



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Sabourin, Eric; Rodrigues, José Alesando; Caron, Patrick
Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura
familiar no Território do Portal da Amazônia - Mato Grosso
Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 26, 2021, Enero-Diciembre
Universidade de Santa Cruz do Sul
Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v26i0.17229>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552070455030>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território do Portal da Amazônia - Mato Grosso

Eric Sabourin

CIRAD, Umr ART Dev, MUSE – Montpellier– França

ORCID: orcid.org/0000-0002-1171-2535

José Alesandro Rodrigues

Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Alta

Floresta – MT – Brasil

ORCID: orcid.org/0000-0002-9263-0696

Patrick Caron

CIRAD, Umr ART Dev, Université de Montpellier– França

ORCID: [0000-0002-8494-2243](https://orcid.org/0000-0002-8494-2243)

Resumo

A agricultura familiar representa um dos principais grupos sociais e econômicos no norte do Mato Grosso. Entender a interação entre as políticas públicas e as dinâmicas locais e regionais que afetam esse setor econômico é de fundamental importância para identificar as lacunas e os problemas de ordem política e operacional que dificultam o desenvolvimento da região. Este estudo visa analisar o impacto local e a apropriação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento rural pela produção familiar e por atores sociais do território denominado Portal da Amazônia, que abrange 16 municípios situados no norte de Mato Grosso. Para tal foram comparados os instrumentos clássicos de política pública para a produção familiar (políticas de crédito, assistência técnica e extensão rural e apoio à valorização econômica ou à qualificação dos produtos), com novos instrumentos participativos de políticas públicas (programas do governo federal que valorizam a gestão ambiental e a produção sustentável). Esses dois grupos de políticas públicas se diferenciam principalmente pela escala de atuação: o primeiro tem cunho mais individual, associado ao dono do lote, e o segundo tem abrangência territorial, aplicado a um grupo de municípios. Os resultados demonstram uma aplicação problemática e deficiente dos instrumentos clássicos, em particular o crédito e a assistência técnica, o que dificulta a gestão ambiental e incentiva práticas produtivas pouco sustentáveis, embora com um potencial de diversificação da assistência técnica e extensão rural (ATER). Os novos instrumentos de políticas públicas com base no território, como o Vida Rural Sustentável têm proporcionado espaços importantes de inovação e organização dos agricultores, assim como uma maior interação com a sociedade civil local. Esses novos instrumentos têm fortalecido o reconhecimento e a importância da produção familiar para a economia da região, incentivando a mesma a buscar a melhoria de sua produção. Uma produção familiar fortalecida, organizada e atuando de forma coletiva é fundamental para a promoção de um

desenvolvimento rural que seja baseado na produção sustentável, que respeite o meio ambiente e propicie uma distribuição de renda mais igualitária.

Palavras chaves: Desenvolvimento territorial, sustentabilidade, políticas públicas, agricultura familiar, dinâmicas locais, Mato Grosso, Brasil.

Interaction between public policies and local dynamics of family farming in the Portal of the Amazon Territory - Mato Grosso

Abstract

Family farming represents one of the main social and economic groups in northern Mato Grosso. Understanding the interaction between public policies and local and regional dynamics that affect this economic sector is of fundamental importance to identify the gaps and problems of political and operational order that hinder the development of the region. This study aims to analyze the local impact and appropriation of public policies related to rural development by family production and social actors in the territory called Portal da Amazônia, which covers 16 municipalities located in northern Mato Grosso. To this end, the classic instruments of public policy for family production (credit policies, technical assistance rural extension and support for marketing or product qualification) are compared with new participatory instruments of public policy (federal government programs that value environmental management and sustainable production). Mainly, their scale of action differentiates these two groups of public policies: the first has a more individual nature, associated with the owner of the plot, and the second has a territorial scope, applied to a group of municipalities. The results show a problematic and deficient application of the classic instruments, particularly credit and technical assistance, which hinders environmental management and encourages unsustainable production practices, although there is potential for diversification of technical assistance and rural extension (ATER). The new territory-based public policy instruments, such as Sustainable Rural Life, have provided important spaces for innovation and farmer organization, as well as greater interaction with local civil society. These new instruments have strengthened the recognition and importance of family production for the region's economy, encouraging it to seek to improve its production. A strengthened, organized and collectively operating family production is essential for the promotion of rural development based on sustainable production that respects the environment and provides a more equal distribution of income.

Key words: Territorial development, sustainability, public policies, family farming, local dynamics, Mato Grosso, Brazil.

Interacción entre las políticas públicas y las dinámicas locales de la agricultura familiar en el Portal del Territorio Amazónico - Mato Grosso

Resumen

La agricultura familiar representa uno de los principales grupos sociales y económicos del norte de Mato Grosso. Comprender la interacción entre las políticas públicas y las dinámicas locales y regionales que afectan a este sector económico es fundamental para identificar las carencias y los problemas políticos y operativos que obstaculizan el desarrollo de la región. Este artículo tiene como objetivo analizar el impacto local y la apropiación de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural por parte de la producción familiar y los actores sociales en el territorio denominado Portal da Amazônia, que abarca 16 municipios ubicados en el norte de Mato Grosso. Para ello, se compararon los instrumentos clásicos de política pública para la producción familiar (políticas de crédito, asistencia técnica y extensión rural y apoyo a la valorización económica o calificación de productos) con los nuevos instrumentos participativos de política pública (programas del gobierno federal que valoran la gestión ambiental y la producción sostenible). Estos dos grupos de políticas públicas difieren principalmente en su escala de actuación: el primero tiene un carácter más individual,

asociado al propietario de la parcela, y el segundo tiene un alcance territorial, aplicado a un conjunto de municipios. Los resultados muestran una aplicación problemática y deficiente de los instrumentos clásicos, en particular el crédito y la asistencia técnica, que obstaculiza la gestión medioambiental y fomenta las prácticas de producción no sostenibles, aunque existe un potencial de diversificación de la asistencia técnica y la extensión rural (ATER). Los nuevos instrumentos de política pública basados en el territorio, como la Vida Rural Sostenible, han proporcionado importantes espacios para la innovación y la organización de los agricultores, así como una mayor interacción con la sociedad civil local. Estos nuevos instrumentos han reforzado el reconocimiento y la importancia de la producción familiar para la economía de la región, animándoles a tratar de mejorar su producción. Una producción familiar fortalecida, organizada y de funcionamiento colectivo es fundamental para promover un desarrollo rural basado en una producción sostenible que respete el medio ambiente y proporcione una distribución más igualitaria de los ingresos.

Palabras-clave: Desarrollo territorial, sustentabilidad, políticas públicas, agricultura familiar, dinámicas locales, Mato Grosso, Brasil.

Introdução

O presente artigo trata das interações entre políticas públicas e dinâmicas dos atores locais no Território rural do Portal da Amazônia, no Norte do Estado do Mato Grosso (ver figura 3). Os resultados provem de um estudo realizado entre 2006 e 2011 no marco do projeto Diálogos. O estudo respondeu a duas demandas distintas. A primeira refere-se às necessidades de sistematização de conhecimentos sobre a aplicação e os efeitos das políticas públicas dedicadas a agricultura familiar, e, em particular a política territorial rural: Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT), Programa Territórios da Cidadania (PTC), Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A segunda, diz respeito às demandas dos atores sociais e institucionais que atuam no âmbito do desenvolvimento rural desse território.

O problema geral está relacionado aos impactos e efeitos das políticas públicas nas dinâmicas locais e nas transformações locais e regionais da agricultura familiar (Sabourin, 2002; Silva et al, 2009; Grisa et al, 2014; Grisa e Schneider, 2014; Favareto, 2010; Porto, 2015). O estudo pretendia, também apontar aos desafios de sustentabilidade ligados a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento rural territorial e de apoio à agricultura familiar no contexto de polêmicas ambientais no Portal da Amazônia.

Do ponto de vista da pesquisa, o estudo contribui para responder a três perguntas: i) Qual é o impacto das políticas públicas e privadas sobre a agricultura familiar dos territórios rurais?; ii) Quais as interações entre atores para a aplicação ou a elaboração de instrumentos de políticas públicas e suas modalidades?; iii) Como privilegiar a atuação das instituições em espaços de diálogo para a construção de processos de desenvolvimento territorial sustentável reconhecidos pelos poderes públicos e pelos atores privados ou da sociedade civil?

Do ponto de vista dos atores da agricultura do Portal da Amazônia, essas questões se traduziam nos seguintes desafios: i) como e em que as dinâmicas locais e as iniciativas da sociedade civil organizada podem ajudar a pensar na renovação dos instrumentos de políticas públicas?; ii) quais os primeiros efeitos dos novos

instrumentos de política pública mais participativos e territorializados como o PRONAT e o PTC?

O artigo examina as interações entre essas políticas públicas e as dinâmicas locais, com foco particular nos processos de implementação das políticas, no conteúdo dos seus instrumentos e nos dispositivos de interação com a população e as organizações locais, sejam eles normativos, participativos ou de consulta.

Cada vez mais as políticas públicas aparecem como construções sociais, resultantes de processos de ação coletiva, que associam diferentes categorias de atores públicos e privados (Callon et al, 2001, Dagnino, 2002). De fato, pensar as interações se tornou necessário em função de uma segmentação ou fragmentação crescente dos instrumentos e normas, assim como dos públicos alvo de diversas políticas para um mesmo setor (Avritzer, 2007 e 2009). No Brasil, esses diversos tipos de elaboração e implementação de políticas públicas foram promovidos, experimentados e aplicados no marco da política nacional de desenvolvimento territorial rural, entre 2003 e 2016 (Sabourin, 2015; Porto, 2015).

A noção de ação pública permite caracterizar melhor a complexidade de intervenções públicas no caso do desenvolvimento rural de um país como o Brasil. A ação pública corresponde ao conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas ‘decisões políticas’ e entre esses atores e os governantes (Lagroye et al, 2002). A relação entre políticas públicas e ação pública está marcada precisamente pela fragmentação dos lugares de poder, pela possibilidade de enfrentamento entre políticas e pela renovação dos processos de gestão da decisão pública (consultas, mediação, ...) (Dagnino e Tatagiba, 2010). As ações públicas são mais numerosas quando o Estado é policêntrico ou descentralizado (Duran, 1999).

De fato, a separação entre políticas públicas setoriais e entre as escalas municipais, estaduais e federais corresponde também à necessária autonomia de cada um dos três níveis do Estado entre si e do Estado em geral frente às pressões de interesses privados. Porém, na escala territorial ou regional, um mínimo de articulação é necessário, tanto em termos de elaboração dos instrumentos, como em termos de modalidades de aplicação.

Por dinâmicas sociais, entendemos os processos conduzidos por grupos sociais mais ou menos organizados, por meio dos movimentos sociais e/ou de dinâmicas locais, em função de práticas, regras, normas comuns, associadas a representações e/ou valores comuns, e por meio de formas de mobilização ou de ação coletiva (Crozier & Friedberg, 1997; Touraine, 1996).

Consideramos dinâmicas locais os processos de mudança que acontecem em escala local (comunidades, assentamentos, distritos, municípios, bacia hidrográfica, consórcios de municípios) e que, precisamente, dependem das especificidades ambientais, sociais, culturais e políticas da região. Essas dinâmicas podem envolver agentes econômicos, firmas, grupos e movimentos sociais, sociedade civil e as suas organizações, instâncias político-administrativas ou serviços públicos locais.

A hipótese deste trabalho é que a elaboração e a implementação das políticas públicas específicas para a agricultura familiar resultam de negociações entre o Estado e as organizações profissionais dos agricultores. Porém, no caso das políticas federais, o nível da elaboração (nacional) não corresponde àquele da implementação

(local, estadual). Pelo tanto, existem diversas configurações para a aplicação de uma mesma política. A hipótese específica em termos de busca da sustentabilidade territorial, é que há menos risco de defasagem entre definição e aplicação da política pública quando ela foi negociada, inclusive mediante conflitos, no seio de fóruns regionais, conselhos territoriais ou comissões técnicas ou temáticos.

O estudo esteve centrado em torno de três objetos: i) caracterizar as dinâmicas locais e sociais da agricultura familiar (história, atores e organizações, trajetória, representações e principais atividades); ii) analisar os instrumentos clássicos de política pública para a agricultura familiar (Crédito, ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural, valorização dos produtos/SEBRAE – Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário); iii) Caracterizar os novos instrumentos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) : o Projeto Nacional de Gestão Ambiental Rural (GESTAR), o Programa de Alternativas ao Desmatamento e às Queimadas (PADEQ) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA.

Este trabalho foi desenvolvido em três etapas. A primeira correspondeu à delimitação do âmbito do estudo. Para isso foram feitas reuniões e visitas nos municípios de Alta Floresta, Carlinda, Terra Nova e Nova Guarita, todos localizados no Portal da Amazônia. Foi realizada uma apresentação da proposta metodológica para a equipe técnica local e as entidades do Conselho Executivo de Ações da Agricultura Familiar do território Portal da Amazônia (CEAAF) em Alta Floresta e em Terra Nova. O segundo passo foi a coleta de dados secundários junto a diversas instituições governamentais e não governamentais e a realização de entrevistas individuais com atores chave (assistência técnica, agricultores, movimentos sociais, prefeitos, secretários etc.), principalmente em Cuiabá e Alta Floresta. A terceira etapa correspondeu ao tratamento e à síntese das informações em torno dos principais instrumentos de políticas públicas.

Os critérios de análise da interação entre políticas públicas e dinâmicas locais consistiram essencialmente nas modalidades de implementação e de aplicação das políticas públicas na escala local e nos seus modos de apropriação pelos agricultores e pelas suas organizações.

1 Dinâmicas locais marcadas pelo processo de colonização da Amazônia

Os resultados são apresentados em três subseções: as dinâmicas locais do território e a evolução das organizações da sociedade civil; as políticas agrícolas tradicionais e seu impacto na agricultura familiar; os novos instrumentos de políticas para a agricultura familiar.

1. 1. Dinâmicas locais e organizações da sociedade civil

Uma colonização agrícola pela madeira e pela pecuária

O Portal da Amazônia é, antes de tudo, uma região de assentamentos privados e públicos com uma história comum, mas com limitantes e diferenciais

específicos de um município a outro, precisamente em função das condições e modalidades do sistema de colonização e de assentamento.

De uma maneira geral, as instâncias locais não superaram as consequências e sequelas desse processo de ocupação, marcado por uma grande carência, não apenas de infraestruturas, mas, sobretudo, de serviços de apoio e de métodos adaptados.

A partir de 1978, uma população já colonizadora do norte do Paraná e do leste de São Paulo chegou à região de Alta Floresta, com o objetivo de fazer fortuna e voltar para o Sul do país. Poucos voltaram, ou o fizeram tão pobres como chegaram (figura 1 e figura 2).

A propaganda do governo militar - “Integrar para não entregar” – determinou uma colonização de ocupação da fronteira, que foi precisamente entregue a empresas colonizadoras, como a INDECO na região de Alta Floresta. O primeiro compromisso não era exatamente com a produção agrícola e muito menos com a produção dos pequenos agricultores. O que importava era ocupar e abrir a fronteira e ao mesmo tempo limitar os conflitos no Paraná com os pequenos agricultores expulsos pelas usinas hidrelétricas. A principal atividade foi, portanto, a exploração descuidada da madeira.

Por conta de solos pouco adaptados ou ruins e da escolha de cultivos mal adaptados (café, cacau), o projeto agrícola inicial fracassou e foi substituído pela alternativa quase imediata do garimpo a partir de 1979/1980, mas prevalecendo o mesmo espírito extrativista e predador.

Os pequenos agricultores passaram a aumentar a sua produção de arroz, milho e cana de açúcar destinada inicialmente ao autoconsumo, para abastecer os garimpos e as cidades, em particular Alta Floresta. Entre 1980 e 1984, por conta do chamado boom do ouro, Alta Floresta chegou a ter 180.000 habitantes. Atualmente, há apenas para 59.000 habitantes no município.

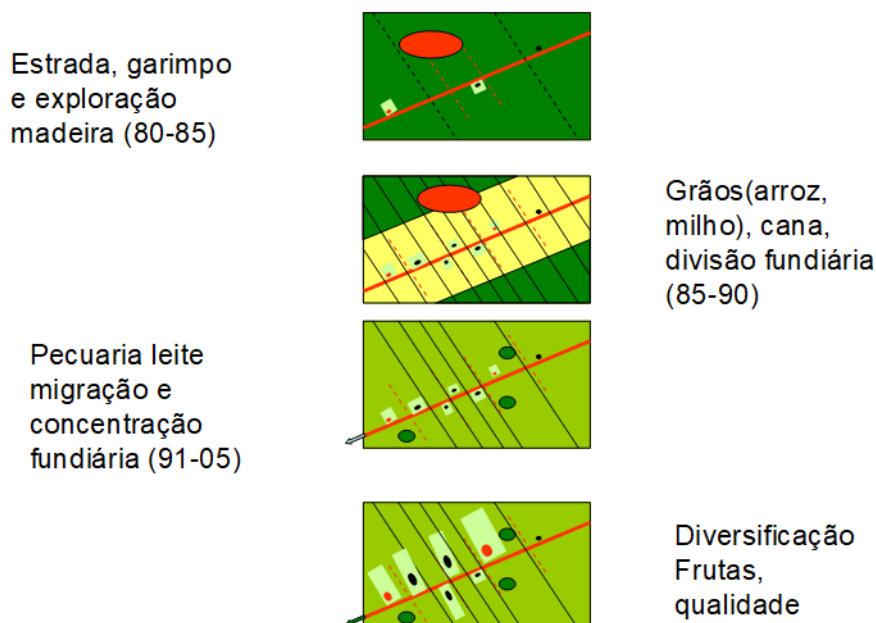
Os primeiros assentamentos de reforma agrária aconteceram em 1984 segundo o modelo Incra-Cac (modelo da Cooperativa Agrícola de Cotia, implementado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), um tipo de cooperativa modelo, com um plano integrado. Porém, depois do fracasso das lavouras por falta de mercado (com o fim do garimpo), foram promovidos sistemas de cultivo de plantas perenes. Privilegiaram-se o café e o cacau, que têm se revelado pouco adaptados aos solos da região. Houve também a falência, por má gestão, da cooperativa que assegurava a assistência técnica e a comercialização, num contexto de grande dificuldade de acesso ao mercado. Finalmente, a pecuária de leite se impôs como a única saída.

A especialização leiteira da agricultura familiar representou, concreta e simbolicamente, uma ruptura com o modelo extrativista, uma forma mais complexa de intensificação do capital e do trabalho familiar, mas também das pastagens. Corresponde, de certa maneira, a um processo de fixação da frente colonizadora, de estabilização da fronteira agrícola e da permanência do investimento nos seus empreendimentos por parte dos agricultores familiares.

A expansão da produção leiteira foi possível com a implantação de pequenos laticínios: *Lactivit* em Alta Floresta, *Primo* em Colíder, *Marajoara* em Nova Canaã, em Guarantã do Norte e, finalmente, a *Coopernova* em Terra Nova, que se constituiu em referência da organização dos produtores pelo conjunto da sua ação. Atualmente, a

produção de leite alcançou Nova Bandeirante e Apiacás, depois da crise do café e do fim do ouro.

Figura 1: Trajetória do assentamento União (município de Nova Guarita) in Duheron 2006



Trajetória de desenvolvimento da Comunidade União, Nova Guarita - MT
P Caron, 2006

As organizações da agricultura familiar

A cooperação no seio da agricultura familiar é ainda limitada. Por exemplo, a ajuda mútua nos assentamentos foi reduzida. De certa forma, esse tipo de colaboração era mais importante no início dos assentamentos e estava mais ligado à tradição com as culturas do que com a pecuária. Os próprios laticínios não fomentaram melhoramento na organização, a não ser indiretamente, por meio dos CMDRs e, mais recentemente, com a atuação do projeto GESTAR, da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente.

As formas de organização de agricultores familiares associadas ao processo de colonização não tiveram muito sucesso. Elas correspondem à imagem dos colonizadores: individualistas e desconfiados, sonham em ganhar dinheiro rapidamente para voltar ao Paraná, sem investirem na ação coletiva. As associações e cooperativas criadas pelas colonizadoras ou pelo INCRA permaneceram apenas como estruturas formais de intermediação do crédito ou de armazenamento, sem espírito de cooperação. A ajuda mútua foi mobilizada no início, sob a forma de troca de diárias para desmatar, e logo desapareceu.

As associações funcionaram pelo menos para manter uma descascadora de arroz em cada núcleo de colonização, que hoje em Carlinda está esvaziada. Essas estruturas de organização não foram adaptadas para o leite (transporte, tanques ou processamento). Os tanques de resfriamento de leite são individuais.

1.2 Os principais atores das dinâmicas locais e as suas estratégias

Os movimentos sociais do Portal da Amazônia

Na região do Portal da Amazônia, não existe um movimento social de escala regional ou territorial (conforme Figura 2). Todos têm uma ação mais localizada, e as principais organizações estão ligadas à Igreja Católica (Comissão Pastoral da Terra - CPT e Pastoral da Juventude Rural - PJR, ação das freiras etc.) e à Igreja Adventista (nos assentamentos de Reforma Agrária e nas novas cooperativas).

O sistema de colonização previu a cada 5 km uma igreja, uma escola e um salão associativo. Hoje só ficaram as igrejas. Muitas associações funcionaram apenas para manejar a máquina para descascar o arroz. O movimento mais atuante historicamente na agricultura familiar da região foi a PJR, criada há mais de 15 anos, com a chegada de padres mais progressistas, herdeiros da teologia da libertação. A Igreja Católica fortaleceu sua implantação e o seu peso atuando, por meio da CPT, ao lado ou em defesa dos pequenos agricultores em muitos casos de conflitos fundiários (Carlinda, Novo Mundo, Guarantã do Norte, Apiacás, Nova Bandeirantes). A missão inicial da PJR, que pode explicar a sua relativa liberdade política, era atuar para fixar os jovens rurais assentados no campo. Hoje a PJR tem evoluído para a defesa de um projeto camponês renovado, ao lado do MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores) e do MMC (Movimento das Mulheres Camponesas), ambos ligados à Via Campesina.

Hoje os agricultores familiares estão mais ou menos representados por três movimentos que se estabeleceram sucessivamente na região.

O mais antigo é o Sindicato Rural (SR) de Alta Floresta, que historicamente envolve também pequenos proprietários e sempre defendeu projetos específicos para a agricultura familiar, mesmo que fosse numa relação de compromisso e aliança com a área patronal. O projeto mais recente é o assentamento Vida Rural Sustentável, sistema de chácaras ou condomínios dedicados à produção familiar diversificada na periferia de Alta Floresta. Por isso, o SR de Alta Floresta teve a particularidade de ser membro do Conselho Territorial da Agricultura Familiar, antes que o próprio Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) do mesmo município (criado posteriormente).

Esse exemplo paradoxal explica a relativa fraqueza dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais ligados à Contag, que se organizaram no fim dos anos 1980 até 1995. Existe uma tentativa recente de constituir um pólo sindical. Os STRs mais atuantes são os de Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Nova Bandeirantes e Guarantã do Norte. A federação dos trabalhadores da agricultura do estado do Mato Grosso tem uma imagem fraca na região e é acusada de pactuar facilmente com o poder econômico e político do agronegócio.

Figura 2. Trajetória dos Movimentos Sociais no Portal da Amazônia.

ANOS	Situação ou Eventos e mudanças	Movimentos sociais	Consequências
1950 /1960	Floresta primária, índios e posseiros.	Alta Floresta é distrito	Município Aripuanã
1973			
1975	Colonizadora Indeco	Igreja + escola	Únicas organ. da Sociedade Civil igreja e cooperativa agrícola
1978	Implantação colonos norte	Cooperativa	
1979	PJR	Emancipação município	
1980	Início garimpo ouro	Alta Floresta	Fluxos de população do NE MA e do sul
	Auge garimpo		
1988		Coop COTIA	
1989		Igreja, CPT, STR, PJR	
1990	Decadência garimpo	Invasão terras	Início reivindicação
	Governo Collor Ouro/\$	Falência ouro	Desemprego, crise
1993-95			Dolarização
	Assentamento		
1997	INCRA/Cotia	Agri familiar opção econômica	S. Rural e STR
1999	PRONAF	Org novas cooperativas	Mais peso da AF/Contag
		Coopernova etc	
	Desenvolvimento rural sustentável (Gov + Ong internacional, WWF)	Criação CMDR's	
2000			
2001/2002		Criação Ongs locais : ICV, etc	Início dinâmica territorial
2003	Unemat Centro Acadêmico AF/Agroambientais	Entrada MPA Via	Projetos participativos, ambientais e agro ecologia
2004	ecologia	Campesina	Criação CEAAF
2005	Gov LULA, MDA, SDT	Proj Território Portal e	
	Projeto Gestar	Apoio CMDRS	Criação Mov. Mulheres
		Associação mulheres	Camponesas
	Terra Nova,	Colíder	

Finalmente, os movimentos ligados à área da Via Campesina são mais recentes na região, mas vêm ocupando um espaço crescente. Agrupando MPA, MST, CPT, PJR, MMC, esses movimentos conseguem promover fóruns locais e regionais e têm uma atuação junto aos jovens assentados. Lutam para oferecer uma alternativa ao monopólio da Empaer e às consultoras privadas quanto à assistência técnica para a agricultura familiar, mediante a Associação dos Pequenos Agricultores Matogrossense (APAM) e com projetos específicos em cooperação com outras entidades (Unemat, PJR /Fnma, credenciamento para a Ater ambiental em torno do Parque Cristalino etc.).

O MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) tem a sua atuação mais localizada em Colíder e Nova Guarita, mediante sua cooperativa de técnicos.

A CPT e a PJR têm uma atuação forte em sete municípios do Portal, promovem um embrião de cooperativa de jovens (com 450 membros), desenvolvem parceria com a Unemat e ONGs para projetos de geração de renda (pesquisa da Unemat,

Fapemat, MDC). A Via campesina tem organização de base em 10 municípios do Portal por meio da PJR, MST, CPT, MPA ou MMC.

Outras dinâmicas locais

- *Ligadas à ação das cooperativas:* A partir de 1994/1995, novas cooperativas, por setor ou por cadeia, como as do leite, foram criadas como consequência da falência das primeiras cooperativas ligadas à produção de café, que em geral tinham sido administradas por interesses privados, como a Comovi (leite pasteurizado) e a Coopeverde (Coop Mista de Ouro Verde). A Coopernova foi a primeira cooperativa constituída a partir da base, depois foi a vez da Cooperagrepa. A Cooperagrepa é composta por 300 produtores orgânicos, distribuídos em nove municípios, reunidos em 16 condomínios. Cada condomínio reúne os produtores de um mesmo produto. O condomínio do guaraná possui 14 produtores no município de Nova Santa Helena (Vila Atlântica). Existem alguns produtores em Marcelândia que não são cooperados e outros, em maior número, localizados fora da área de estudo (Bacia do Xingu), mas compreendidos no território conhecido como Portal da Amazônia no município de Alta Floresta, Guarantã do Norte e Matupá.

- *Ligadas à ação das prefeituras municipais:* Entre as prefeituras mais ativas para o apoio à agricultura familiar destacam-se as de Alta Floresta, Nova Santa Helena, Colíder, Nova Bandeirante e Nova Monte Verde. Nesses municípios, nos últimos anos (desde 1997/1998) a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) tem propiciado uma dinâmica territorial local marcada pela interação entre as prefeituras e os movimentos sociais (em particular os STRs), inclusive por meio de conflitos.

2. As políticas agrícolas tradicionais e seu impacto na agricultura familiar

2.1 Crédito Rural

Para o desenvolvimento da agricultura familiar do território do Portal, o crédito é considerado por todos os interlocutores como um instrumento indispensável. Os movimentos sociais lembram como o programa PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) foi obtido após uma longa reivindicação dos agricultores. Todos reconhecem também várias deficiências na sua aplicação e gestão local e estadual, o que faz com que o Programa chegue a constituir um dos principais obstáculos ao fortalecimento da agricultura familiar. De fato, na região, o acesso ao PRONAF e a sua aplicação dependem ainda muito da capacidade de negociação e de coordenação dos agricultores familiares e das suas organizações, como o mostram alguns casos isolados de cooperação entre as associações de assentados, o STR, o gerente do Banco do Brasil e a prefeitura municipal (Terra Nova, Nova Monte Verde).

A principal modalidade aplicada para a agricultura familiar na região do Portal da Amazônia é o PRONAF A, concebido para os beneficiários da reforma agrária. Sua principal característica é ser limitado a R\$ 15.000, divididos em duas operações (certos bancos impõem um teto de R\$ 7.500 por operação), dos quais 10% (R\$ 1.500) são destinados ao financiamento da assistência técnica durante os quatro primeiros

anos do projeto (ao invés de 1,5% para o PRONAF B, C e D). Os agricultores não recebem esse valor, que é deduzido do projeto e pago diretamente às agências prestadoras de serviço de ATER (Empaer ou outra). As novas linhas do PRONAF (Floresta e agrofloresta, mulheres, jovens etc.) não estão sendo propostas na região pelo BB ou pela Empaer.

Principais problemas

O principal fator limitante é a imposição do tipo de investimento ou de modelo técnico que o agricultor pode financiar pelo sistema local/estadual de administração do crédito (estado mediante Empaer, consultoras e Banco do Brasil). Na região, foi estabelecido, desde a existência do PRONAF, um pacote simples para a agricultura familiar: vacas + cercas + pastagem artificial. Esse modelo é, muitas vezes, o único proposto, seja por facilidade ou por preconceito.

De fato, favorece o enriquecimento dos fazendeiros locais (casos de gado de corte vendido em vez de gado de leite), mediante colusão com agentes do banco e extensionistas. Existem até alguns casos de corrupção documentada, que são enterrados no Ministério Público, seja por falta de proteção às testemunhas ou de capacidade de organização dos agricultores. Os 10% cobrados para pagar pelo serviço de assistência técnica pelas prestadoras, como Empaer, levam a superdimensionar os projetos ou até a superfaturar insumos ou equipamentos.

Menciona-se o caso isolado do gerente do Banco do Brasil do município de Terra Nova, que realmente aposta na agricultura familiar. Nos outros municípios são financiados mais facilmente os projetos dos fazendeiros ou o modelo da pecuária de corte para os agricultores familiares. A aceitação dos contratos e a liberação do crédito estavam, até agora, quase totalmente no poder do gerente local do Banco do Brasil e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (Seder). Desde 2006, a aprovação dos projetos passa por uma comissão estadual do MDA-PRONAF.

Mesmo assim, apenas as modalidades de PRONAF A, B, C D, quando não apenas o A (o mais simples e com montantes mais reduzidos), estão sendo aplicadas. Na região do Portal (como em boa parte do estado), a diversificação do PRONAF só existe teoricamente. Até hoje, o Banco do Brasil não tem aberto a possibilidade de acessar o PRONAF Florestal, agroindustrial, para mulheres e para jovens. Não existe alternativa ao monopólio do Banco do Brasil para o PRONAF A. O sistema Sicredi só pode aplicar o PRONAF B, C e D.

De certa maneira, entre os agricultores da reforma agrária, as cooperativas de crédito não conseguiram se implantar, pela má fama das grandes cooperativas como a Cotia ou pela falta de organização de base.

2.2. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

A atividade principal, e uma das fontes de financiamento das empresas públicas ou privadas de assistência técnica, é a elaboração e o acompanhamento dos projetos do PRONAF, em particular o PRONAF A, que garante 10% dos montantes para a prestadora de serviços. As deficiências de aplicação do PRONAF podem ser estendidas ao caso da ATER. A deficiência de assistência técnica é ampliada por três fatores: a tradição de assistencialismo imposta nos assentamentos de reforma

agrária, os problemas de organização e coordenação dos agricultores e o monopólio da Empresa Estadual de ATER, a Empaer.

Monopólio da Empaer

A Empaer depende da Seder – MT (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso) e conta com 300 técnicos na região do Portal. De acordo com os responsáveis locais, esse número é insuficiente para atender às necessidades e o próprio órgão se considera carente em termos de recursos. A prioridade da Empaer para a região, em função das opções da Seder, é desenvolver a bacia leiteira para a agricultura familiar, mobilizando prioritariamente os recursos do PRONAF, da ATER e do MDA-SDT. Por conta da demanda e do interesse financeiro do PRONAF A, ela dá prioridade aos assentamentos, assim como as outras prestadoras que tentam quebrar esse monopólio.

Segundo a APAM, existem 69 assentamentos no conjunto do território, alguns enormes, como o PA União do Norte, em Peixoto de Azevedo (antigo garimpo), que conta com 3.500 famílias.

O MDA tentou também descentralizar e diversificar a ATER, via redes ou via o programa de ATES (Assessoria técnica, social e ambiental) do Incra, específico para os assentamentos de reforma agrária. Porém, a Empaer criou uma fundação socioambiental, a Fundaper, para credenciar seus técnicos na ATES com outro nome. Apenas duas cooperativas de técnicos (BR e Plantar) atuam na região e duas organizações de agricultores começam a se credenciar para ATES: a APAM, ligada ao MPA, e o STR de Peixoto de Azevedo.

No caso da ATES, aparentemente a proposta de assistência técnica é melhor, mais diversificada. Por outro lado, o montante financiado à prestadora de ATES pelo Incra depende no número de famílias apoiadas e não apenas de uma taxa sobre os empréstimos conseguidos. Dessa maneira, tenta desatrelar a ATER do projeto e do crédito. A ATES deve ser implementada por projeto e por proposta, mas é ainda cedo para avaliar os seus efeitos e o seu funcionamento na região.

Esperando conseguir credenciamento no sistema ATES, uma porta de entrada das entidades de assistência técnica ligadas às organizações de agricultores (BR, APAM, STR) foi a prestação de assistência técnica por meio de editais de extensão por projetos (MMA, GESTAR) ou de editais do PRONAF Capacitação, eventualmente em parceria com ONGs da região. Assim como o crédito, a aplicação dos programas e projetos de assistência técnica, especificamente no caso da reforma agrária, depende muito do nível de interlocução entre as organizações locais dos agricultores e os serviços públicos. Depende em particular da capacidade dos agricultores de se mobilizar mediante as prefeituras ou a sociedade civil organizada, como o mostram os exemplos de Colíder e de Nova Monteverde.

Atrás da defesa do modelo de ATER, existe uma disputa entre a APAM e a Empaer via a sua fundação a Fundaper para captar o financiamento do MDA e do INCRA. Em realidade, o MPA não atua para conquistar a terra como o MST, ele pretende organizar e apoiar os assentados a partir de outro modelo de valorização da agricultura familiar e do homem no campo. Este modelo é fundado numa visão de camponês moderno, promovida pela Via Campesina, que associa a procura por autonomia (produção para autoconsumo e diversificação de mercados) à busca por

qualidade de vida, em particular por meio da qualificação dos produtos (Carvalho, 2005).

A APAM atua na região há pouco tempo, por meio de um projeto PRONAF Capacitação, mas, segundo as testemunhas, não tem conseguido ainda mostrar um diferencial importante nas ações concretas. A partir de 2007, as atividades de ATER da APAM passaram a ser assumidas diretamente pela Via Campesina Brasil, mediante contratos com o MDA.

2.3 Valorização dos produtos da agricultura familiar

A principal referência de ação de valorização de produtos da agricultura familiar no Território do Portal é constituída pela experiência da Cooperagrega (Cooperativa dos Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia). A Cooperativa desenvolveu ações mediante o apoio do programa Vida Rural Sustentável (VRS) do SEBRAE, que abrange 10 municípios da região: Alta Floresta, Carlinda, Guarantã do Norte, Marcelândia, Matupá, Nova Guarita, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte.

O projeto Vida Rural Sustentável é implantado pelo Sebrae em Mato Grosso, em parceria com o governo do estado, prefeituras e várias outras entidades (Cooperativas, ONGs, Banco do Brasil etc.). O apoio do SEBRAE aos sócios e condomínios da Cooperagrega consiste em cursos de capacitação e gestão e ações para o beneficiamento, qualificação e certificação dos produtos. A Cooperagrega é formada por agricultores familiares e agroextrativistas. As cerca de 300 famílias cooperadas são organizadas em 32 condomínios de produção e adotam um modelo de cultivo que permite, além da preservação ambiental, a produção de alimentos sem o uso de agrotóxicos, adubos químicos e sem a adoção de queimadas, desmatamentos e monoculturas.

Dentre os produtos disponíveis para a comercialização, destacam-se guaraná em pó, castanha do Brasil, mel, café, melado, açúcar mascavo, rapadura, frango, suínos, caprinos, pães, doces, leite, frutas e hortaliças. Esses produtos têm atraído consumidores em países como Áustria, Alemanha, Holanda, Coréia e Japão. Em 2005, foram comercializadas para esses países 24 toneladas de castanha do Brasil, 14 toneladas de guaraná, 146 toneladas de açúcar mascavo e 35 toneladas de café. Calcula-se que as vendas têm proporcionado um incremento de um salário mínimo na renda de cada família.

O guaraná, o açúcar mascavo, o melado, o café e a castanha do Brasil já estão certificados pela Ecocert Brasil – instituição de origem francesa que atua na área de orgânicos. Outros produtos estão em processo de certificação, entre eles o frango, a mandioca, o leite e seus derivados. Em 2005 foi implantada uma agroindústria de açúcar mascavo na comunidade Estrela do Sul, em Alta Floresta, a 765 quilômetros de Cuiabá, que reúne sete propriedades de produtores rurais, com um total de 40 pessoas envolvidas. A capacidade instalada da agroindústria é de 500 quilos de açúcar mascavo por dia e o condomínio tem 13 hectares de cana plantados, espalhados pelas terras dos sete sócios.

Essa é a segunda agroindústria do gênero da Cooperativa, a primeira foi instalada em Nova Guarita. A produção dos oito condomínios envolvidos na cadeia da cana-de-açúcar foi de 200 toneladas de açúcar mascavo e melado, em 2005.

Interação entre o programa VRS e as organizações locais

Inicialmente, entre 2001 e 2003, a Cooperagrepa era uma associação. A cooperativa foi fundada em 20 de agosto de 2003 e passou a receber apoio do Projeto de Desenvolvimento Territorial do Sebrae e, logo em seguida, do Programa Vida Rural Sustentável. Contou com um investimento de R\$ 900.000 para os dois primeiros anos.

A noção do Portal da Amazônia como território surgiu em parte deste projeto de desenvolvimento territorial. Numa conjuntura econômica e social difícil, a cooperação entre o Sebrae-MT e os agricultores sócios da Cooperagrepa tem se concentrado no apoio ao beneficiamento e à comercialização de produtos identificados com a agricultura familiar local ou regional e com a produção agroecológica.

Segundo os responsáveis pela cooperativa, o Sebrae-MT tem-se mostrado compreensivo e aberto. Por exemplo, deixa a Cooperativa escolher assessores ou consultores de maneira a evitar a concepção apenas mercadológica de certos consultores: “Gerar um jeito empreendedor não é ruim, mas a qualidade dos valores humanos está marginalizada”.

2. 3. Os novos instrumentos

GESTAR, Gestão Ambiental Rural

Esse programa da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente foi iniciado em 2005. O princípio desse instrumento consiste em apoiar dinâmicas coletivas de melhoramento do manejo dos recursos naturais e de apoio a iniciativas de desenvolvimento a partir de ações de diagnóstico e de capacitação e de uma metodologia participativa de construção de parcerias.

“Procurando estabelecer um marco integral da realidade territorial em foco e buscando situar e compreender os problemas socioambientais numa relação de causa/efeito, o GESTAR preconiza a construção de Planos de Gestão Ambiental Rural-PGAR [...] o GESTAR, desde os primeiros momentos, apoia a realização de atividades práticas relacionadas às soluções dos problemas identificados, atividades que sistematizadas e problematizadas coletivamente vão orientar a elaboração do PGAR” (MMAA-SDS, 2006).

O projeto GESTAR do Território do Portal da Amazônia está sendo executado em parceria com o ICV (Instituto Centro de Vida) em torno de cinco linhas de atuação:

- 1) Melhoria da gestão das instituições e organizações do Território: mapeamento das instituições do território de forma qualitativa e quantitativa, que gera uma estratégia de banco de dados.

- 2) Desenvolvimento do Associativismo e Cooperativismo / Programa Bacia Leiteira: As atividades de diagnóstico e planejamento da Bacia Leiteira e de educação rural e cooperativista têm gerado novos projetos: manejo ecológico de pastagens/PADEQ; aquisição de dois tanques de resfriamento de leite, grupo de comercialização do leite.

- 3) Sensibilização, Mobilização e Conscientização: apoio a eventos como o III Festival Ecológico e Cultural das Águas de Mato Grosso e Águas da Amazônia; Seminário de

Sustentabilidade da Produção de Leite na Amazônia; intercâmbios com outros territórios.

4) Articulação Institucional junto às Prefeituras e aos Conselhos Territoriais, construção de uma rede territorial. Apoio e participação efetiva no CEAAF, norteador na construção da identidade do território Portal da Amazônia.

5) Comunicação Socioambiental e coleta e difusão de informação

A avaliação dos atores locais e dos agricultores familiares é muito positiva, sobretudo pela nova metodologia de parceria e de estudo-capacitação-ação, inspirada nos princípios da pesquisa-ação. “No início foi um projeto que veio meio que de cima para baixo, mas, pelos métodos usados, foi bom”.

A questão colocada pelos animadores do projeto (ICV) é: como dar continuidade ao projeto? Como assegurar a apropriação dos resultados gerados?

Além das novas ações de educação focalizadas nos jovens, a proposta é realizar um acompanhamento (monitoramento) de alguns dos CMDRs do Território, para garantir uma avaliação do processo e um referencial para a continuidade das dinâmicas locais e territoriais: i) olhar reflexivo sobre a metodologia e seus efeitos; ii) acompanhamento e levantamento de indicadores das atividades dos CMDRS; iii) constituição de uma base para a educação ambiental.

Algumas dessas propostas poderiam entrar em cooperação com o Projeto Diálogos. O responsável nacional do programa GESTAR cita a riqueza da parceria e das atividades realizadas no Portal. Ele coloca também a ideia, em discussão no MMA/SDS, de um sistema de monitoramento em tempo hábil das atividades do GESTAR. Na última fase do projeto no Portal, o ICV realizou uma série de atividades de educação ambiental para jovens.

O programa PADEQ

O Projeto Alternativas ao Desmatamento e às Queimadas faz parte do Subprograma Projetos Demonstrativos da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (Departamento de Agro-extrativismo). As linhas temáticas do PADEQ são "recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal" e "práticas de produção sem uso do fogo".

Os projetos executados pelo ICV e o IOV (Instituto Ouro Verde) no Portal da Amazônia correspondem à segunda linha e estão focalizados no manejo de pastagens e, em particular, no manejo ecológico sem fogo para apoio à pecuária leiteira. Funcionam a partir da animação de diferentes comitês locais em torno de ações de educação ambiental e de projetos demonstrativos

O objetivo geral das ações do PADEQ no Portal da Amazônia consiste na estruturação de um mecanismo de participação social para discussão, elaboração e execução de práticas de gestão ambiental. Agrega dois objetivos específicos: a) a consolidação de uma organização formal ou informal para a gestão ambiental comunitária e b) a implementação de 20 unidades demonstrativas com foco em manejo de pastagens, recuperação de matas ciliares e áreas degradadas e controle biológico da cigarrinha.

Os temas de sensibilização, capacitação e ação estão relacionados ao reflorestamento e à luta contra o desmatamento, e as ações demonstrativas, ao controle e ao manejo orgânico de pragas, adubação verde etc. O método

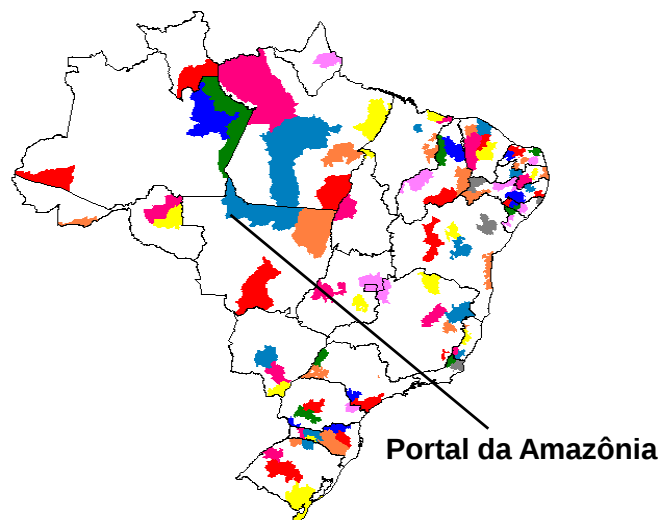
participativo é organizado num período de dois anos. Compreende um diagnóstico que inclui um resgate histórico (três meses), atividades de capacitação (oficinas, cursos e intercâmbios durante seis meses), a estruturação das unidades demonstrativas (12 meses) e finalmente uma fase de avaliação participativa, com três meses de duração.

Os animadores dos projetos do Portal (ICV, IOV, Apam) situam a ação do PADEQ numa perspectiva de transição para a agroecologia, já engajada pela Cooperagrega. Trata-se de poupar insumos externos e de valorizar a atividade biológica dos solos. Além de Nova Guarita e Carlinda, novos projetos em assentamentos foram apresentados (Santa Helena). Como no caso do GESTAR, as equipes colocam a questão da continuidade do processo de interação entre ação pública do governo e as comunidades de agricultores. Os mecanismos possíveis passam pela elaboração de projetos produtivos individuais (do PRONAF) ou coletivos (via PDA, PDSTR/PROINF, BB-DRS).

O apoio ao desenvolvimento territorial do Portal da Amazônia

O apoio ao território do Portal da Amazônia corresponde à implementação do principal instrumento da política do MDA-SDT, o PDSTR (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais), criado em 2004.

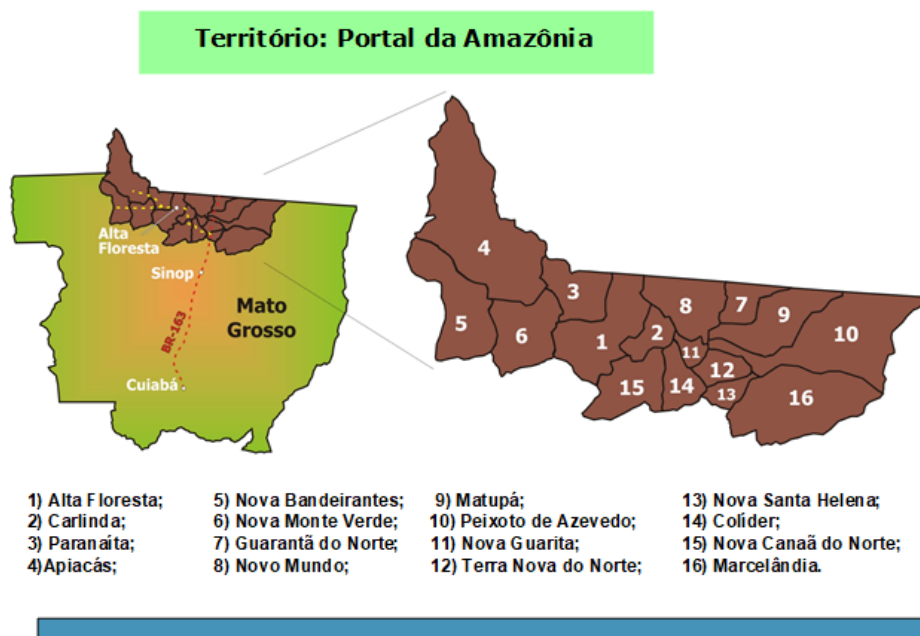
Figura 3. Territórios apoiados pela SDT (MDA, 2005)



Desde 2005, o programa apoiou uma série de oficinas territoriais para constituir e implementar conselhos territoriais. Esse conselho ou assembleia territorial pode começar sob a forma de uma Comissão de Implantação de Ações Territoriais (geralmente chamada de CIAT), encarregada de articular os diversos atores da agricultura familiar e do mundo rural para elaborar um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

No caso do Portal da Amazônia, essa comissão foi chamada de Conselho de Execução das Ações da Agricultura Familiar (CEAAF).

Figura 4: Mapa do território do Portal da Amazônia (ICV, 2006)



No caso do território do Portal, o Conselho Executivo das Ações da Agricultura Familiar, CEAAF, é composto por três instâncias: a Assembleia Plenária do Território, que reúne 59 instituições (figura 5), o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico, que contam com o apoio de um técnico superior, contratado pela SDT/MDA para assumir a função de articulador territorial. A Plenária de 59 instituições é responsável pelas decisões e pela definição de ações. O Núcleo Dirigente assegura o apoio político e a coordenação das ações definidas pela Plenária. O Núcleo Técnico assume o apoio técnico (transformação das decisões em projetos específicos).

O principal instrumento do CEAAF para conseguir articular ações territoriais e mobilizar recursos além dos fundos do PROINF (MDA) é a elaboração do Plano Territorial. A opção do Núcleo Técnico do CEAAF por uma abordagem extremamente participativa, que utiliza a definição do Plano mais como um processo que como um produto, previa duas oficinas de trabalho por município. A principal referência metodológica local era a realização de oficinas municipais no marco da Agenda 21. Porém, o tamanho do território e as distâncias limitaram a multiplicação de oficinas locais. O processo foi realizado entre junho e agosto de 2007 com uma oficina em cada município e quatro oficinas microrregionais. Houve uma reunião de validação final do plano para o conjunto do território em junho de 2008.

Figura 5: Composição do CEAAF (GESTAR, 2005)

Órgãos Públicos	Sind.Trab Rurais	Prefeituras	Movimentos Sociais	EMPAER	Cooperativa	ONGs
Incra	Guarantã	Marcelândia	Movimentos Pequenos Agricultores	Apiacas	Coopernova	ICV
Ceplac	Peixoto	Nova Guarita	Comissão Pastoral da Terra	Sta Helena	Cooperagrega	IOV
Unemat	Nova Bandeirantes	Monte Verde	Sindicato dos Trabalhadores de Ensino Público	Alta Floresta		Inst. Floresta
Banco do Brasil	Carlinda	Novo Mundo	Comitê Pró-regularização Fundiária BR-163	Matupá		Funam
	- Sindicato Rural de Alta Floresta	Nova Canaã				Fiesum
		Paranaíta				

Coordenação CEAAP – Núcleo Dirigente	
TITULAR	SUPLENTE
Incra - Guarantã	Incra – Colider
Jose Dolce	Dalva
STR Guaranta	STR Peixoto
Gilmar	Antenor
Pref. Marcelandia	Pref. Novo Mundo
Marcelo	Antonio
CPT Colider	M.P.A
Joao Buzatto	João Carlos
Cooperagrega	Coopernova
Domingos	Lourival

Núcleo Técnico
EMPAER: Cleber (Apiacás), Maurílio (Alta Floresta) e Domingos C. (Sta Helena)
UNEMAT: Prof. Norma (Colider), Prof. Ostenildo (Alta Floresta)
CEPLAC: Carlos Davi (Alta Floresta)
IOV: Alexandre (Alta Floresta)

16 Membros do CMDRS

A criação de espaços de discussão e definição de projetos

O Portal da Amazônia é um território projetado por poucos atores, ainda não assumido pelo conjunto da população da região. Porém está sendo objeto de reconhecimento público e de apoio por parte de vários ministérios e órgãos públicos (MDA-SDT, MMA e GESTAR, SEBRAE, zona de planejamento pelo Zoneamento Ecológico Econômico da SEPLAN Mato Grosso, MT regional e SEDER) e de organizações da sociedade civil (ONGs como ICV, IOV etc.), movimentos sociais e prefeituras que participam do CEAAP. Os projetos elaborados a partir das articulações entre essas entidades públicas, privadas e coletivas podem determinar boa parte das evoluções da agricultura e da economia da região, mas esses não podem se restringir aos financiamentos limitados do PROINF do MDA (uma média de R\$ 500.000 por ano em investimentos).

As instituições participantes do CEAAP mencionam pontos positivos. No início existia uma ânsia das prefeituras, assim como das organizações, apenas para trazer projetos e captar recursos. Hoje, além das pressões do MDA, aparece um interesse em desenvolver infraestruturas coletivas e começa a ser percebida uma necessidade de mudança. Para alguns representantes, os mecanismos de apoio do SDT foram bem articulados, mesmo que a inserção junto às bases possa e deva melhorar.

A maioria dos representantes levanta também aspectos menos positivos. Por conta da diversidade de instituições e interesses, alguns falam do CEAAP como um balaio de gatos, com reuniões que ocorreram num ambiente difícil e de conflitos. A

emergência dos conflitos em si não é ruim, pelo contrário. O problema maior reside na grande dificuldade de tomar decisões no seio do CEAAF porque, depois da inclusão dos CMDRS e das ONGs, além das prefeituras, os verdadeiros representantes dos agricultores familiares terminam sendo minoria. Por outro lado, na maioria dos casos, os executivos municipais participam, sobretudo, para captar fundos do PROINF, quando esses fundos deveriam servir de base para articular projetos maiores.

Entre os elementos a superar ou melhorar são citados pelos próprios conselheiros os ciúmes, o receio, a desconfiança e a falta de transparência, assim como a necessidade de construir uma visão e uma identidade sobre o território e o interesse coletivo. Os participantes do CEAAF têm duas propostas para superar as dificuldades. A primeira trata de sensibilizar ou informar as bases (a população nem sabe da existência do programa e do CEAAF) e de aprender a pensar em conjunto por meio do exercício de construção do planejamento (PTDRS).

A segunda refere-se à necessidade de devolver às oficinas de capacitação sua meta de fortalecer as capacidades das organizações dos agricultores familiares. Muitas vezes servem apenas para que as lideranças tradicionais ou incontornáveis (do SR ou do STR) e os técnicos se apoderem do novo discurso. Para isso, o Núcleo Técnico aposta na formação de jovens, na educação ambiental e nas políticas públicas. São citadas diversas iniciativas em curso: Agenda 21, PRONAF, capacitação entre PJR, MPA e IOV, as ações da Unemat, em particular em Colíder, e as atividades da Coopernova e da Cooperagrega.

Primeiros projetos, impactos e evolução do CEAAF

Os primeiros projetos selecionados e encaminhados ao PROINF do MDA mediante o CEAAF não foram diferenciados dos projetos anteriores do PRONAF Infraestrutura e mantiveram um caráter local ou municipal (entrepósitos, resfriadores de leite, tratores etc.), com a destinação de equipamentos às secretarias de agricultura e à Empaer (veículos e computadores). Dois projetos apenas têm um caráter mais intermunicipal: o Centro de Capacitação do Agricultor Familiar, construído em Colíder (administrado pelo Consórcio Intermunicipal do Portal), e a unidade de compostagem em Nova Santa Helena, cuja gestão foi confiada à cooperativa local (Cooperflor).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural do Portal da Amazônia foi finalmente redigido pelo Núcleo Técnico do CEAAF e retoma os elementos de diagnóstico do estudo propositivo (2005) e as principais propostas das oficinas municipais e microrregionais (regularização fundiária, educação para o campo, recuperação de áreas degradadas, saúde e apoio à transformação e à comercialização dos produtos).

Frente à extensão do PDSTR e à inserção federal no campo do desenvolvimento rural, o governo estadual tentou contornar a política de territorialização, por meio da criação de dispositivos ou políticas concorrentes, mediante os Consórcios de Municípios. Assim, em 2007, no seio do Território do Portal, foram criados dois consórcios destinados a agregar recursos para o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas da agricultura familiar.

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Teles Pires, composto por seis municípios (Alta Floresta, Apiácas, Carlinda, Nova

Bandeirantes, Nova Monte Verde e Paranaíta) prioriza as cadeias do leite, fruticultura e apicultura.

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental do Portal da Amazônia reúne 11 municípios (Colíder, Guarantã do Norte, Itaúba, Marcelândia, Matupá, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte), em torno do fomento às cadeias produtivas do leite, fruticultura, piscicultura, apicultura e ovinocultura.

A vantagem desses consórcios, comparados aos territórios rurais, consiste em dispor de uma pessoa jurídica oficial que pode administrar financiamentos públicos. Os dois consórcios têm concentrado seus esforços no apoio a cadeias produtivas da agricultura familiar, o que deveria complementar as ações do CEAAP e do MDA, em vez de constituir uma concorrência. A primeira atividade financiada foi uma patrulha mecanizada para manutenção de rodovias não pavimentadas nos 15 consórcios do estado do Mato Grosso.

O governo federal reagiu a diversas críticas contra o caráter segmentado e pouco territorial do apoio do PDSTR ao único setor da agricultura familiar promovendo o programa dos Territórios da Cidadania. Em 2008, 30 dos territórios rurais apoiados pelo PDSTR foram escolhidos para serem “Territórios da Cidadania” e, assim, puderam se beneficiar de uma intervenção integrada e coordenada dos outros 18 ministérios que têm atuação no desenvolvimento rural. Foi o caso do Território do Portal da Amazônia.

Num primeiro momento o anúncio da agregação de todas as verbas federais supostamente destinadas aos 16 municípios do território provocou certa confusão entre os conselheiros. Em realidade, a maioria dessas verbas já tem destinos amarrados e poucas podem ter a sua aplicação negociada no âmbito do CEAAP. Porém o CEAAP deve ser ampliado, de modo a incorporar representantes dos novos setores (saúde, educação, transporte, turismo etc.). Apesar da insistência do MDA e da Casa Civil, que administra de cima para baixo o Programa dos Territórios da Cidadania, o CEAAP do Portal da Amazônia tem conseguido adiar essa recomposição do conselho e, mesmo assim, receber um aumento da dotação do PROINF (R\$ 1.500.000 para 2008). Porém, atreladas a esse apoio específico do PROINF, aparecem novas exigências do MDA-SDT, que pretende financiar apenas projetos de dimensão e natureza territorial ou pelo menos intermunicipal.

3 Uma interação territorial difícil e perturbada

Os resultados do estudo e a análise das entrevistas e propostas dos principais atores da agricultura familiar no Território do Portal permitem sintetizar uma série de ensinamentos em torno a três linhas explicativas: i) no caso da agricultura familiar, é impossível separar a análise das políticas públicas daquela das dinâmicas sociais locais, o que vale também para a sua implementação; ii) o Território do Portal da Amazônia sofre uma série de fatores que limitam uma interação mais favorável e eficiente entre políticas públicas e dinâmicas locais; iii) a abordagem territorial do desenvolvimento rural pode constituir uma estratégia pertinente para a construção da ação pública, mas não suficiente.

3.1 Uma relação entre a aplicação das políticas públicas e as dinâmicas sociais

A partir da fase de colonização, uma primeira geração de políticas públicas gerais ou agrícolas, hoje consideradas como mais tradicionais, foi aplicada de maneira unilateral. Mas essas políticas nunca foram pensadas, desenhadas e aplicadas em função da especificidade da produção agrícola familiar ou da pequena produção, como se dizia na época. Portanto, só podiam fracassar, com raras exceções.

Uma segunda etapa corresponde à implementação de assentamentos de reforma agrária pelo INCRA em colaboração com a CAC (Cooperativa Agrícola de Cotia). Mesmo se houve falhas na sua concepção ou adaptação, o maior problema dessa política de colonização e reforma agrária foi precisamente nunca ter sido realmente aplicada. Até hoje o maior problema ainda reside na falta de regularização fundiária e na carência de apoio técnico e de capacitação adaptada.

Numa terceira fase, a partir da criação do PRONAF, aparecem instrumentos de crédito e de ATER específicos para a agricultura familiar, mas que estão sendo aplicados, até hoje, sobretudo segundo modalidades que fortalecem os poderes econômicos e políticos dominantes: os grandes pecuaristas, os bancos públicos e os seus gerentes, os serviços de ATER.

A expansão da produção leiteira foi precisamente um exemplo de coincidência de oportunidades entre os agricultores familiares (na sua maioria em assentamentos) e esses interesses dominantes. Por um lado, os agricultores familiares, para não abandonar seus lotes, precisam de uma tesouraria regular. A produção de leite, mesmo com uma remuneração muito baixa, permite conseguir uma renda mensal, valorizando a mão de obra familiar não diretamente remunerada. Por outra parte, pode ser implementada em áreas desmatadas facilmente transformadas em pastagens.

Os créditos públicos do Fundo Constitucional do Norte (FCN), do Procefa para reforma agrária e logo do PRONAF permitiram aos fazendeiros vender gado mestiço, mesmo não sendo de raça leiteira, a muito bom preço, por meio de alianças econômicas e políticas com os gerentes locais dos serviços de ATER e dos bancos. Funcionou da mesma maneira com as firmas de insumos, com pacotes para implantação de pastagens, compra de cercas, de ração etc.

Os recentes instrumentos de políticas públicas específicas para a valorização dos produtos de agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do MDS-Conab-MDA, mal chegam até os agricultores familiares, por falta total de informação e de mediação adequada. Até 2006, na região, a Conab apenas compra arroz e milho dos grandes produtores. A partir de 2007, com o projeto de divulgação do PAA realizado no Portal pela Unemat de Colíder, começaram a ser negociados contratos de formação de estoque (compra antecipada) e de compra direta ao agricultor, especificamente por intermédio da Cooperagrega.

As políticas públicas específicas chegam ao agricultor familiar quando existe uma capacidade local de organização dos agricultores familiares, capaz de ter acesso à informação ou de negociar a aplicação dos recursos. Isso se dá geralmente mediante intermediários da sociedade civil: políticos, igrejas e ONGs ou movimentos sociais do campo (Contag-STR, MPA, MST), o que demonstra a relação estreita entre a aplicação das políticas públicas e as dinâmicas sociais.

Num contexto de fragilidade social, de precariedade, de fraca presença do Estado ou do monopólio do poder do Estado na mão de uma categoria

socioeconômica, quem ocupa o espaço com presença local junto aos agricultores marginalizados passa a conduzir ou a orientar as posições dessa classe. Isso explica o papel determinante das igrejas nos assentamentos e o papel histórico da Igreja Católica com a CPT e a PJR na região. Existe uma evolução na continuidade, pois os jovens formados pela igreja progressista (como foi o caso no passado, com uma parte do PT) passam hoje a ocupar postos de liderança nos movimentos e organizações de agricultores (MPA, Cooperativas).

O processo participativo de formulação dos programas ou dos instrumentos de políticas públicas deveria, teoricamente, mediante o engajamento das organizações locais, conferir maior viabilidade à aplicação dessas políticas. Em realidade, apenas foi possível verificar essa tendência para os programas GESTAR e PADEQ, já que o CEAAF não produziu ainda um plano capaz de definir projetos originais.

3. 2 Fatores que limitam a interação entre dinâmicas locais e políticas públicas

Estado ausente ou capturado por certos setores

Embora a frente de colonização do Portal esteja hoje relativamente estabilizada, continua existindo uma apropriação ilegal do bem público e dos recursos naturais, em particular na fronteira do Estado com o Pará, onde se concentram os projetos de preservação ambiental. Continua havendo ocupações e invasões ilegais em terras da União ou em unidades de conservação ou terras indígenas, geralmente por madeireiros e fazendeiros e inclusive por sociedades financeiras.

Por outra parte, a instalação legal dos agricultores familiares e a sua possibilidade de acesso aos meios de produção (crédito, ATER etc.) estão paralisadas por atrasos enormes, quando não por conflitos no processo de regularização fundiária. Alguns desses problemas não encontram solução, principalmente por conta das divergências políticas entre governo federal, governo do Estado ou município.

No caso da região do Portal da Amazônia, o governo do estado mostra pouco entusiasmo pelo projeto MDA-SDT e apoia uma estrutura paralela, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental, que reúne seis municípios. As atividades são concentradas no apoio às cadeias de leite e de fruticultura (abacaxi) e, num segundo momento, de avicultura e do biodiesel. De fato, uma parte importante dos fundos do MDA-SDT destinados ao CEAAF do Território do Portal e transitando pelo governo do estado foram direcionados para estudos de cadeia em outras regiões ou para esse consórcio intermunicipal.

No caso da aplicação das políticas agrícolas federais mais tradicionais como crédito e extensão, pode-se perceber uma nítida reformatação estadual dos instrumentos ou dos modelos produtivos apoiados: apenas pecuária de corte ou de leite e, mais recentemente, fruticultura. Apesar da diversificação do PRONAF, a existência das novas modalidades, inclusive o crédito para atividades florestais e agroflorestais não foi nem sequer divulgada na região.

Limites institucionais e organizacionais dos agricultores familiares

A origem da agricultura familiar (colonização) e a natureza da sua implementação (imposição de assentamentos coletivos) associam duas características pouco favoráveis para processos de coordenação e de organização: o fortalecimento do individualismo desbravador em busca de enriquecimento rápido e a dependência de medidas de apoio de caráter assistencialista e tecnocrático.

As organizações tradicionais (cooperativas de primeira geração e sindicatos) reúnem essas características. Fracassam por excesso de individualismo das lideranças ou das bases, ou sobrevivem, mas se adaptando ou se curvando ao modelo do assistencialismo e paternalismo. Assim, as organizações dos agricultores familiares terminam sendo cooptadas por algum poder político ou econômico.

A nova geração de organizações em construção (as novas cooperativas, a APAM, os movimentos de jovens rurais etc.) tenta romper com essa dependência e, por isso, é conduzida a afirmar posições de oposição: ecologia e meio ambiente versus a exploração imediata dos recursos naturais; diversificação econômica, empreendedorismo coletivo e qualificação para se opor à dependência assistencialista ou paternalista.

Essas novas organizações procuram afirmar valores humanos e éticos (solidariedade, equidade, justiça, confiança, responsabilidade). A falta de referências no campo político-administrativo ou empresarial emergem do bojo da ação pastoral das igrejas Católica ou Evangelista. No caso da CPT e da PJR existe uma aliança com os movimentos de produtores ligados à Via Campesina (MST, MPA, MMC).

Sempre existe o risco, nesse ambiente de pouca autonomia da agricultura familiar e de grande necessidade de criar ou fortalecer identidades positivas, de que aquelas novas alianças (igrejas ou ONGs) se tornem novas tutelas. Mas esse risco parece ser limitado por duas razões: a) os resultados obtidos por essas alianças na defesa dos direitos dos pequenos agricultores e, em particular, dos assentados (num contexto de violência e impunidade como em Marcelândia, Matupá, Nova Guarita); b) a manutenção ou promoção de valores humanos e éticos: espírito cidadão, participação política e coletiva, equidade e solidariedade, responsabilidade perante as gerações futuras e os recursos naturais.

Os representantes dessas novas organizações da agricultura familiar, geralmente filhos de pequenos agricultores que passaram pelas escolas técnicas ou pela universidade, são ativos no seio do CEAAF, embora ainda minoritários em termos de voto. Se eles conseguirem mostrar resultados, será precisamente em termos de elaboração e de gestão de projetos. De fato, o dispositivo territorial pode ser um espaço de administração da ação pública, mas não da política, pois os seus representantes são “cooptados” no CEAAF e têm uma legitimidade técnica, mas não têm todos a mesma legitimidade de representatividade política ou social.

3.3 O enfoque territorial: uma alternativa sustentável?

A negociação e a gestão de ações e projetos territoriais sustentáveis fundam-se na implementação de mecanismos de interação entre as políticas públicas das diversas escalas de governo e a ação coletiva dos rurais por meio dos conselhos de desenvolvimento territorial.

O interesse da abordagem é, precisamente, contribuir para a implementação de espaços de diálogo entre organizações locais, sociedade civil, prefeituras municipais e serviços públicos. A inclusão das dinâmicas locais das prioridades, especificidades e iniciativas dos atores locais deveria ser facilitada e, no melhor dos casos, resultar em tomadas de decisão que permitam a liberação de recursos e a realização dos seus projetos.

Até o momento está se dando prioridade (pelo menos de maneira transitória) a projetos a favor da agricultura familiar, por ser o segmento mais marginalizado. De fato, numa região como o Portal da Amazônia, apesar desse voluntarismo, não é evidente quebrar essa assimetria (de informação e de poder de decisão).

Dificuldades de concepção

A descentralização não se realiza por decreto. Não basta criar espaços de diálogo abertos às organizações de agricultores se elas não dispõem dos meios para elaborar e defender os seus projetos. No caso dos conselhos territoriais, mais que a intervenção do executivo municipal e estadual, é a fragmentação das representações dos agricultores familiares que reduz sua capacidade de ação.

Uma das dificuldades do PDSTR advém também da sua ambição de associar territorialização do desenvolvimento, desconcentração ou descentralização do Estado e participação popular, num mesmo processo. Ora, são três categorias de instrumentos e de enfoques bem diferenciados e independentes, que não funcionam naturalmente juntas e, por não depender do mesmo plano, não se fortalecem tampouco mutuamente de maneira óbvia.

Dificuldades operacionais e perspectivas

Uma série de dificuldades advém da intermediação dos estudos e dos recursos do MDA por terceiros. Juridicamente, os recursos do PROINF somente podem ser liberados por meio dos governos estaduais e/ou municipais. O apoio metodológico, devido à falta de pessoal no MDA, é terceirizado a consultores. No caso do Território do Portal, houve certa descontinuidade durante os dois primeiros anos, por conta da mudança sucessiva dos consultores e, em 2007 e 2008, pelos atrasos no pagamento do salário do articulador local.

A elaboração dos diagnósticos e planos depende de sistemas de financiamento do MDA terceirizados a consultores externos, pagos por produtos intermediários (reuniões e relatórios) e não por tarefa ou por resultado (produto final).

A criação de conselhos municipais, territoriais e regionais para debater os investimentos para a agricultura familiar pode constituir uma conquista quando permite de fato a representação dos projetos e dos interesses das diferentes

categorias de atores do desenvolvimento rural e, em primeiro lugar, dos agricultores na sua diversidade. O próprio processo de constituição dessa representação e da sua capacitação constitui um avanço, marcado por feitos positivos em termos de aprendizagem, de construção de competências locais, de fortalecimento institucional. Pode levar a ganhos de espaços, de poder e de autonomia para grupos marginalizados, mas pode também reforçar a posição de lideranças tradicionais e paternalistas que se adaptam aos novos discursos sem mudar sua estratégia.

Ora, é inegável que a abordagem territorial favorece um processo de emergência e de formalização de novas demandas sociais. Ela permite levar em conta a diversidade regional, ecológica e étnica. Também abre possibilidades de conquista de novos espaços de negociação entre atores públicos e privados, o que corresponde aos objetivos do Projeto Diálogos.

Conclusões

As conclusões se dividem em dois itens interligados e complementares. O primeiro trata do potencial de inovações sustentáveis no Território do Portal da Amazônia em termos de interação e complementaridade entre políticas públicas e dinâmicas locais. O segundo apresenta algumas recomendações para os atores e tomadores de decisão.

A primeira transformação do ambiente institucional e social que está acontecendo na região do Portal, por si só, potencializa inovações em termos de instrumentos de políticas públicas e de métodos. Trata-se do reconhecimento do futuro da agricultura familiar como alternativa de desenvolvimento mais sustentável do ponto de vista social e ambiental, mas também do ponto de vista econômico. Após as sucessivas crises do ouro, do café e agora da madeira (redução dos preços, falências, escândalo Curupira e nova legislação), a economia da região parou, e os diversos setores da economia local (bancos, comércio, serviços) passaram a descobrir que eles agora dependem, sobretudo, do fortalecimento da agricultura familiar e dos assentamentos.

Os estudos do projeto Dialogos (MDA-Olival, 2006; Duheron, 2006; Poppe & Sabourin, 2006), mostram que as novas formas de uso do espaço e dos recursos, as novas formas de valorização desses recursos e dos seus produtos provocam transformações de natureza espacial, social, econômica e política, quer dizer, avançando entre três pilares da sustentabilidade. É o caso das novas unidades territoriais constituídas pelos assentamentos de reforma agrária, mas também pelas reservas ecológicas e terras indígenas. Uma vez consolidados, esses espaços de atividade (ou de preservação) levam à emergência de novas unidades territoriais em construção, como a bacia leiteira em torno dos assentamentos ou as áreas de periferia dos parques ecológicos. Nessas áreas acontece uma transformação das atividades e até uma redefinição dos papéis e dos poderes, eventualmente com a formalização de um projeto territorial.

Ao mesmo tempo, junto com os novos instrumentos de política pública do MDA, do MMA, do SEBRAE, aparecem espaços de diálogo que devem ser ocupados e ativados pelos atores da agricultura familiar, especialmente pelas organizações de produtores. Por exemplo, em torno da criação das unidades de conservação, como o Parque Nacional do Jurueña em Apiacás, ou o parque Cristalino em Novo Mundo,

aparecem novas atividades como ecoturismo e agroturismo, que, junto com as iniciativas de agroecologia e de qualificação e certificação dos produtos, levantam expectativas econômicas e, portanto, apoio de setores econômicos e políticos.

Uma das inovações mais importantes para evitar ao mesmo tempo recuperações oportunistas e ilusões desmedidas passa pela construção de uma identidade territorial e de alguns projetos compartilhados em torno da agricultura familiar e do manejo dos recursos naturais. Essa construção de identidade depende, por sua vez, da promoção de uma imagem positiva a respeito da agricultura familiar e, sobretudo, dos assentamentos de reforma agrária.

Além da difusão dos primeiros sucessos, como aqueles da Coopernova e da Cooperagrega, é fundamental subsidiar e favorecer todas as iniciativas que contribuem para uma auto-revalorização da imagem de agricultor familiar entre os assentados. Uma das inovações estratégicas da interação entre os movimentos sociais e os novos instrumentos de políticas públicas é precisamente ter privilegiado métodos e abordagens que apostam no fortalecimento das competências dos jovens e das bases rurais, mediante a informação e a educação. A capacitação vem depois, como complemento, e não em primeiro lugar.

Essa recomendação vai ao encontro das preocupações do MDA e do MMA em implementar dispositivos de monitoramento (e avaliação em tempo hábil) de programas como o PDSTR e o GESTAR. Os atores e responsáveis locais do projeto GESTAR do Portal têm manifestado o interesse de um monitoramento das atividades dos CMDRs de alguns dos municípios envolvidos. O mesmo princípio poderia ser aplicado ao CEAAF, se for do interesse dos seus dirigentes.

Outra proposta discutida recomenda subsidiar e promover articulações ou redes temáticas regionais em torno dos instrumentos de política executados por entidades mistas (públicas, privadas e coletivas), como é o caso do GESTAR, dos PDAs, da ATER, da ATES e do apoio aos territórios. Por exemplo, a estratégia do MDA-SAF é privilegiar a constituição de redes regionais de ATER para se constituir em interlocutores menos dispersos e mais representativos dos serviços estaduais e federais. Essa estratégia é fundamental se as entidades ligadas ao apoio à agricultura familiar do território pretendem ter peso, inclusive junto ao MDA, em vez de atuar de maneira isolada ou de entrar em concorrência com a ATER pública da Empaer.

Enfim, entre os instrumentos de política pública de natureza estadual, o Zoneamento Ecológico e Econômico da Seplan-MT foi transformado em instrumento de Lei pela Assembleia Estadual. Será, pelo tanto, pertinente acompanhar a sua relação ou interação com as dinâmicas regionais e locais.

REFERENCIAS

AVRITZER, L. (org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Cadernos do NAE, Brasília, 2007.

BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. & RAVINET, P. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po. 2004.

CALLON, M., LASCOUMES, P. & BARTHE, Y. **Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique**. Paris: Seuil. 2001

CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. **L'acteur et le Système**, Paris, Seuil. 1997.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Social movements and institutional participation, repertoires of collective action and cultural dynamics in the difficult construction of Brazilian democracy. **Revue Int de Politique Comparée**, vol. 17, n°3, 2010 : 167-186.

DUHERON, E. Aménagement du territoire par l'environnement en Amazonie: Etude de la région du complexe Cristalino MT, Brésil. Paris: Ina-Pg, Mémoire Master 2 EMTS., 2006

DURAN, P. **Penser l'action publique** Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. "Droit et Société". 1999.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, v. 24, n.68, 2010 : 299-319.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural** v. 52, p. 323-346, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural** v. 52, p. 125-146, 2014.

JONES, G.O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Belmont: Duxbury Press. 1970.

LAGROYE, J., BASTIEN, F. & SAWICKI, F. **Sociologie politique**. Paris: Dalloz Presses de Sciences Po. 2002.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, **Referências para um desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA-SDT-CONDRAF. 2005.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF. 1990

Olival, A. de A. **Estudo Propositivo Território do Portal da Amazônia**. Cuaíba: Fundação Cândido Rondon. 2005.

POPPE, P., SABOURIN, E. Curso de Capacitação e Construção de Metodologia de Planejamento Participativo no Território do Portal da Amazônia, relatório. Brasília: Projeto Diálogos. 2006

PORTO J. R. S. Conexões, apropriações e exclusões no discurso do desenvolvimento territorial no Brasil Novos **Cadernos do NAEA**, v. 18, n. 1, 2015.

Sabourin, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: Sabourin, E. & Teixeira, O. (ed.), **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: UFPB, CIRAD, Embrapa. 2002.

SABOURIN, E., et al, Reconnaissance publique des acteurs collectifs de l'agriculture familiale au Nordeste. **Cahiers Agricultures** 14 (1), pp. 111-116. 2005.

SABOURIN E. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, 18 (1): 123-143. 2015. <http://dx.doi.org/10.5801/S21797536>.

SILVA D.G. A.; CAVALCANTI J S B; WANDERLEY M N B (Edits) **Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil**, João Pessoa: Editora. Zarinha. 2009.

THOENIG, J. C., L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, M. & LECA, J., (ed). **Traité de Science Politique**. Paris: PUF. 1985.

TONNEAU, J. P., DUQUE, G. & DINIZ, P. C. O. Desenvolvimento territorial no Nordeste: Um método de diagnóstico e planejamento participativo. **Raízes**, 22 (2), 2004, pp. 181-191.

TONNEAU, J. P. & SABOURIN, E., **Relatório final do projeto Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais sobre a agricultura familiar: estudo comparativo no Brasil**. Montpellier / Brasília: Cirad, Inra. 2005.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?**. Petrópolis: Vozes 1996

Eric Sabourin. Dr em antropologia e sociologia. CIRAD, Umr ART-Dev. Cargo. 73 Rue J F Breton, 34398 Montpellier, França. E-mail: eric.sabourin@cirad.fr

José Alesando Rodrigues. M. em Biodiversidade e Agroecossistemas Amazônicos. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Alta Floresta. Diretor de Desenvolvimento Sustentável. Av. Pioneiro Valdir T. Oliveira, 305, CEP 78.580-000 Alta Floresta - MT - Brasil. josealerodrigues@gmail.com

Patrick Caron. Dr em Geografia. CIRAD, Umr ART-Dev. Vice-Presidente Universidade de Montpellier para Relações Internacionais, MUSE. 163 rue Auguste Broussonnet, 34090 Montpellier, França. E-mail: patrick.caron@cirad.fr

Submetido em: 30/07/2021

Aprovado em: 08/11/2021

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Conceituação (Conceptualization) Eric Sabourin
Curadoria de Dados (Data curation) Os três co autores
Análise Formal (Formal analysis) os três co-autores
Obtenção de Financiamento (Funding acquisition)
Investigação/Pesquisa (Investigation) Os três co-autores
Metodologia (Methodology) Eric Sabourin et Jose Alesando Rodrigues
Administração do Projeto (Project administration) Eric Sabourin
Recursos (Resources)
Software
Supervisão/orientação (Supervision) Eric Sabourin
Validação (Validation) Os três autores
Visualização (Visualization) Patrick Caron
Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft) Os três co autores
Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing) Os três co-autores

Fontes de financiamento: os resultados provem de um projeto de Pesquisa-Desenvolvimento em meio ambiente financiado pela Comissão Europeia através do projeto FP7 Dialogos