema explicativo de Faoro, a ausência do povo também teve presença constante. Campante (2003) corrobora com essa visão, acrescentando ao conceito de patrimonialismo os argumentos de Weber. Dessa forma, o patrimonialismo deve ser entendido como uma forma de dominação, representada pela vontade do dominador e legitimada pela obediência dos dominados, que não constitui uma sociedade civil contraposta ao Estado. Fedozzi (1999) também recorre a Weber para explicar o conceito de patrimonialismo, que surge em contraste a dominação racional-legal. A dominação patrimonial é caracterizada como uma forma de dominação orientada primariamente pela tradição e exercida em virtude a um direito próprio. As relações de dominação patrimonialista são, portanto, estruturalmente contrárias às regras universais de conduta necessárias à emergência da cidadania, pois tudo se baseia em “considerações pessoais” do patronato brasileiro.

Como forma de exercer o patrimonialismo, Fedozzi (1999) acrescenta o clientelismo. Segundo esse autor, o clientelismo baseia-se essencialmente em uma relação de dependência econômica e política, permeada pela troca de favores entre dois ou mais grupos. Além disso, o exercício do clientelismo representa um modo de regulação da transferência de recursos, maximizando as desigualdades sociais de uma dada sociedade por meio do acesso privilegiado aos centros de poder político e aos centros decisórios sobre bens e serviços públicos. Essas práticas de cooptação clientelistas se opõem às práticas institucionais promotoras da cidadania, que são baseadas em direitos formalmente iguais e correspondem a uma interação racional-legal do Estado com a sociedade.

Para Fedozzi (1999), o patrimonialismo brasileiro também é permeado por um traço de identidade nacional, “o jeitinho”<sup>6</sup>, que se faz presente tanto nas interações políticas entre governantes e governados, como também em todos os níveis sociais e instituições da sociedade. O patrimonialismo impõe sérios

---

<sup>6</sup> Para DaMatta (1990), o “jeitinho brasileiro” pode ser compreendido como um mecanismo, por meio do qual se procura superar as normas impessoais e universais, tornando o favorecido pelo “jeito” uma pessoa “mais igual” que as outras. O “jeitinho” como um símbolo de esperança em um mundo rígido de normas impessoais, pode ser utilizado como “legítimo” para resolver situações aparentemente insolúveis, mostrando os lados flexíveis, engenhosos e criativos dos brasileiros.

obstáculos à cidadania, visto que suas concepções são contrárias às condições demandadas por esta, tais como: a separação entre as esferas pública e privada, o exercício impessoal do poder, a prevalência de regras universais de conduta na gestão sócio-estatal, entre outras. Diante desse contexto, observa-se no Brasil um sistema político decorrente da forte tradição patrimonialista, que se impõe como condicionante da nossa histórica não-cidadania ou nas palavras de Carvalho (2007) “estadania” pelo fato de constatar no longo percurso da história da cidadania brasileira as práticas de concessão de poder, entre as quais a participação controlada dos indivíduos em instâncias do Estado.

Na concepção de Faoro (2000, p.71), a história brasileira sempre colocou “remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem odre rebentasse”. Do mesmo modo, o processo de modernização do Brasil conjugou-se por “*peças anacrônicas e idéias de vanguarda*”. O poder não emana do povo, pois este oscila entre o parasitismo, a mobilização sem participação e um governo ineficiente.

Além disso, no patrimonialismo, a administração política é considerada uma questão puramente pessoal do soberano – “a última orientação de tudo é o capricho inteiramente pessoal, o favor e a malevolência pessoais do soberano” – inexistindo, assim, uma clara diferenciação entre as “esferas públicas e privadas” (FEDOZZI, 1999, p.34). Diante disso, observa-se que o patrimonialismo, permeado por seus padrões clientelistas, representa um dos condicionantes da cultura política brasileira, que dificulta a institucionalização dos direitos individuais desde o período de Dom João VI. Reformar o Estado tornou-se imperativo para uma mudança social na direção da modernidade e efetiva democracia.

Para Bresser Pereira & Grau (1999), reformar o Estado consiste em uma tarefa complexa que perpassa pelos três níveis de governo. De um modo geral, para estes autores, reformar o Estado significa rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas, também, do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. Além disso, para se completar uma reforma, torna-se necessário superar a crise fiscal e as formas de intervenção do Estado no plano econômico e social, por meio de ações que visem o mercado e a justiça social.

Para conduzir esta reforma, ocorreram no Brasil sucessivas mudanças institucionais e políticas governamentais que ampliaram o papel do mercado na coordenação do sistema econômico e social. Consubstanciando com essa lógica, Dourado (2002) destaca o enxugamento da máquina estatal e a privatização de bens e serviços. Portanto, a reforma do Estado deve ser entendida como a superação de “visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista” por meio da transferência da produção de bens e serviços à sociedade e à iniciativa privada.

Entre outros contornos que se alinharam ao debate sobre a reforma, a participação social tornou-se um dos caminhos para a compreensão das necessidades de introduzir relações democráticas e dialógicas entre a sociedade e o Estado. Até a década de 70, o Brasil, era visto como um país de baixa propensão participativa e associativa, devido à privação das possibilidades de participação e exercício da cidadania, ocasionados por regimes militares. A participação como um ideal necessário para a democracia se destaca e começa a fazer parte da agenda, principalmente, no período pós Constituição de 1988. Dessa forma, observa-se que a Constituição da República, promulgada em 1988, representou o retorno da ordem federativa brasileira e lançou as bases da (re) construção da democracia no Brasil.

O restabelecimento dos laços democráticos no Brasil foram marcados tanto por avanços quantitativos como qualitativos (OLIVEIRA et al., 2008). Na concepção destes autores, a transição do regime autoritário/militar para o democrático foi promovido quantitativamente pela universalização do voto, consolidando, assim, a democracia representativa. Enquanto os avanços qualitativos nesse processo foram assegurados por meio da sedimentação de características da democracia participativa: interlocução entre sociedade e Estado, relevância persuasiva da opinião pública, e da democracia deliberativa: debate social como elemento norteador das ações políticas, reconhecimento do papel da argumentação pública em decisões coletivas, dentre outras.

Tenório et al. (2008) e Brelaz (2008) também corroboram com essa mesma orientação, defendendo a idéia de complementaridade entre democracia representativa e participativa, principalmente, em situações como a do contexto brasileiro, no qual a democracia representativa apresenta fortes registros de práticas patrimonialistas, clientelistas e de cooptação. Como a democracia não se resume apenas ao ato de votar a cada período eleitoral, sua plena realização tem que estar acompanhada necessariamente de uma efetiva participação da sociedade no dia-a-dia político e público do município, do estado ou da federação como um todo. É neste sentido que se reforça a idéia de integração, já que dentro da própria democracia representativa, podem ser iniciados processos de participação ativa da sociedade para uma real democracia participativa.

A democracia participativa como uma idéia cabível e necessária, dada a atual situação de desgaste da democracia representativa, pode ser visualizada nas instâncias de participação institucionalizadas, direta ou indiretamente, pela Constituição de 1988, como: projetos de iniciativa popular, plebiscitos, ação popular, consórcios intermunicipais, conselhos regionais de desenvolvimento e orçamentos participativos, entre outras.

A busca pela participação social está fundada em processos democráticos, cooperativo e educativo, de modo que a população, conscientizada de seu papel político-deliberativo, possa influenciar em todos os âmbitos decisórios, desde o planejamento, passando pela execução até a avaliação, sendo solidária no

empenho para a realização das políticas públicas (BRELAZ, 2008). Estabelece-se, assim, uma forma de intervenção dos atores sociais na vida pública, visto que a participação é um mecanismo de redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade, reduzindo-se assim as lacunas tão presentes nas relações Estado-sociedade (MEDEIROS e BORGES, 2007).

Ocorre, todavia, que a atuação dos canais participativos pode, também, sofrer influência de uma série de características decorrentes de questões institucionais e dos padrões sociais e culturais existentes na sociedade brasileira (SPINELLI e COSTA, 2008). Neste sentido, Dagnino e Tatagiba (2007) ressaltam que a incorporação da categoria participação social requer um olhar mais crítico e que envolva a “qualidade dessa participação” como um dos critérios para entender a sua efetivação em determinados contextos político-institucionais. Entre os critérios que permeiam a qualidade da participação social, Tenório et al. (2008) ressaltam os seguintes atributos: a) os participantes devem ter consciência sobre os seus atos, ou seja, do processo que estão vivenciando, pois, caso contrário, a participação é restrita, visto que alguma espécie de relação de poder persuasivo, pode se impor, tornando a participação como um simples adestramento; b) a participação não deve ser imposta, concedida ou doada, visto que a sua legitimidade encontra-se na sua conquista gradual que se dá através da conscientização da sua importância, da negociação de espaços para o seu exercício e do estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática; c) a voluntariedade da participação também contribui para a sua legitimidade, já que é contraditório reivindicar a obrigatoriedade para um processo que se deseja consciente e gerador de um indivíduo mais comprometido com mudanças. Observa-se que, apesar de toda a conjuntura democrática e cidadã propagada pela reforma do Estado, a vontade geral ainda é incipiente e suprimida por interesses particulares.

### **3. Agricultura familiar, desenvolvimento rural e o papel do Estado**

Apresentadas as questões que orientam a formação do Estado no Brasil, torna-se necessário conjugá-las com o objetivo deste estudo, ou seja, a interpretação que os diversos atores sociais vinculados à agricultura familiar possuem sobre o papel do Estado no desenvolvimento desta categoria.

De acordo com Navarro (2001), nos últimos 50 anos, o termo desenvolvimento rural foi intensamente discutido, adentrando o campo da política e orientando programas governamentais. Para esse autor, as décadas de 60 e 70 no Brasil constituíram o ápice do desenvolvimento rural, caracterizando-se como um dos grandes motores das políticas públicas federais,

visto que a agricultura daquela época refletia um peso significativo para as contas nacionais. Além disso, grande parte da população estava envolvida com atividades agrícolas e habitando as áreas rurais.

Com relação às estratégias de desenvolvimento rural desenvolvidas pelo Estado contemporâneo brasileiro, observa-se duas fases marcantes: o período desenvolvimentista marcado por um governo militar patrimonialista autoritário e burocrático das décadas de 60 e 70, e o período de crise e reforma do Estado nas décadas de 80 e 90. No período desenvolvimentista das décadas de 60 e 70, a agricultura brasileira encontrava-se em uma fase de transição, rompendo radicalmente com suas práticas do passado e adotando as novas formas racionalizantes de produção preconizadas pela Revolução Verde<sup>7</sup>. Como consequência disso, as políticas de desenvolvimento rural se orientavam pelos princípios modernizantes da Revolução Verde, caracterizando, assim, o período denominado de “modernização agrícola”. Perante tal contexto, Navarro (2001) observa uma forte intensificação tecnológica e uma crescente absorção de insumos modernos pelos produtores, como parte de uma estratégia de aumento da produtividade e elevação da renda dos produtores. Grande parte dessa modernização agrícola foi financiada pelo Estado. Crédito rural subsidiado e aumentos quantitativos de produção e de produtividade eram as principais diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento. A ênfase da política agrícola, segundo Bonelli e Pessoa (1998), concentrava-se no uso de subsídios aos fertilizantes e outros insumos químicos, na adoção de taxas de juros subsidiadas nos créditos do governo e nos privilégios fiscais.

Em síntese, Alencar (2000) enumera os principais mecanismos criados pelo Estado para a modernização da agricultura: a) investimento público em infra-estrutura (estradas, comunicação, comercialização, dentre outras); b) estabelecimentos de projetos especiais e programas regionais; c) encorajamento aos investimentos privados em reflorestamento e à abertura de grandes fazendas nas regiões Centro-Oeste e amazônica; d) desenvolvimento da agroindústria; e) reestruturação da pesquisa agropecuária e da extensão rural; f) incremento do crédito rural, geralmente a taxas de juros negativas; g) subsídios para a aquisição de insumos modernos, tais como fertilizantes, sementes e máquinas. O mesmo autor também salienta que, ao mesmo tempo que o Estado criava condições infra-estruturais necessárias à mudança da base técnica de produção, mantinha o seu papel de estabilizador entre as necessidades do mercado interno e a pressão do mercado externo.

Com relação aos investimentos em pesquisa e extensão, Bonelli e Pessoa (1998) consideram como marco fundamental dessas políticas a criação da Embrapa em 1973. A esse órgão foram delegadas as atribuições de elaborar as

<sup>7</sup> Transformação na agricultura, a partir dos anos 1950, caracterizada pela injeção de tecnologia básica e de um conjunto de práticas e insumos agrícolas que asseguraram condições para que as cultivares alcançassem altos níveis de produtividade.

políticas de pesquisa agrícola em âmbito nacional, definir prioridades, coordenar, supervisionar e realizar pesquisas por meio de seus centros nacionais, unidades de execução e instituições estaduais de pesquisa. Além disso, o Estado promoveu mudanças estruturais nos órgãos de pesquisa e nas universidades, objetivando maior aprofundamento nos estudos técnicos agrônômicos que, por seu turno, deveriam apresentar resultados, cuja aplicação no campo levaria ao aumento das produtividades físicas do trabalho e por área.

Conforme exposto, as ações empreendidas pelos governos militares foram de suma importância para a modernização dos padrões agrícolas brasileiros. No entanto, no final da década de 70, o Estado intervencionista entrou em crise, desencadeando uma série de fatores que afetaram o setor agropecuário, tais como a redução do volume de crédito e investimentos em pesquisas. Além disso, o contexto mundial de globalização dos anos 80 e 90 apontavam para a necessidade de um Estado neoliberal, reduzindo, assim, a intervenção do setor público e deslocando algumas questões econômicas e sociais para as esferas do mercado e da sociedade civil. No final da década de 1980, no Brasil, as idéias neoliberais ressaltaram, entre outras diretrizes, a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação dos mercados, a política de privatizações e o enxugamento da máquina pública (SANTOS e ICHIKAWA, 2003).

Como resultado, o poder de manobra do Estado para erigir programas de desenvolvimento rural foi reduzido com o passar dos anos. Entretanto, por outro lado, a sociedade civil começou a conquistar espaços democráticos e de participação no Estado. A elaboração das políticas relacionadas ao meio rural deixaram de ser tarefas exclusivamente das instituições governamentais, incorporando a participação dos diversos atores sociais do campo, bem como as suas aspirações históricas, sociais, políticas e econômicas. Com relação à participação, Flores e Macedo (2006) destacam que esta deve ser compreendida como um processo de conscientização, poder e envolvimento efetivo dos atores sociais no processo de desenvolvimento. Dessa forma, a participação implica na formação de organizações associativas, conselhos gestores, sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, entre outras. Além disso, observa-se uma descentralização de poderes, elevando, assim, o desenvolvimento local como um dos principais associados do desenvolvimento rural.

Segundo Abramovay (2001), aliados ao desenvolvimento local, a difusão de conselhos gestores também surgiu como importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. No setor agropecuário, a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se a partir de 1997, visto que estes eram uma das condições para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A institucionalização do Pronaf como política pública representou um marco para o contexto rural democrático brasileiro, uma vez que este surgiu como uma resposta das reivindicações de organizações e movimentos ligados à agricultura

familiar. Por outro lado, Abramovay (2001) destaca a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua freqüente submissão a poderes locais dominantes. Para esse autor, o problema reside, na maioria das vezes, na forma como foram criados estes conselhos, ou seja, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados, sendo considerados meramente como um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais com a supervisão de representantes da sociedade civil.

Dessa forma, verifica-se que, apesar de todas as mudanças ocorridas no papel do Estado como empreendedor do desenvolvimento rural, ainda há muitos desafios a serem superados, principalmente com relação à mobilização dos produtores, que ainda é incipiente. Além disso, Graziano da Silva (1999) destaca que, desde o período desenvolvimentista, as políticas agrícolas eram diferenciadas conforme o tipo de produtor (pequeno, médio e grande), estabelecendo taxas distintas para os empréstimos do crédito rural.

Santos & Ichikawa (2003) também corroboram com essa questão, explicitando que os médios e grandes produtores foram os mais beneficiados, principalmente, no que diz respeito ao acesso ao crédito e à pesquisa agrícola, que se desenvolveu mais no intuito de atender às necessidades dos grandes e médios produtores de culturas de exportação do que às necessidades dos pequenos produtores de culturas alimentares. Graziano da Silva (1999) também acrescenta alguns motivos que justificam maior concentração das políticas públicas para agricultura patronal, destacando a forte presença de representantes desse setor no interior do próprio aparelho de Estado por meio de lobbies ou organizações de classe, reforçando, assim, a cultura patrimonialista brasileira.

## 4. Metodologia

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa iniciada em 1996, que procurou descrever os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas Gerais. Na primeira fase da pesquisa (1996-1998), foram entrevistados 10 lideranças de produtores empresários e 11 profissionais de ciências agrárias selecionados pelo método não-probabilístico de amostragem por julgamento. Na segunda fase (2003-2004) foram entrevistados 11 lideranças de produtores familiares, 12 técnicos que trabalhavam com agricultura familiar e 12 autoridades das cidades onde residiam os produtores entrevistados. Na terceira fase (2007) foram entrevistados três pesquisadores de uma instituição pública de pesquisa e três professores universitários que realizam pesquisas e trabalhos de extensão com a agricultura familiar.

Neste estudo, trabalhou-se com os dados coletados na segunda e terceira fase, uma vez que se dispõe de um amplo acervo de informações, possibilitando,

assim, novas análises. Para coleta de dados, utilizou-se o método “entrevista focalizada” (focused-interview) e os entrevistados foram selecionados pelo método não-probabilístico de amostragem por julgamento, em que as pessoas são escolhidas por preencherem certos critérios e pela relevância de suas informações.

Por liderança de agricultores familiares, entendem-se aqueles produtores que mais se destacaram na discussão de temas relacionados à política agrícola, à tecnologia e ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. Foi encaminhada aos diretores da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), da Caritas de Minas Gerais e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), bem como à direção regional da Emater-MG, carta solicitando a indicação de cinco nomes de produtores que mais se destacavam na discussão de temas relacionados com política agrícola, tecnologia e desenvolvimento da agricultura familiar no sul de Minas Gerais. Os nomes indicados por essas instituições foram cruzados, sendo selecionados os produtores familiares que haviam sido apontados duas ou mais vezes.

O processo de seleção dos profissionais de ciências agrárias, pesquisadores e professores foi semelhante. Solicitou-se à direção de suas organizações de origem a indicação de três profissionais que desenvolviam trabalhos com a agricultura familiar e que atuassem na área de estudo, preferencialmente há mais de dois anos. A inclusão desses atores neste estudo deve-se ao papel estratégico que as suas instituições podem desempenhar no processo de desenvolvimento regional, atuando nas atividades de extensão, pesquisa e ensino. Portanto, estavam mais habilitados a fornecer informações que a pesquisa demandava.

Com relação às autoridades municipais, selecionaram-se os responsáveis pelo setor agropecuário (prefeitos ou secretários de agricultura) dos municípios em que os agricultores familiares, profissionais de ciências agrárias, pesquisadores e professores exerciam suas atividades. A abrangência dessa categoria de atores sociais deve-se à necessidade de verificar as intervenções realizadas pelo executivo municipal quanto ao desenvolvimento da agropecuária familiar.

As entrevistas foram gravadas e transcritas. Já a análise dos dados seguiu os seguintes passos: leitura sistemática de todas as entrevistas; identificação de dimensões (o que existe ou não em comum nos depoimentos); codificação das diferentes dimensões, estabelecendo códigos para identificá-las; organização das dimensões codificadas em categorias de objetos significantes; montagem da rede de significação que enfatiza a generalização na forma de descrições gerais de dados combinados, advindos de dados verbais trabalhados durante a análise, construindo um sistema geral de combinações dos significados (KLUTH, 2000).

## **5. Análise interpretativa das relações entre Estado, agricultores familiares e desenvolvimento rural**

Considerando-se a realidade social, na qual está inserida a agropecuária familiar na RSMG, pode-se observar que esta apresenta tanto fatores favoráveis como fatores limitantes ao desenvolvimento rural, tendo como influência decisiva o tipo de intervenção do Estado.

Identificaram-se diferentes categorias de fatores que vão desde aspectos específicos das atividades produtivas a características sócio-culturais, políticas e institucionais vinculadas à agropecuária na região. Entretanto, neste trabalho, discutir-se-á somente os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária familiar na RSMG, que estão relacionados à esfera do Estado. Outros fatores, como por exemplo, as formas de mobilização dos produtores familiares (cooperativas, associações e sindicatos) e a falta de recursos financeiros também serão apresentadas, uma vez que os entrevistados os percebem como fatores que estão inter-relacionados a uma menor ou maior intervenção do Estado.

Nesse sentido, justifica-se o uso da abordagem interpretativa, pois permite ao ator social, num primeiro momento, identificar qualidades em um dado objeto e atribuí-lo ao significado de fator favorável ou limitante. No entanto, a conexão que o ator estabelece entre este objeto e outros objetos de orientação pode levá-lo a redefinir o significado inicialmente estabelecido, passando a perceber tal objeto como um fator limitante ou interpretar que o seu significado de fator favorável está condicionado pela presença de outros objetos situacionais. Por fim, apresentados os fatores favoráveis e limitantes, procurar-se-á articulá-los segundo a Teoria do Estado.

### ***5.1. Fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária familiar na RSMG relacionados à esfera do Estado***

Poucas foram as ações, originadas do Estado, consideradas como fatores favoráveis ao desenvolvimento regional e, especialmente, à agricultura familiar. Na visão dos entrevistados, foram mencionados, como favoráveis, o Pronaf e algumas ações de instituições de apoio, como universidades, escolas agrotécnicas, escritórios da Emater e Epamig.

Segundo os entrevistados, o Pronaf é o único programa de política pública utilizado pela agropecuária familiar na RSMG. Os recursos financeiros provenientes desse programa federal são repassados aos produtores familiares a juros menores do que os do mercado financeiro, oferecendo-lhes condições para se capitalizarem e desenvolverem as suas atividades. No entanto, esse fator não está sendo explorado de forma adequada, pois os entrevistados avaliam que a

disponibilidade de recursos financeiros não é suficiente para atender a toda a demanda de produtores familiares do sul de Minas Gerais. Além disso, os critérios que permeiam a concessão de recursos financeiros por intermédio do Pronaf são ineficientes, visto que é comum ocorrer uma defasagem de tempo entre a liberação dos recursos e o período de cultivo dos produtos, o que, devido à peculiaridade das características naturais, não pode ter atraso.

Com relação às instituições agropecuárias presentes na RSMG, a Emater foi a mais mencionada, uma vez que possui escritórios em quase todos os municípios pesquisados. Segundo depoimentos dos atores entrevistados, essa instituição presta diversos serviços aos produtores, como assistência técnica, orientação sobre formas de financiamento, cadastro do Pronaf, informações sobre canais de comercialização e redução de custos, incentivos ao associativismo, criação de agroindústrias domésticas e diversificação de atividades. Trechos de depoimentos, apresentados a seguir, ilustram a avaliação positiva dessa organização pública.

A Emater é, basicamente, o seguinte: a gente está na linha de frente. Então você levanta a necessidade, forma e trabalha com os grupos. Você gerencia o grupo. Então, a gente trabalha basicamente na linha de frente, levantando as necessidades e as potencialidades. Então, basicamente, é esse o trabalho nosso, é um trabalho de extensão. Você levar alguma coisa e trabalhar junto com eles [sic], tanto na parte de produção e na parte de comercialização também (J., profissional de ciências agrárias).

Todavia, na visão dos entrevistados, alguns fatores foram identificados como restritivos, reduzindo o potencial de desenvolvimento dessa organização. Consideram que o número de extensionistas lotados nos escritórios é insuficiente para atender adequadamente ao elevado número de produtores familiares. Apontam que a solução desse fator limitante está relacionada à ampliação do quadro de extensionistas. Ressaltou-se, também, que a Emater possui um modelo padronizado de assistência técnica, o que reduz o impacto de suas ações junto aos produtores familiares. As ações padronizadas, observou um entrevistado, não consideram as peculiaridades que as atividades agropecuárias apresentam em cada município. Portanto, o trabalho dessa instituição deveria ser mais dinâmico, concentrando-se nas especificidades municipais.

A assistência técnica monopolizou de tal forma, que tudo que se fala, fala em Emater. Então, eu acho que o profissional ou ele forma e trabalha na Emater ou ele trabalha com ele [sic]. Monopolizaram de tal forma que não tem como desvincular disso aí. E, na verdade, se segue um padrão. Tinha que se estudar cada município, não seguir apenas um padrão. Então, eu sou mais a favor de se adaptar ao que tem (...) (R., autoridade municipal).

Com relação à Epamig, os entrevistados mencionaram que essa organização pública de pesquisa desenvolve novas tecnologias para a agropecuária e organiza eventos, disseminando, assim, conhecimentos para os produtores familiares. No entanto, avaliam que o desenvolvimento das pesquisas e novas tecnologias nem sempre leva em conta as necessidades dos produtores familiares, já que se fundamentam em outras diretrizes definidas pela cúpula dessa organização ou, como salientou um entrevistado, nos interesses do próprio pesquisador. Além disso, ponderam que a Epamig deveria inovar suas linhas de pesquisas, incorporando em seus estudos outros produtos relevantes para a região, ao contrário de concentrar nas atividades tradicionais da RSMG, isto é, café e leite. A pesquisa de novos produtos foi considerada relevante para a diversificação, ampliando o leque de atividades e fontes de renda para os agricultores familiares.

A pesquisa, vou falar assim [sic], até então, ela atende a necessidade do pesquisador. O pesquisador imaginava alguma coisa e fazia ali, atendia a sua necessidade. Porque é para a validade dele. Aí, o pesquisador, por vaidade própria, ele começa a fazer aquilo direcionado à pesquisa pra onde ele quer [sic]. O pesquisador faz isso: ele começa direcionar a pesquisa pra onde ele quer. Aí, sai muito longe do produtor (...) (L., profissional de ciências agrárias).

As universidades e as escolas agrotécnicas também foram apontadas como fator favorável, uma vez que realizam pesquisas no setor agropecuário, o que pode resultar em inovações tecnológicas. Além disso, em alguns casos, elas prestam serviços de assistência técnica, consultoria e organizam eventos. Entretanto, alguns entrevistados caracterizaram o relacionamento entre produtores, universidades e escolas agrotécnicas como distante, isto é, marcado, principalmente, pela falta de aproximação dessas instituições com a realidade que as envolve. No geral, nutrem a concepção de que essas instituições realizam seus estudos em laboratórios e os resultados nem sempre podem ser aplicados no contexto prático da agropecuária e, em especial, da agricultura familiar.

(...) achamos que há a necessidade de maior aproximação, que a pesquisa seja feita e desenvolvida junto com a produção, cada passo no laboratório, mais um no campo. Porque aí, quando sair o resultado, você olha: o resultado da pesquisa obtida lá no laboratório foi o mesmo obtido lá no campo (A., produtor familiar).

Na concepção dos entrevistados, as limitações que reduzem o potencial de desenvolvimento das universidades e escolas agrotécnicas poderiam ser neutralizadas por meio de um programa de extensão universitária que conjugasse assistência técnica e pesquisa com a participação comunitária. Estes avaliam que o

desenvolvimento de pesquisas, juntamente com os produtores, garantiria maior aplicabilidade dos resultados e geração de inovações tecnológicas adequadas à agricultura familiar. Alguns entrevistados da categoria de liderança de produtores familiares reconhecem a necessidade de aproximarem-se mais das instituições de pesquisa e ensino, o que poderia resultar em um diálogo que facilitaria a solução de seus problemas e a potencialização dos fatores identificados como favoráveis.

Segundo alguns entrevistados, enquanto a relação entre agricultura familiar e a pesquisa se mantiver distante, a única alternativa seria continuar a ter contato com os resultados de pesquisa e as inovações oferecidas pelas empresas fornecedoras de insumos e serviços. No entanto, avaliam que tal situação limita o potencial de desenvolvimento, visto que tais atores estão interessados apenas em comercializar os seus produtos e aumentar a sua lucratividade. Além disso, observaram que os produtos e os serviços dessas empresas nem sempre representam a forma mais viável para os produtores conduzirem as suas atividades.

O próprio fornecedor de insumos, esse que está mais estruturado, já traz essas informações [resultados de pesquisas], porque ele tem interesse em vender. Por exemplo, o lançamento de uma muda nova de morango, uma semente nova de batata (...). Vem gente do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, a gente está sempre em contato com eles [sic]. Alguma coisa neste intercâmbio acaba havendo um aproveitamento [sic]. A pesquisa só chega para a gente através disso mesmo. A pessoa que quer usufruir alguma coisa do produtor, o vendedor de insumos ou algum vendedor de muda (...). Mas, assim, diretamente para ajudar, sem interesse nenhum não tem. Há um descaso e uma falta de interesse (P., autoridade municipal).

Os entrevistados também incluíram entre as condições que limitam o potencial de desenvolvimento das instituições presentes na RSMG fatores localizados no nível macroestrutural, como as políticas econômicas. Embora tais fatores sejam discutidos posteriormente, ressalta-se que, para os atores entrevistados, as organizações mencionadas poderiam desenvolver melhor suas atividades de ensino, pesquisa, capacitação profissional ou assistência técnica, caso o Estado proporcionasse maior disponibilidade de recursos financeiros. Enfatizaram, também, a necessidade de essas instituições desenvolverem trabalhos em parcerias, o que poderia resultar em um uso mais racional dos poucos recursos financeiros existentes e proporcionar melhores resultados em suas áreas de atuação.

A presença de sindicatos, associações e cooperativas de produtores também foi interpretada como fator favorável, pela maioria dos entrevistados, nas cinco categorias de atores sociais. Embora não sejam organizações criadas pelo Estado, a identificação dessas formas de mobilização dos produtores familiares é de suma importância, pois, no geral, as suas atividades tendem a contribuir com os

interesses sociais, políticos e econômicos da agricultura familiar. De acordo com alguns produtores familiares, o trabalho em conjunto é uma alternativa adequada para quem possui poucos recursos, e a participação em associações de agricultores um meio de desenvolver a autoconfiança.

(...) Eu acho que, principalmente para os pequenos, a organização é a base de tudo, você entendeu? [sic] Você tem que unir os pequenos pra fazer um grande. Enquanto o grande faz ele sozinho [sic], ele tem recurso (C., produtor familiar).

Os profissionais de ciências agrárias e representantes da administração municipal consideraram que as associações de agricultores, quando bem trabalhadas, despertam o espírito empreendedor dos produtores e, por meio de trabalhos integrados, proporcionam a troca de experiência entre eles. Ações, como a compra de insumos e a venda da produção em conjunto, ao proporcionarem ganhos monetários, demonstram a importância do trabalho coletivo e aumentam a segurança e o poder de barganha. Quanto aos sindicatos, consideraram que, em alguns locais, essas organizações têm ajudado os produtores a obterem acesso ao crédito, eliminando as dificuldades impostas pelos órgãos responsáveis por sua distribuição, como exemplo, o Banco do Brasil – referem-se, neste caso, ao crédito obtido via recursos do Pronaf.

As cooperativas da RSMG também foram interpretadas como um fator favorável ao desenvolvimento da região. Na visão dos atores sociais, essas organizações possuem estruturas que facilitam o processo de comercialização, principalmente das atividades tradicionais, como leite e café. Prestam serviços de assistência técnica, bem como comercializam insumos a preços menores, comparados aos do mercado. Por outro lado, a ausência de ações que, por parte dos produtores, conduzissem à mobilização foi identificada em todas as categorias de entrevistados como um fator limitante ao desenvolvimento agropecuário da RSMG. O potencial restritivo desse fator foi percebido como resultado do tradicionalismo, da cultura individualista, do baixo nível de escolaridade dos produtores, da falta de informação, bem como de dificuldades para se organizarem em decorrência da heterogeneidade social e de interesses.

O associativismo podia, de certa forma, ser uma forma de solução para esses problemas, desde que houvesse um associativismo que cumprisse a palavra de “associativismo”. Porque associações já têm demais, não precisa criar mais. Precisava mudar a cultura do produtor e do associativismo. Tirar o individualismo e passar para o associativismo. Só que cultura você não se muda ela [sic]. No sul de Minas, eu creio que vai ser difícil mudar. Aqui predomina produtores familiares individualistas, são famílias individualistas com sua cultura [sic]. (L., profissional de Ciências Agrárias).

A causa dessa falta de mobilização foi também atribuída ao tipo de colonização da região que, segundo um entrevistado, foi efetuado por mineradores, os quais possuíam valores individualistas e, portanto, pouco afeitos às práticas associativistas, como ilustra a colocação de um profissional de ciências agrárias.

Embora isso não deva acontecer, mas é a realidade. Aí você vai me perguntar assim, lá no Sul? [sic] Lá no Rio Grande do Sul, Paraná não é dessa maneira. O cooperativismo impera, mas aqui não. Questão de cultura. Quem colonizou o Paraná e Rio Grande do Sul foram os alemães; quem veio para Minas Gerais são mineradores [sic], foram jesuítas, foram padres, que construíram a comunidade através de uma Igreja. Impera aí um sentimento, uma outra maneira de se ver sendo diferente [sic]. O cooperativismo impera, mas, na prática, não funciona, porque o espírito de individualismo sobressai ao cooperativismo (L., profissional de ciências agrárias).

A resistência às práticas associativistas está interligada a outro aspecto subjetivo atribuído aos produtores familiares: a desconfiança. Em geral, os produtores familiares eram percebidos como pessoas que desconfiam dos benefícios que as práticas associativistas podem proporcionar e interpretam o fracasso de outras tentativas de associativismo como algo que tende a se perpetuar, dificultando a formação de associações ou cooperativas. Além disso, os produtores familiares foram avaliados como indivíduos que não possuem espírito empreendedor, ou seja, são poucos os produtores que se arriscam a participar da organização de uma associação ou cooperativa, enquanto a maioria espera a concretização dos resultados, para posteriormente se tornarem membros.

Eu vou te falar com sinceridade. Eu tentei várias vezes fazer esta associação sair do papel, mas eu não consegui. Falta apoio dos próprios produtores. Falta a pessoa enxergar mesmo que na questão coletiva, se a gente se unir, a gente poderia fazer uma coisa comum, boa para todo mundo. Eu não sei te falar por que tanta desconfiança, não sei por que, não sei se é de alguma coisa que já foi feita e não deu certo [sic]. Todo mundo generaliza a coisa [sic], eu acho que se eu fiz alguma coisa errada, participei de alguma coisa e fiz errado, o outro pode vir no meu lugar e fazer a coisa certa. Se não deu certo com um, não vai dar certo com os outros? A gente vai voltar no fator cultural outra vez, eu acho que esta coisa cultural está muito ligada a isso [sic] (JR, produtor familiar).

As poucas associações existentes são, na percepção de profissionais de ciências agrárias, desarticuladas, predominando atividades ligadas ao convívio social na comunidade, como a organização de festas. Assim, técnicos que se mantêm próximos aos agricultores familiares não identificam, nas associações existentes, sinais de que elas possam vir a ser meios pelos quais esses produtores aumentariam o seu poder de barganha e de negociação no mercado e em outras instituições sociais.

As associações, eu não sei por que a gente não tem associação. As associações que têm nas comunidades ficam mais preocupadas com festas, essas coisas. Para reinvidicar alguma coisa, não se envolve muito [sic] (S., profissional de ciências agrárias).

Na opinião desses técnicos, a não-valorização das associações impede que os produtores familiares explorem alternativas econômicas, exemplo, a criação de agroindústrias comunitárias, e tenham acesso mais fácil ao crédito e a outros serviços. De modo geral, tanto técnicos quanto produtores e autoridades municipais percebem o associativismo como um meio que pode ajudar os agricultores familiares a solucionarem uma ampla gama de problemas. Os sindicatos são percebidos como formas de pouca mobilização dos produtores. Observa-se que alguns não cumprem sua verdadeira função de representação política: “O sindicato não tem a permeabilidade, não tem a capacidade de vir até aqui, perceber essa demanda” (M., profissional de ciências agrárias).

Normalmente, essas associações, na visão dos entrevistados, ocupam-se da prestação de alguns serviços, os quais podem ser caracterizados como assistencialistas. Também consideram que as cooperativas estão se comportando como estabelecimentos comerciais, nas quais há maior preocupação com os seus próprios interesses e não com os interesses de seus cooperados.

As cooperativas, hoje, parecem (...) viraram empresa [sic]. Assim, não tão assim [sic] atendendo, buscando, assim, diretamente o produtor, o associado [sic]. Eles tão voltado mais pra si mesmos, parece. Estão preocupadas mais em crescer do que ajudar o pessoal que está lá dentro (J., produtor familiar).

Essa situação é atribuída ao desinteresse do produtor de se inteirar dos negócios de suas organizações e a sua falta de informação: “(...) cooperativa marca reunião e eu não vou. Deveria ir, mas eu também não critico, porque eu sei que para criticar tem que ir. É complexo o negócio, não é fácil não” (A., profissional de ciências agrárias). Os entrevistados avaliam que tal situação acontece justamente pelo fato de os produtores não terem acesso a todo tipo de informação, pelo baixo nível de escolaridade identificado e, conseqüentemente,

por não participarem das tomadas de decisões. Ou seja, o cooperado não conhece seu papel como membro integrante de sua organização, não participando das assembleias, abstendo-se, assim, das decisões que envolvem uma cooperativa. Os entrevistados propõem o rompimento com a idéia de que a cooperativa ou qualquer outro tipo de organização seja um órgão puramente representativo, mas efetivamente compreendido como um espaço aberto à participação para que aumente o poder de reivindicação e de negociação dos agricultores.

Com relação aos fatores limitantes ao desenvolvimento da agropecuária na RSMG, pertinentes à esfera do Estado, os entrevistados destacaram a ausência de políticas agrícolas. Foram incluídos na categoria “ausência de políticas agrícolas” os seguintes fatores: poucas linhas de crédito destinadas à agricultura familiar, inexistência de uma política de preço mínimo que desse segurança ao agricultor e ausência de projetos que estimulem a busca de fontes alternativas de renda.

Os agricultores reconhecem a importância do Pronaf como programa de crédito. No entanto, ponderam que esse programa possui uma quantidade insuficiente de recursos para atender à demanda de amplos segmentos dos agricultores familiares. Caracterizam a liberalização dos recursos do Pronaf como um processo burocratizado e que, em alguns casos, os recursos não são disponibilizados no período planejado, atrasando o plantio.

Há, também, uma carência de projetos que incentivem a busca de fontes alternativas de renda para o agricultor e sua família, como exemplo, a diversificação agrícola. Reclamam da ausência de uma política de preços mínimos e subsídios que ofereça segurança para produzir e planejar investimentos. Os entrevistados afirmaram que as poucas políticas existentes priorizavam a agricultura patronal em detrimento da agricultura familiar, uma vez que faltam representantes dos produtores familiares nas assembleias estaduais e no congresso.

A política agrícola definida seria assim: seria uma garantia de que eu teria um preço mínimo para o meu produto. Que eu poderia plantar o feijão, o milho, o café, que eu teria, assim, uma política definida que asseguraria até a produção, que não traria prejuízo, né? [sic] (A., produtor familiar).

Para um dos entrevistados, a política agrícola federal prioriza mais as questões de distribuição de terras, atendendo às reivindicações de movimentos sociais, como o Movimento dos Sem Terra (MST), esquecendo-se, assim, daqueles que possuem uma pequena propriedade e que carecem de atenções especiais para dar continuidade às suas atividades.

Fatores incluídos na categoria “ausência de política agrícola” foram articulados com os limitantes localizados nos níveis local ou regional, como a falta de recursos financeiros. A falta de recursos financeiros foi apontada, em todas as

categorias de atores sociais, como um fator limitante ao desenvolvimento da agropecuária na RSMG e que atinge, principalmente, os agricultores familiares.

Em geral, os entrevistados avaliam que tais produtores encontram-se descapitalizados, carecendo de recursos para investimento e modernização de suas atividades. Os entrevistados ressaltam que os meios de capitalização disponíveis para os produtores familiares são poucos, visto que o governo destina um pequeno volume de recursos financeiros ao crédito rural, o qual ainda é acompanhado por elevadas taxas de juros. Argumentam, ainda, que as taxas de juros deveriam ser compatíveis com prazo e o nível de retorno das atividades dos produtores, visto que o contrário pode representar prejuízo.

Os entrevistados observam que os produtores familiares encontram muitas dificuldades para conseguirem empréstimos em instituições financeiras devido ao processo burocrático que envolve desde a documentação para o cadastro até a liberação dos recursos. Comentam que os bancos impõem condicionantes, como a compra de um título de capitalização ou a aquisição de um cartão de crédito. Ademais, essas instituições, principalmente as particulares, preferem emprestar para os grandes e médios produtores, pois dispõem de maiores propriedades que podem ser alienadas como forma de garantia de pagamento.

(...) Sempre que o pequeno produtor ia buscar um financiamento no banco, os impedimentos eram tanto pra ele fazer [sic], que ele acabava desistindo. Então, ele não tinha como investir numa coisa, melhorar. Se ele queria plantar, ele tinha tanto obstáculo dentro do banco pra conseguir o financiamento que ele largava mão. E outra a questão: o banco prefere trabalhar com grande que com pequeno [sic]. Porque o mesmo preço que custa fazer uma papelada pro grande custa pra fazer pra um pequenininho, e isso pro banco não é negócio (G., produtor rural).

## ***5.2. Fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária familiar a luz da teoria do Estado***

Conforme já discutido na fundamentação teórica deste trabalho, o Estado brasileiro contemporâneo perpassa por duas vertentes: uma autoritária/burocrática/patrimonialista e outra social/democrática. A dimensão autoritária/burocrática/patrimonialista está fundamentada na formação do estamento e em princípios que foram herdados pela colonização portuguesa, tais como, o personalismo, o jeitinho, o clientelismo, dependência, entre outros. Já a dimensão social/democrática visa superar esses princípios patrimonialistas por meio de uma sociedade com plenos direitos sociais, políticos e civis por meio de mecanismos públicos que viabilize a participação da sociedade civil. Entretanto, para que isso aconteça, torna-se necessário algumas reformas que estão sendo empreendidas tanto pelo Estado, como também pela própria sociedade civil.

Com base nos depoimentos dos atores sociais vinculados a agricultura familiar, verifica-se que as ações empreendidas pelo Estado brasileiro são mínimas quando comparadas às políticas públicas realizadas pelo Estado desenvolvimentista nas décadas de 60 e 70. Segundo a percepção dos entrevistados, atualmente, o Estado oferece para a agricultura familiar somente serviços de pesquisa e extensão e crédito via Pronaf. Essas ações, contudo, não têm sido realizadas de forma eficaz. Observa-se que as políticas públicas conduzidas após a reforma do Estado brasileiro ainda estão muito distantes das necessidades dos produtores familiares da RSMG, visto que os entrevistados não identificaram nenhum programa social, destacando apenas o Pronaf como uma política econômica.

A maioria dos entrevistados solicita intervenções do Estado por meio de políticas públicas que garantam, principalmente, o acesso ao crédito, “ele [produtor familiar] tem que ser prestigiado, ele tem que ser visto dentro da esfera do governo como uma classe que merece crédito” (M., professor), “Os nossos governantes têm que enxergar esta possibilidade de que a agricultura é viável com a disponibilidade de recursos a juros mais baixos e com prazo maior” (JR, produtor familiar). Essa concepção dos entrevistados, sobre a importância do crédito para o desenvolvimento da agropecuária familiar, pode ser explicada pelo fato de que na era desenvolvimentista no Brasil, o governo disponibilizou um grande volume de crédito para a modernização da agricultura, facilitando a compra de máquinas, equipamentos, fertilizantes, entre outros incentivos. Embora houvesse uma discrepância entre os grandes e pequenos agricultores quanto ao acesso ao crédito, conforme explicado por Santos e Ichikawa (2003) e Graziano da Silva (1999), os atores sociais entrevistados nesta pesquisa caracterizam o período desenvolvimentista como um “*tempo bom*”, pois as políticas de crédito e subsídios proporcionaram muitos avanços para agropecuária da época.

O desenvolvimento da agropecuária familiar, entretanto, não pode estar condicionado apenas as intervenções do Estado, visto que, nos últimos anos, o contexto da globalização fez com que o Estado adotasse políticas neoliberais para aumentar a competitividade da economia. E competitividade na agropecuária familiar é algo que demanda muito mais do que crédito e subsídios dos produtores. Os produtores familiares também têm que fazer a sua parte, ou seja, planejar a produção e a comercialização dos seus produtos, diversificar as atividades, reduzir os custos, participar de associações e cooperativas, etc. Além disso, os próprios entrevistados relataram em seus depoimentos que os agricultores familiares da RSMG são muito acomodados.

Para os entrevistados, os produtores familiares da RSMG preocupam-se apenas com suas propriedades, esquecendo-se que estas estão interligadas a um todo maior e que para se manterem neste ambiente marcado por profundas transformações nas relações campo cidade, eles necessitam de muitas

informações e conhecimentos sobre as diversas mudanças que ocorrem a todo instante. Portanto, não se pode culpar apenas o governo pelo não desenvolvimento eficaz da agropecuária familiar da RSMG, visto que os próprios produtores familiares interpretam a categoria como acomodada, mantendo-se nas atividades tradicionais e sendo avessos à diversificação.

A busca por um Estado social democrático depende das formas de mobilização da sociedade. No contexto da agricultura familiar da RSMG, observa-se que os agricultores familiares não se dispõem muito às práticas associativistas. Além disso, os entrevistados não apontaram para a formação de nenhum conselho de desenvolvimento rural na RSMG.

Os entrevistados reconhecem a importância das formas de mobilização da agricultura familiar como meio de conscientização e reivindicação de seus direitos, entretanto, ressaltam uma série de fatores que dificultam a organização dos produtores familiares, tais como, o tipo de colonização na RSMG, a cultura tradicionalista, a desconfiança entre os produtores e, principalmente, a busca por resultados imediatos.

Os profissionais de ciências agrárias relatam que os produtores familiares resistem às práticas associativistas e que a organização só faz sentido para eles se houver benefícios imediatos que envolvam retornos financeiros. Esquecem que estas organizações podem ser um espaço de mobilização e reflexão sobre os fatores favoráveis e limitantes que envolvem as suas atividades agropecuárias. No entanto, a forma como as intervenções são praticadas pelos profissionais de ciências agrárias pode figurar como um possível fator inibidor de ações coletivas. Colocações presentes em alguns depoimentos podem ser indicadores de que extensionistas ou assessores estejam assumindo uma postura tutorial<sup>8</sup> ao praticarem suas intervenções: “Nós vamos até elas”; “colocamos nas mãos delas”; “a saída desse problema aqui é aumentar a produtividade”; “elas têm conhecimento, mas não agem”.

Fundamentado na análise interpretativa dos atores entrevistados neste trabalho, verifica-se que a relação entre Estado e agricultores familiares da RSMG tende para uma vertente autoritária/burocrática/patrimonialista, tendo em vista que os depoimentos dos atores sociais, apresentados anteriormente, corroboram com diversos aspectos desta vertente do Estado brasileiro. Por outro lado, alguns atores reconhecem a necessidade de desenvolverem mecanismos para uma efetiva participação social, no entanto, deparam com vários desafios, visto que a mobilização dos produtores familiares ainda é incipiente e desarticulada.

---

<sup>8</sup> Intervenção tutorial ocorre quando o agente externo percebe a comunidade como sendo homogênea, identificando os problemas e as causas e propondo soluções que considera melhores, que são geralmente orientadas por uma justificativa técnica.

## 6. Considerações finais

Compreender a formação do Estado contemporâneo brasileiro é uma tarefa complexa. Mesmo com todo o discurso social democrático instaurado nos últimos anos, o Estado brasileiro ainda é permeado por muitos traços tradicionalistas que elevam as práticas patrimonialistas, corporativistas e clientelistas, dificultando, assim, o estabelecimento de uma real cidadania, especialmente no meio rural, apesar de algumas ações empreendidas por alguns mecanismos de participação social para a formação da democracia brasileira.

O trabalho realizado sobre potencialidades e limitações da agropecuária familiar na RSMG, segundo a percepção de algumas categorias de atores sociais (liderança de produtores familiares, profissionais de ciências agrárias, autoridades municipais, pesquisadores e professores universitários), apontam para a direção dessas dificuldades.

Poucos fatores pertinentes à esfera do Estado foram identificados como fatores favoráveis ao desenvolvimento da agropecuária familiar na RSMG, destacando o Pronaf e as instituições de pesquisa, ensino, extensão e capacitação profissional. Além disso, esses fatores não têm sido explorados adequadamente, visto que são atingidos pelo potencial restritivo de outros fatores. A falta de políticas agrícolas foi identificada com o fator limitante relacionado à esfera do Estado, entretanto, como solução os entrevistados apontaram a necessidade de maior intervenção do Estado no setor agropecuário.

Diante desses fatores, observou-se que estes se aproximam mais da perspectiva do Estado patrimonialista burocrático autoritário, já que as maiores reivindicações foram questões que levam o Estado estar à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural para a RSMG, formulando e implementando políticas que abrangem o crédito, a assistência técnica, a pesquisa, os subsídios, entre outras. Esta constatação caracteriza a continuidade das relações de dependência da agricultura familiar em relação ao Estado. Poucas são as articulações democráticas dos agricultores familiares (a formação de associações, Conselhos de Desenvolvimento Rural, sindicatos e cooperativas) para reivindicarem seus direitos perante o Estado ou para se tornarem mais independentes das ações estatais, tornando-se, assim, cidadãos e empreendedores.

Acredita-se que esta tendência dos entrevistados ponderarem mais as questões assistencialistas do que os mecanismos que incentivem a participação social esteja ligada as suas visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, no qual a agricultura, assumida de modo bem geral e sem distinções dos portes dos produtores, obteve incentivos para o desenvolvimento de suas atividades. Por outro lado, isso não significa que os entrevistados não reconheçam a necessidade da atuação de canais de participação social, principalmente quando se trata da agricultura familiar na RSMG, que é marcada por alguns padrões institucionais, sociais e culturais que colaboram para que suas

organizações coletivas se encontrem imersas em profundas incertezas ideológicas, não constituindo, assim, formas efetivas de participação e controle em relação ao Estado. Portanto, tornam-se limitadas as possibilidades de enraizar práticas democráticas na agricultura familiar da RSMG e, como consequência disso, aumenta-se a lógica excludente do sistema econômico perante esse setor, visto que eles não são capazes nem de reformar o *status quo* de sua competitividade no mercado.

Perante esse contexto, sugere-se que seja feito um trabalho de conscientização sobre a importância das formas de mobilização dos produtores familiares, indicando, ao mesmo tempo, caminhos que levem maior dinamismo e independência dos produtores perante o Estado. É urgente a formação da cultura cívica entre agricultores familiares para que possam agir coletivamente e superar suas limitações econômica, sociais e políticas. Neste sentido, o papel das instituições de ensino superior tem grande relevância.

Vale ressaltar que este trabalho apresenta limitações, uma vez que as análises aqui conduzidas sobre a relação do Estado com a agricultura familiar na RSMG fundamentou-se na interpretação que as categorias de atores sociais vinculadas à agropecuária familiar fazem do contexto no qual estão inseridas. Portanto, a interpretação desses atores sociais pode ser divergente do real cenário da RSMG, visto que eles interpretam o ambiente em que atuam a partir dos significados que os objetos de orientação têm para eles.

## 7. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p.121-140, 2001.

ALENCAR, E. **Complexos agroindustriais**. 2.ed. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. 90p.

BONELLI, R.; PESSOA, E. P. O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. 1998.

BRELAZ, G. Os desafios da participação e da representação: uma análise da comissão de legislação participativa. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008,. **Anais...** Salvador-BA, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L. C & GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007. 236p.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1990.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**, v. 23, n.80, p. 136 -150, 2002.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/FASE/IPPUR, 1999.

FLORES, M. X; MACEDO, M. M. C. Novos rumos do desenvolvimento rural. Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab364.pdf>. Acesso em: 12 de dez. 2006

GRAZIANO DA SILVA, J. Tecnologia e agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.; GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M. **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. p.113-223.

KLUTH, V. S. A rede de significados: imanência e transcendência. In: BICUDO, M. A. V. **Fenomenologia: confrontos e avanços**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 106-140

MEDEIROS, J. P.; BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da EMATER-RN. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 63-81, jan./fev. 2007

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural No Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

OLIVEIRA, V.C.S.; PEREIRA, J.R.; OLIVEIRA, V.A.R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 21, 2008. **Anais...**Rio de Janeiro: Anpad, 2008

SANTOS, L. W. dos; ICHIKAWA E. Y. Ciência, tecnologia e sociedade: visões sobre transformações da pesquisa agrícola no Brasil. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v.5, n.2, p. 66-79 jul./dez. de 2003.

SPINELLI, M.V.C.; COSTA, B.L.D. Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008,. **Anais...** Salvador-BA, 2008.

TENÓRIO, Fernando G., VILLELA, L.E., DIAS, A.F., GURJÃO, F.V., PORTO, E.C., VIANA BRUNA. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In : ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008,. **Anais...** Salvador-BA, 2008.