



Seminário Internacional

INOVAÇÕES PARA A VALORIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO AGROEXTRATIVISMO NO CERRADO

Planaltina-DF, 4 a 6 de dezembro de 2013

Tema 2: Inovações institucionais na comercialização e na construção de mercados

Limites das infraestruturas coletivas para apoio a valorização dos produtos da agricultura familiar no território Aguas Emendadas

Léa EGRET (Universidade Montpellier III/UnB-Neagri-CDS), Eric SABOURIN (CIRAD/UnB-CDS), Mario Avila (FUP-UnB) Ségolène THOMAS (ISTOM-Supagro/UnB-CDS)

Resumo : O trabalho examina a contribuição do Programa de Desenvolvimento Territorial do MDA-SDT para apoio a valorização econômica dos produtos da agricultura familiar no território Aguas Emendadas que reúne 11 municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais e o Distrito Federal (11 regiões administrativas).

Uma das prioridades das respostas tem sido o apoio à transformação e a comercialização dos produtos da agricultura familiar. De fato a grande maioria dos projetos financiados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) no Território Aguas Emendadas, é destinada ao apoio à comercialização.

O objetivo deste trabalho é avaliar a capacidade de resposta desses projetos as metas iniciais de apoio à valorização econômica e comercialização da produção dos agricultores familiares. A metodologia apoia-se numa pesquisa sobre a elaboração e implementação de sete projetos do TAE, conduzida a partir do cruzamento entre análise de documentos e arquivos e entrevistas de diversos atores de cada um desses projetos (agricultores beneficiados, técnicos ou agentes públicos envolvidos nessas ações).

Os resultados mostram um aproveitamento bastante limitado desses projetos, que consistem essencialmente em infraestruturas e equipamentos coletivos.

Introdução

O trabalho examina a contribuição do Programa de Desenvolvimento Territorial da do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para apoio a valorização econômica dos produtos da agricultura familiar no território Aguas Emendadas (TAE) que reúne 11 municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais e o Distrito Federal (11 regiões administrativas) (TAE, 2007).

Uma das prioridades das ações financiada tem sido o apoio à transformação e a comercialização dos produtos da agricultura familiar. De fato, a maioria dos projetos financiados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) no Território Aguas Emendadas, é destinada ao apoio à comercialização (Landel, 2009; Avila, 2011).

O objetivo deste trabalho é examinar a capacidade de resposta desses projetos as metas iniciais de apoio à valorização econômica e à comercialização da produção dos agricultores familiares.

A metodologia apoia-se numa pesquisa sobre a elaboração e implementação de sete projetos do TAE, conduzida a partir do cruzamento entre análise de documentos e arquivos e entrevistas a diversos atores de cada um desses projetos (Egret, 2013).

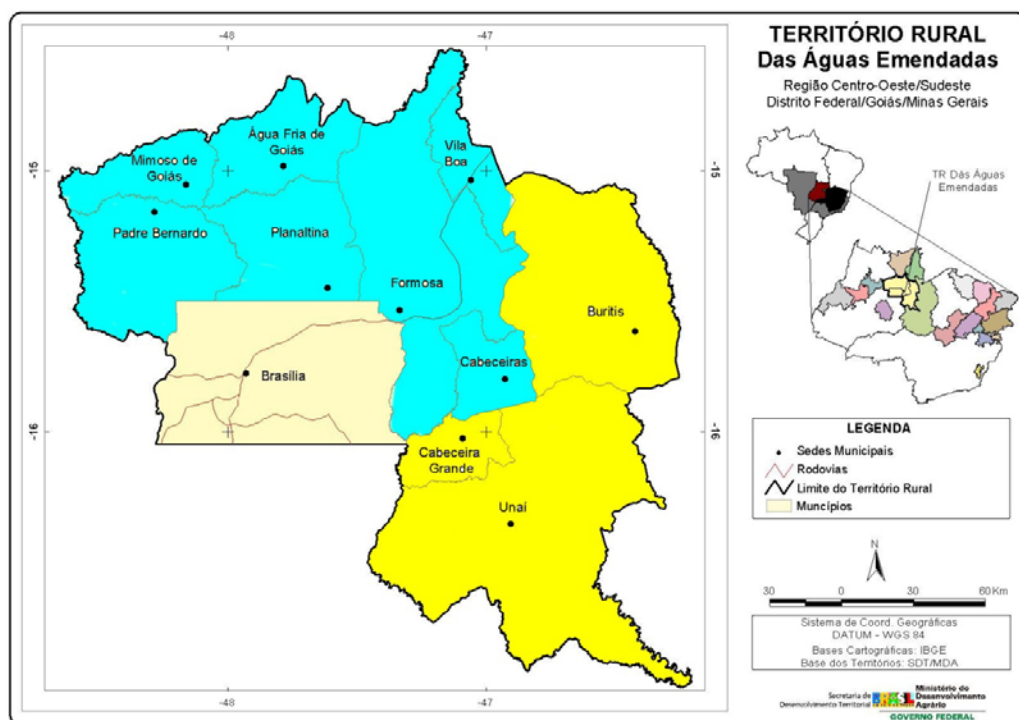
A comunicação conta três partes: a primeira apresenta o contexto e o referencial metodológico-conceitual. A segunda parte descreve os principais projetos estudados. A terceira analisa e discute o seu aproveitamento pelos agricultores familiares do território.

1. O contexto e o referencial metodológico-conceitual.

1.1. *Contexto do Território das Aguas Emendadas*

Na política pública dos territórios rurais, o Território das Águas Emendadas é um caso específico e peculiar porque reúne onze municípios de três Unidades Federativas (DF-GO-MG) e o Distrito Federal incluindo a capital, Brasília. A superfície é de 37 600 Km² com uma população de aproximadamente 2 340 000 habitantes (dos quais 5% morando na zona rural) e entre os quais 10 114 agricultores familiares.

Figura 1. Mapa do Território de Águas Emendadas, fonte: MDA/SDT/SIT 2008



O IDH médio no TAE é de 0,83 (AVILA, 2011: 89). O Distrito Federal apresenta indicadores muito diferenciados e mais favoráveis que os demais municípios rurais do TAE, como o mostram os dados da Tabela nº 1, ilustrando a fortes disparidades no seio desse território. Os dados IBGE a seguir, evidenciam o peso socioeconômico e político do DF frente aos municípios das outras unidades federadas.

	Nº postos de saúde	Nº de camas - hospital	Nº camas/ 1000 hab	índice de escolar	pop urbana	PIB total	IDH
TAE	183	7515	3,21	97%	70,28%	136.763.505	0,733
TAE sans DF	71	609	2,21	94%	78%	3.528.490	0,500 <IDH< 0,800
DF	112	6996		99%	96,60%	133.235.015	> 0,800

Tabela 1: Indicadores socioeconômicos no TAE e no DF (Fonte : DATASUS, Informações municipais sobre a saúde 2005, IBGE, do SDT, AVILA e Neagri)

A divisão do TAE entre as três unidades federadas não favorece a coordenação entre os serviços técnicos estaduais (EMATER, etc), mas é ainda pior para as organizações dos agricultores familiares que se encontram dispersas e fragmentadas no momento das negociações (Sabourin et al 2008).

Além disto, a história e a configuração do TAE não facilitam a emergência de um sentimento de pertencimento e de uma identidade comum capazes de contribuir para a coesão social em torno de projetos do território (Echeverri, 2009).

Por outra parte, os territórios, apesar de constituir uma nova escala de governança, não dispõem de autonomia jurídica e de burocracia. Somente os estados ou os municípios podem receber financiamentos de infraestruturas por parte do governo federal e administrar os equipamentos coletivos. Pelo tanto, aparecem os mesmos problemas e limitações que no sistema convencional: projetos desviados para fins eleitorais ou políticas, falta de continuidade e compromisso de um governo para outro, dificuldades de implementação ou de gestão, seguindo o marco de uma vida política marcada por eleições a cada dois anos. Nessas condições e com o processo burocrático dificultado pela multiplicidade de entidades envolvidas, especificamente no caso do TAE, a implementação dos projetos depende ainda muito da rede de conhecimento e de recursos dos seus portadores, de maneira a acelerar as tomadas de decisão.

Houve uma interrupção do financiamento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA aos colegiados territoriais desde 2012 o que tem fragilizado bastante a política territorial. No caso do TAE, o articulador continua trabalhando sem receber salário nem apoio do MDA, mobilizando alguns recursos pontuais das instituições membros do Colegiado do Território Águas Emendadas (COTAE). Obviamente a frequência e a participação nas reuniões do COTAE têm sido reduzidas. Ainda houve alguma atividade dos membros do núcleo técnico do COTAE entre o fim de 2012 e 2013, mas eles representam apenas os órgãos públicos técnicos. Os representantes da sociedade civil não dispõem de recursos para participar de reuniões em Brasília (Balestro et al, 2013).

Esse período de fragilização do programa tem reforçado a assimetria de capitais e recursos entre os agricultores familiares e os pequenos empresários do Distrito Federal que têm mantido a sua capacidade de mobilização e de apropriação dos projetos

A tentativa de entre o MST, a CONTAG e a FETRAF para propor um projeto comum de gestão da CCC mostra uma evolução dos esforços de coordenação entre os movimentos sociais da agricultura familiar. Mas a eficiência dessa participação social está sendo limitada por diversos elementos inerentes configuração específica do TAE : falta de identidade e de prática de trabalho em comum, falta de recursos para se encontrar e coordenar, assimetria de recursos com relação ao setor privado empresarial e com relação ao setor público

Essa situação favorece a emergência de outros grupos de interesse como os pequenos empresários do DF ou os técnicos da extensão rural.

Por outra parte, o COTAE constitui também um espaço de visibilidade para certos atores políticos como o mostram os trabalhos de Lecuyer (2009), Avila (2011) e Massardier et al (2012).

1.2. Referencial teórico e metodologia

O funcionamento das instancias e, sobretudo a apropriação dos recursos e projetos no caso do TAE é característico do que Gaudin (1999) chama de *quadro contratual frouxo*: o caráter descentralizado e participativo do PDSTR com pouco controle federal permite que grupos de interesse se apropriem de certos recursos da política.

Para analisar esses processos podemos recorrer às referências da sociologia política ou da sociologia da ação pública, que consideram que são os atores que mobilizam direta ou indiretamente, recursos para obter benefícios das políticas (Massardier, 2008, Avritzer, 2009). Exemplos claros são os lobistas, os grupos de interesse que se estruturam para defender esta ou aquela posição e os próprios políticos. Para Kitschelt (1986) a análise das políticas públicas deve considerar o grupo social que se mobiliza em torno da política, as arenas institucionais, o processo de decisão e os produtos gerados.

No caso desse trabalho examinamos os produtos gerados por uma política pública: os projetos territoriais de apoio à comercialização da produção dos agricultores familiares: público alvo do PDSTR (MDA, 2005).

Falamos de objetivos de políticas públicas, quando nos referimos aos bens produzidos pelo processo citado. Nem sempre estes bens atendem ao propósito inicial da demanda ou da concepção da política; mas essa realidade, corresponde precisamente à noção de ação pública, que integra a pluralidade dos atores envolvidos (Massardier, 2008). Um dos elementos importantes nas análises de políticas na atualidade refere-se à configuração dos grupos de interesse ou dos grupos de pressão.

Lindblom (1977) considera a política pública como um mercado com demanda e oferta, onde os atores mais dotados em recursos e capital acessam mais facilmente aos produtos, ou podem até conseguir privatizar bens comuns ou públicos.

Para Lindblom “esta complexidade (relações entre grupos de pressão e Estado) corresponde bem aos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões terminam sendo excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos humanos” (LINDBLOM, 1977, p. 178).

Sabatier (2007) mostra como grupos de interesse se organizam em defensores de uma causa (a agricultura orgânica, a agroecologia) para poder servir seus interesses. Quando esses se constituem em comunidade de empreendimento, Kingdon (1984) fala de “empresários de causa” ou “empresários de política pública”. Reconhecemo-nos na definição desse conceito, dada por Massardier (2003:36), a partir da análise de Kingdon:

“Esses empresários/empreendedores são dispostos a mobilizar seus próprios recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro, - para investir uma posição na expectativa de um retorno sob a forma de benefícios. “Eles têm três qualidades”: i) a capacidade de ouvir os outros e de falar em seu nome, ocupando um posto de decisão; ii) a capacidade de ser reconhecidos pelo seu capital social quer dizer os seus recursos em termos de rede e competências de negociador; iii) pela sua persistência e tenacidade na ação. (...) Esses empresários/empreendedores de políticas públicas procuram seus próprios benefícios na promoção de uma concepção de política pública que tentam impor na agenda política.

Finalmente, sempre recorrendo às noções popularizadas por Kingdon sendo bem informados, são esses grupos de interesse que conseguem colocar os temas do seu interesse na “agenda” das políticas públicas ou até aproveitar-se de “janelas de oportunidade” favoráveis para que as políticas públicas atendam os seus projetos.”

A metodologia comportou três etapas: 1) Recompôr o processo de decisões para cada projeto ; 2) Identificar os atores chaves, seus interesses, sua estratégia e os recursos mobilizados; 3) Identificar os avanços e limites dos projetos para responder as demandas e necessidades da agricultura familiar.

A primeira fase da metodologia foi o estudo bibliográfico das informações disponíveis sobre o alvo do estudo: o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT-PDSTR) e o Território das Águas Emendadas. A segunda fase de coleta de informação associou observação de reuniões, análise de documentos e entrevistas dos atores dos projetos do TAE estudados. Foram escolhidos os projetos mais importantes no TAE, já em funcionamento ou em via de implementação. As entrevistas semidiretas foram realizadas para cada um dos projetos estudados junto a pelo menos um representante de cada categoria de atores (agricultor familiar, técnico, governo)¹. A coleta de dados foi completada pela análise de documentos - oficiais ou não – como as pautas e atas das reuniões, os planos de execução dos projetos, os regimentos internos das diferentes entidades, os relatórios institucionais.

¹ No total, mais de quarenta atores dos projetos e do COTAE foram encontrados e vinte - cinco foram entrevistados, totalizando 28 horas de entrevista. Assistimos também a quatro reuniões do COTAE e da Cooperativa do Mercado orgânico (anexo). A participação às reuniões foi importante para identificar os jogos de atores e as relações de poder entre e no seio das diferentes organizações (associação Hajapeixe, cooperativa Cooperorg, COTAE, etc.).

2. Os principais projetos de apoio à comercialização dos produtos no TAE

2.1. O Mercado Orgânico

Localizado na Central de Abastecimento do DF (CEASA) foi financiado em 2004 pelo MDA no momento da criação do TAE. Funciona na quinta feira e no sábado de manhã como espaço de venda direta. Até 2011 o Mercado Orgânico (MO) foi administrado por uma associação de produtores liderada por um grupo de produtores pioneiros; na maioria, são pequenos empresários do DF que conseguiram a implantação do projeto. A criação da COOPERORG (cooperativa de produtores orgânicos do DF) em 2009 propiciou certa profissionalização do MO. No entanto, são ainda os pequenos empresários fundadores do mercado que assumem a gestão e direção da cooperativa. Até hoje, a participação dos agricultores familiares fica limitada pelos custos da cotização a cooperativa (1000 R\$) e da certificação orgânica (350 R\$ /ano com os subsídios do SEBRAE).

A COOPERORG está ainda pouco estruturada. Pretende aumentar os volumes do atacado e do varejo para atender outros mercados além da venda direta. As exigências de planejamento da produção e da comercialização demandariam a contratação de um gerente, mas os recursos internos não são ainda suficientes. O MO tem também o projeto de amplificação do prédio com a construção de uma sala administrativa e uma sala de processamento.

A existência dos programas de compras públicas - PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e do PAPA (Programa de Aquisição da Produção da Agricultura do Distrito Federal) – está criando um ambiente institucional e econômico favorável para a inserção de agricultores familiares na cooperativa do Mercado Orgânico. De fato, para ter acesso a esses programas, as organizações devem contar pelo menos 70% dos seus membros com DAP (Documento de Aptidão do PRONAF). Esta nova oportunidade explica a progressão da integração dos produtores da agricultura familiar na cooperativa do MO. Hoje eles representam 11 dos 29 cooperadores (38%) para apenas 3 agricultores familiares em 2008 (Landel, 2009).

2.2. O Mercado do Peixe (MP)

Foi inaugurado em dezembro de 2011 e está também localizado na CEASA. O mercado do Peixe (M.P.) funciona dois dias por semana, oferecendo peixes de água doce, frescos e vivos. O projeto (579 002 R\$) foi financiado pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, pelo GDF (190 823 reais) e por uma emenda parlamentar (R\$ 100.000).

O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) foi criado em 2009. A estratégia do ministro foi de « abraçar a política territorial » apoiando a formação de comissões técnicas da pesca em vários Territórios Rurais. Na época, dos 190 territórios existentes, 170 tinham uma comissão da pesca. A política territorial tem constituído assim uma janela de oportunidade para dar visibilidade e legitimidade ao novo ministério da pesca (Kingdon, 1984).

O COTAE ofereceu um espaço de discussão para os atores da pesca e aquicultura e ajudou na criação da associação Hajapeixe quem conta hoje com uma equipe de dezoito assalariados e assegura a administração do MP no quadro de uma concessão precária renovável cada seis meses.

O mercado de peixes vivos e frescos da aquicultura é adaptado a Brasília, uma cidade distante de mais de 1000 km do litoral atlântico e conhece um grande sucesso: a produção não atende ainda a demanda.

A associação Hajapeixe tinha em maio 2013, 123 associados contando até 70% de agricultores familiares (produtores com DAP) o que lhe permite ter acesso aos programas de compra pública. No entanto, até hoje não tem um agricultor familiar no seu conselho de administração e de acordo com o diretor de Hajapeixe, o MP ainda não comercializou um só peixe da agricultura familiar (18/04/2013). Até agora, este projeto que funciona bem economicamente, não integrou os agricultores familiares ao mercado da aquicultura.

O objetivo atual do MP é de desenvolver a rede de comercialização e de criar outros pontos de venda investindo em caminhões refrigerados. Pretende também aumentar a venda em atacado com as empresas. Para atender esses objetivos o MP precisa aumentar a produção e manter a qualidade. O financiamento de um projeto de ampliação e adaptação do local do Mercado do Peixe foi solicitado ao MPA (R\$ 2 milhões) com o objetivo de melhorar o funcionamento do local e aumentar o espaço e o potencial de venda.

2.3. A central de Comercialização e de Capacitação da Agricultura Familiar do Distrito Federal e do Entorno (CCC)

Esta infraestrutura está destinada a favorecer a comercialização dos produtos de 15 000 agricultores familiares da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e do Entorno (RIDE-DF).

O projeto foi lançado antes da criação do TAE e recebeu R\$ 4 milhões da SDT-MDA desde 2004 para sua construção que só foi iniciada em 2009. Atualmente a obra não está acabada. O período limite para terminar a execução era fixado a dezembro 2011. Somente 80% da obra de base estão prontos.

Alguns razões explicam essa situação: o atraso e a desatualização do orçamento, a expansão física da obra fora dos planos, um caso de corrupção no GDF (« caixa de

Pandora ») em 2009. Mais tarde, a demanda da empresa executante da época para reavaliação dos custos de construção foi recusada.

Atualmente o principal problema não está apenas ligado à conclusão da obra (planejada antes do fim do ano pela SEAGRI do GDF), mas na questão maior da definição da finalidade da CCC : quem vai assumir a gestão ? Como ? Com que financiamentos ? Quais serão as atividades da CCC ?

Alguns grupos de atores estão se posicionando para conseguir a gestão do local : a SEAGRI do GDF está sendo limitada pela lei de responsabilidade fiscal; a EMATER-DF desejará criar seu centro de capacitação; os movimentos sociais do campo (MST, CONTAG e FETAG) estão conversando entre eles para avaliar o interesse de se unir para assumir a gestão dessa infraestrutura, algumas ONG ligadas a RIDE estão interessadas.

2.4. Os projetos no município de Unaí- MG

Com seis projetos executados e um em fase de acabamento, Unaí é o município que conseguiu captar mais recursos do TAE, acumulando R\$ 1.739.742,40 de investimento do MDA e da Prefeitura Municipal de Unaí (17% do total).

Alguns elementos explicam esse sucesso: o tamanho do município, o peso e a importância da agricultura familiar organizada e articulada em torno do sindicato e da cooperativa (a COOPAGRO), uma vontade municipal apoiada pelo secretário de agricultura mediante o CMDR e alguns apoios políticos externos (deputados do Estado de Minas Gerais).

- **O abatedouro de aves** é o único projeto estudado que foi recusado pela prefeitura de Unaí. Aprovado pelo COTAE em 2009 e apoiado pela Cooperativa dos Agricultores Familiares e da Reforma Agrária de Unaí - COOPAGRO, o projeto de construção de um abatedouro de galinhas caipiras custava R\$ 104 000 com 20% de contrapartida da prefeitura municipal de Unaí. Segundo a prefeitura de Unaí, o projeto inicial foi planejado para abater 2000 aves por dia, mas as normas sanitárias e o licenciamento ambiental exigiam um alto custo de manutenção. Um projeto menor foi estudado entre a EMATER, a COOPAGRO, o sindicato dos trabalhadores rurais, o IMA (Instituto Mineiro de Agricultura) e a prefeitura. Menos ambicioso, com uma capacidade de 300 galinhas por dia e um licenciamento mínimo, restringia as vendas na escala municipal. A gestão teria sido assegurada pela COOPAGRO. Mesmo assim a prefeitura não aceitou administrar os primeiros meses de funcionamento do abatedouro. Ela passou a defender uma estratégia de processamento local nas unidades de produção, a partir da nova proposta normativa do IMA segundo um vereador entrevistado.

- **O Mercado Popular** é um projeto que deverá apoiar na comercialização dos produtos da agricultura familiar. Dum valor de R\$ 361.200 (contrapartida de 11% da PM de Unaí), ele esta em fase de construção desde o dia 29 de junho 2012. Seguinte o site da prefeitura, a conclusão da obra mandava três meses, mas foi observado que faltava ainda muito trabalho antes de terminar a obra durante nossa visita em março 2013. O objetivo desse local é de se tornar o centro de distribuição e de venda dos produtos da agricultura familiar. Uma sala informática é planejada para anima uma rede numérica de informação com a CEASA. Não foi decidido de quem assumirá a gestão. Seguinte o sindicato e a cooperativa - COOPAGRO quem se candidatou – esta importante que esse prédio « fica nas mãos da agricultura familiar». Esse ponto de vista não parece ser compartilhado pela prefeitura que mostrou a vontade de mobilizar seus próprios funcionários.

Esse espaço público constitui um projeto importante para o acesso ao mercado da agricultura familiar local, oferecendo um acesso na comercialização.

A Escola Técnica Agrícola Juvêncio Martins Ferreira de Unaí foi beneficiada por dois projetos do TAE:

- O centro de capacitação.

Inaugurado o dia 19 de março 2010, ele tem uma capacidade de hospedagem para cinquenta pessoas com o objetivo de facilitar o acesso às formações dos agricultores familiares. Esse projeto lançado em 2008 custou R\$ 434.128,00 com R\$ 142.271,00 de contrapartida da PM de Unaí. O avanço das obras foi retardado por causa de problemas ligados às três empresas contratadas. O atraso aumentou o preço das obras por conta da inflação. A prefeitura que tinha que pagar 20% da obra chegou a pagar 36%.

O grande desafio atual é de fazer funcionar o centro no marco dos objetivos iniciais, isto é para capacitar agricultores familiares. O estatuto público da escola estadual não lhe permite emitir notas fiscais e cobrar prestações de serviços que permitiriam garantir o custeio do centro e reverter ingressos para a Escola Agrícola. Segundo a prefeitura e a direção da escola, estuda-se confiar a gestão do centro a um organismo da agricultura familiar como a COOPAGRO.

- O laboratório agroindustrial de multi-uso.

O projeto físico está finalizado. O prédio e os equipamentos completos custaram 382 400 R\$, financiados pela SDT-MDA através do Território de Águas Emendadas, com uma contrapartida de 17% da prefeitura de Unaí. Ele tem por objetivo de oferecer aos estudantes a possibilidade de aprender á processar os produtos da agricultura.

Não foi elaborado um plano de uso, nem definido a gestão. A COOPAGRO se candidatou para assumir essas responsabilidades. A Embrapa Cerrados formulou uma proposta de uso dos equipamentos pela capacitação a fim de deixar o projeto operacional.

3. Análise dos resultados: avanços e limitações dos projetos no TAE

A análise dos sete projetos revela três vieses com relação aos objetivos do programa:

- uma distribuição espacial desigual em função dos recursos das bases sociais ou administrativas dos municípios ou do DF;
- uma apropriação dos projetos finalizados por produtores não familiares;
- uma inadequação das infraestruturas e equipamentos (acabados ou não) para resolver os principais problemas da comercialização da produção familiar.

3.1. Uma distribuição desigual de projetos sem dimensão territorial

Primeiro, a distribuição dos projetos é extremamente desigual dentro do território Aguas Emendadas: existe uma concentração de investimento no Distrito Federal, em particular no CEASA quanto à comercialização (MO, MP e CCC). Os municípios de Goiás ficaram sem projetos expressivos (um galpão para armazenamento de produtos) e os projetos no Estado de Minas Gerais estão concentrados no município de Unai.

Nenhum desses projetos assume uma escala ou uma função territorial (intermunicipal), tal como deveria ser a meta do programa PDSTR. O único tendo essa ambição, a Central de Comercialização e Capacitação da Agricultura Familiar, orçado em 2004 esta parado sem terminar a obra e sem perspectiva de satisfazer às metas iniciais de apoio a comercialização dos produtos da agricultura familiar do conjunto do TAE. Apesar de essa incerteza sobre o seu acabamento, a gestão do edifício já é objeto de disputa entre vários grupos de interesse: seja para uma função de capacitação, seja para instalar uma rede de informação comercial, seja para hospedar movimentos sociais da agricultura familiar, seja pelo valor imobiliário privilegiado do edifício.

A diversidade das normas regulamentárias entre as diferentes unidades federadas do TAE limita a viabilidade de projetos territoriais:

- as regulamentações sobre a pesca são diferentes entre os Estados de Goiás, Minas Gerais e o DF,
- o imposto sobre circulação das mercadorias reduz a possibilidade de comercialização dos produtos da agricultura familiar de uma unidade federal para outra dentro do TAE, concretamente de Goiás ou de Minas Gerais para Brasília.

Somente os produtos de origem vegetal e não transformados são isentos, mas neste caso são as distancias e o custo do frete que não compensa.

- as normas sanitárias e ambientais são bem mais exigentes para comercializar produtos fora do município e ainda mais do estado de origem. Foi uma das razões do abandono do abatedouro de aves de Unaí.
- as taxas tributárias para os produtos familiares ou artesanais processados são as mesmas que para a agroindústria de grande porte

Não deveria ser impossível harmonizar um mínimo de regras e legislações no seio do TAE e, sobretudo de reduzir as barreiras tributárias internas ao território de maneira a oferecer verdadeiras possibilidades de mercado e de valorização econômica aos agricultores familiares. Continuam coexistindo diversos territórios administrativos encaixados com logicas diferentes quando não contraditórias.

3.2. *Projetos disputados ao público meta dos agricultores familiares*

Os projetos bem sucedidos e executados não beneficiam ainda ao público meta da Agricultura familiar. O mercado Orgânico e o Mercado do peixe na CEASA de Brasília são monopolizados por pequenos empresários do DF. Mas, ao mesmo tempo, sem esses empresários que têm se mobilizado para a elaboração e implementação desses projetos, provavelmente, não teriam sido montados.

Comparando a trajetória de projetos como o Mercado Orgânico, o Mercado do Peixe e a Central de Comercialização e Capacitação, constata-se que os projetos que foram promovidos pelos pequenos empresários (MO e MP), ou ainda mais com apoio de ministérios (MPA) estão hoje funcionando em quanto a CCC, uma iniciativa ambiciosa da agricultura familiar (CONTAG) formulada desde a época do Governo FH Cardoso e financiada em 2004, ainda esta inacabada.

O acesso a esses novos espaços de comercialização nunca está realmente assegurado para os agricultores familiares e convém manter um acompanhamento do processo. O estudo do caso do Mercado do Peixe mostra que apesar da associação Hajapeixe respeitar as condições de acesso aos programas de compra pública no papel (70% dos seus sócios com DAP) isto não garante que os peixes produzidos por agricultores familiares sejam comercializados. Até hoje, por necessidade de volumes e logística ou para reduzir os custos de frete e de transação, apenas foram comercializados peixes produzidos por pequenos empresários, a maioria sendo pluriativos, funcionários ou ex-funcionários públicos aposentados.

As explicações a essa situação são diversas:

Primeiro existe uma assimetria de capital e recursos entre os agricultores familiares da região de um lado e os pequenos empresários e os técnicos dos serviços públicos do outro.

Segundo, falta capacidade de regulação e fiscalização no MDA-SDT. Podemos visualizar os limites da “gestão social” (MDA, 2006; 2010) promovida pela SDT, que deixa a fiscalização do uso das infraestruturas na mão da sociedade civil da agricultura familiar. Isto é ineficiente e demagógico, sendo esse o grupo social mais fraco e com menos recursos. Por outra parte é extremamente ambíguo confiar o monitoramento e a avaliação aos próprios beneficiadores da política.

Por outra parte os edifícios e equipamentos financiados pela união tendo que ser financiados mediante governos estaduais ou municipais, dificilmente conseguem ser administrados e certas vezes utilizados (agroindústria multi-uso em Unaí) a favor de agricultores familiares.

Alguns projetos considerados como chave estão atrasados ou não chegaram a ser implementados apesar de financiados (abatedouro de aves). Nesse percurso difícil, certos projetos terminam sendo desviados dos objetivos ou dos beneficiários iniciais para servir interesses que não correspondem ao público meta do PDSTR: ONGs e serviços técnicos estaduais que atuam como intermediários, os planos eleitorais de políticos locais, prioridades de pequenos empresários rurais que tecem alianças com os agricultores familiares ou falam no seu nome.

3.3. *Projetos inadequados para a comercialização*

Finalmente, construir infraestruturas coletivas sem organizações capacitadas para administra-las nunca ajudou a valorização econômica dos produtos da agricultura familiar, apenas aumentou o número de “elefantes brancos” e as frustrações dos beneficiários.

As modalidades de financiamento do PTDRS não facilitam a integração e a “gestão social” pelos agricultores familiares.. Os prazos entre a elaboração e a implementação dos projetos são, às vezes, bem demorados. Os orçamentos não são mais adequados à atualização dos custos, por conta da inflação. Esses prazos podem tornar obsoletos os estudos de mercado ou tendem a reduzir a mobilização social. O conjunto tende para uma grande dificuldade de acompanhamento e de controle dos projetos pelos beneficiários e pela sociedade civil, todo ao contrário do que prega o modelo de gestão social participativa, promovido pelo MDA-SDT.

Dado o sistema de financiamento anual, existe « uma corrida para os projetos » a serem financiados pelo PTDRS por parte das prefeituras como das ONG's ou das organizações de

produtores, para favorecer a base social da sua região ou município. Esse contexto leva a tomadas de decisão rápidas, sem tempo para instruir projetos de qualidade em função das necessidades e prioridades que aparecem no Plano territorial das Aguas Emendadas. Prevalece a aprovação de ações ou projetos tradicionais, para os quais já existem parâmetros e processos padronizados. Como ilustração desse tipo de procedimento, a prefeitura de Unaí, já elaborou um « banco de projetos » já prontos para serem encaminhados no COTAE e que são todos bem específicos dos interesses desse município.

No caso do TAE e apesar de prioridades diagnosticadas, poucos recursos forma dedicados para apoio à produção (apenas 3% incluindo a contribuição das compras públicas) ou para a regularização fundiária.

Pelo contrario, os elementos positivos em matéria de apoio a comercialização provem de outras políticas públicas: os programas de compras públicas (PAA e PNAE) que oferecem alternativas diretas de valorização da produção familiar e apresentam também efeitos indiretos.

Assim, a cooperativa do Mercado Orgânico e a Associação do mercado do peixe pretendem acessar essas compras publicas e precisando do DAP jurídico, devem integrar pelo menos 70% de membros agricultores familiares registrados no seu quadro. Pouco a pouco se pode esperar uma maior integração de agricultores familiares nessas organizações, pelo menos ao nível do Distrito Federal num primeiro tempo. O aumento demanda e do mercado atacado para produtos orgânicos e favorável à integração de agricultores familiares agroecológicos assim como as politicas de apoio a certificação social e participativa.

A agroecologia e a produção orgânica assim como a produção de peixe vivo ou fresco encontram um mercado em forte crescimento no Distrito Federal. São mercados dominados pelos pequenos empresários, mas que podem se revelar adaptados para a produção familiar.

Além dos incentivos oferecidos pelos programas de compras publicas, observa-se que essa politica propiciou um ambiente institucional e econômico favorável a integração da agricultura familiar. Eles têm levado ao mesmo tempo a uma melhora da qualidade dos produtos e a capacitar e profissionalizar os agricultores familiares e as suas organizações para a comercialização.

A criação da COOPAGRO, no município de Unaí, representa uma nova possibilidade de negociação para assumir a gestão de projetos territoriais ou municipais por conta da agricultura familiar.

Conclusão

A elaboração e a implementação de projetos na escala territorial são limitadas pela natureza e o tamanho do território, sua história, sua falta de identidade comum, as importantes desigualdades territoriais internas e o peso de Brasília. Interferem também, as diferenças de legislações e regulamentações entre as unidades federadas, assim como a constituição federal quem não reconhece o nível político ou administrativo dos territórios.

O território constitui uma área da gestão da ação pública que parece ter dificuldades a ser reconhecido para legitimar sua ação.

Esses diversos fatores influenciam a captação dos recursos e o financiamento de projetos que não beneficiam diretamente e plenamente o público-alvo: os agricultores familiares. Por falta de meios e capacidade organizativa, por conta da assimetria de capital e recursos entre os agricultores familiares e os pequenos empresários, vários dos projetos de desenvolvimento rural terminam sendo apropriados pelos empresários.

Foram observadas evoluções positivas nos projetos como o Mercado Orgânico e o Mercado de Peixes quem passaram a integrar mais agricultores familiares nos seus quadros. Mas isto se deve também a um ambiente institucional e econômico mais favorável por conta das políticas de compras públicas (PAA e PNAE).

De qualquer modo, construir infraestruturas ou equipamentos coletivos, não permite resolver os principais problemas de comercialização dos agricultores familiares.

O caso do TAE é bem específico na política territorial do MDA e essas conclusões não podem todas ser generalizadas ao resto do país, mas elas podem enriquecer as discussões sobre o desenvolvimento rural com enfoque territorial.

Referencias bibliográficas

Avila, M. L. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas*. Tese de doutorado em desenvolvimento sustentável, Brasília, UnB-CDS, 2011.

Avila M.L.; Sabourin E.; Massrdier G.; Duarte M L G. ATER e desenvolvimento territorial: uma análise crítica, Revista REVER n°2, 2011, p 40-53

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

Balestro V. M, A relação entre Estado, participação e desenvolvimento na construção das políticas públicas de desenvolvimento territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa *Territórios da Cidadania*, NEAGRI-Unb, 2013, 18 p

BRASIL SDT-MDA. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Série Documentos SDT: n°01. 2005. 29p.

_____. Território Águas Emendadas, Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável território Águas Emendadas, Brasília, MDA, 2006, 122 p

- ____, Programa desenvolvimento sustentável de territórios rurais PRONAT, balanço de gestão 2003-2010, Brasília, MDA, 2010. 35 p
- ____2006. Plano de desenvolvimento Territorial Sustentável do Território Aguas Emendadas, Brasília, DF. 2. Ministério do Desenvolvimento Agrario http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_territorio038.pdf
- Echeverri R. P. Identidade e território no Brasil, Brasília, IICA, 2009.
- Gaudin, J P. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de sc po, 1999.
- Kingdon J.W., *Agenda, Alternatives and Public Policy*, Little, Brown, 1984.
- Kitschelt,H. Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. *Internacional Organization*, v. 40, n.1, p. 65-104, 1986.
- Landel, P., Socio-genèse d'un projet de développement rural territorialisé: Le cas du Marché Organique à Brasília, dans le Territoire AguasEmendadas au Brésil, mémoire de master 1, 2009, 100 p
- Lecuyer L. 2009. Les représentants de l'agriculture familiale dans la politique participative territoriale brésilienne : de nouveaux leaders de l'action publique évoluant dans un système politique hybride. Paris (FRA) : Université Paris 1 La Sorbonne-Panthéon, 121 p. Mémoire (Master Coopération international, action humanitaire et politiques de développement).
- Lindblom, C.E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.
- Massardier G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2008.
- Massardier G. ; E. Sabourin, L. Lecuyer, M. Avila. « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire *Aguas Emendadas* » *Participation*, n° 2, 2012.
- Sabatier P. (Ed) 2007. *Theories of the policy process* B Boulder, CO: Westview Press. 2d Edition
- Sabourin, E., Duarte, L., Massardier, G. Configuration of social actors among negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil, *in XII World Congress of Rural Sociology*, Goyang, Korea, IRSA, 6-11 july, s.l., s.n., 2008.