

ALAN FERREIRA DE FREITAS

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NO
TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO, MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS, BRASIL
2011**

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

F866d
2011
Freitas, Alan Ferreira de, 1986-
Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no
território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais / Alan Ferreira
de Freitas – Viçosa, MG, 2011.
xii, 192f. : il ; 29cm.

Inclui apêndice.

Orientador: Marcelo Miná Dias.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 184-190.

1. Desenvolvimento rural. 2. Projeto de desenvolvimento
rural. 3. Política pública. 4. Agricultura e Estado.
I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22. ed. 338.1098151

ALAN FERREIRA DE FREITAS


**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NO
TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO, MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*

APROVADA: 28/01/2011



Prof. Arlete Maria da Silva Alves




Prof. Marcelo Ottoni Durante



Prof. Fernanda Henrique Cupertino Alcântara
(Coorientadora)



Prof. France Maria Gontijo Coelho
(Coorientadora)



Prof. Marcelo Miná Dias
(Orientador)

Dedico este trabalho a minha família, por me mostrar a importância dos sonhos e dotar-me de valores essenciais para a minha construção como ser humano; à Cíntia pelo sentimento que temos cultivado juntos; e aos meus avós, Naná e Toninho, pelo carinho de sempre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida; e por ter preenchido meu caminho de pessoas tão maravilhosas e especiais, sem as quais toda pedra seria um grande tormento. *Pessoas que me fizeram aprender coisas todos os dias, que me tornaram um homem melhor, maduro. Fizeram-me ter a força e a paciência necessária para chegar até aqui, e mais do que isso, ter coragem de acreditar que eu poderia.*

Ao meu pai e à minha mãe, que tanto lutaram (e lutam) pela realização dos meus sonhos, meu eterno agradecimento. Minhas vitórias são suas!

À Geanne, minha irmã mais linda, que tanto amo, você tem sido muito importante pra mim. Ao meu irmão Alex, um grande homem, por tanto incentivo. À Franceline, pelo apoio. À Milena, minha sobrinha querida, que cresce envolta por muito carinho. Ao Alair, que além de irmão, sempre foi meu companheiro e melhor amigo, ajudando-me sempre, em tudo. Foi por estarmos juntos nessa caminhada que venci muitas barreiras!

À Cíntia Ribeiro, que descobri nessa “caminhada” da vida, por ser tão importante para mim, despertar-me ao amor e demonstrar o carinho, a paciência e a compreensão tão imprescindíveis para a realização de meus trabalhos.

Ao amigo Márcio, pelos tantos diálogos e trabalhos, fontes de aprendizado e amizade. Ao Glauco, à Elisa e ao Túlio, pela força na realização da pesquisa de campo.

Ao meu orientador, Marcelo Miná, pela amizade e pela dedicação e competência na atividade de professor-orientador, do qual me inspirarei muito para minha carreira acadêmica.

Aos professores Fernanda Alcântara, Marcelo Durante, France Gontijo e Arlete Alves, pelas contribuições ao longo deste trabalho e pelas brilhantes sugestões em direção à melhor qualidade do texto.

À Universidade Federal de Viçosa pelas oportunidades e aprendizados proporcionados. Aos professores e funcionários do DER; aos colegas do mestrado, pelos aca-
lorados debates e o convívio ao longo desses anos.

Ao CNPq, que concedeu financiamento à realização desta pesquisa. E a todos os conselheiros do CODETER, pelos depoimentos que me permitiram fazer afirmativas ao longo desta dissertação.

BIOGRAFIA

ALAN FERREIRA DE FREITAS, filho de Teresa Cristina Ferreira da Silva e Sebastião José de Freitas, nasceu em Viçosa no ano de 1986. cursou o ensino fundamental e médio na Escola Estadual Effie Rolfs e aos dezoito anos iniciou o curso de graduação em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Durante a graduação trabalhou em diversos projetos de extensão universitária, com destaque para a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) e na assessoria a organizações de agricultores familiares da Zona da Mata - MG. Foi bolsista de iniciação científica do CNPq durante o ano de 2007, e em julho de 2008 concluiu o curso superior. Em Imperatriz - MA, trabalhou na Central de Cooperativas Agroextrativistas do Maranhão (CCAMA), no cargo de assessor em gestão de cooperativas e instrutor de capacitações. Em dezembro de 2008 é aprovado no Mestrado em Extensão Rural da UFV, dando início às atividades acadêmicas em março de 2009. Em dezembro de 2010 é aprovado em primeiro lugar no concurso para professor efetivo da Universidade Federal de Uberlândia e em janeiro de 2011 defende sua dissertação, marcando a transição para uma nova fase na vida.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	vii
LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE TABELAS	ix
LISTA DE FIGURAS	x
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO	1
Aspectos metodológicos.....	7
Análise de dados.....	10
CAPÍTULO 1 – INOVAÇÕES CONCEITUAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL	12
1.1. Uma perspectiva teórica sobre o “desenvolvimento”: do agrícola ao territorial.....	12
1.2 O viés histórico do desenvolvimento rural no Brasil.....	18
1.3. O debate teórico.....	22
1.3.1. O “novo” rural brasileiro e o processo de desenvolvimento.....	23
1.3.2. A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural.....	27
1.3.3. A dimensão institucional do desenvolvimento rural.....	33
1.3.4. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.....	39
1.3.5. As políticas públicas para os espaços rurais.....	42
CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS DO MDA	47
2.1. Premissas e objetivos da política de desenvolvimento territorial.....	47
2.2. Justificativas da criação da SDT/MDA e sua institucionalidade.....	51
2.3. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).....	53
2.4. Operacionalização da política via projetos.....	56
2.5. O “caminho” dos projetos territoriais.....	58
2.5.1. Fluxos da elaboração dos projetos.....	59
2.6. O monitoramento na concepção do MDA.....	66
CAPÍTULO 3 – CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO	70
3.1. A Criação do PESB.....	70
3.1.2. O processo de criação do Território da Serra do Brigadeiro.....	73

3.1.3. Caracterização socioeconômica dos municípios do TSB.....	77
CAPÍTULO 4 – O FOCO DOS PROJETOS TERRITORIAIS DO TSB.....	89
4.1. O foco dos investimentos no TSB pela análise dos Projetos Territoriais.....	89
4.1.1. Projetos de 2004.....	91
4.1.2. Projetos de 2005.....	94
4.1.3. Projetos de 2006.....	96
4.1.4. Projetos de 2007.....	98
4.1.5. Projetos de 2008.....	101
4.1.6. Projetos de 2009.....	104
4.1.7. Projetos de 2010.....	106
4.2. Considerações sobre os projetos.....	107
CAPÍTULO 5 – SIGNIFICADOS E SENTIDOS ATRIBUÍDOS AO DESENVOLVIMENTO RURAL PELOS PROJETOS TERRITORIAIS.....	110
5.1. Minudências da alocação de recursos: como o “desenvolvimento rural” está se configurando no TSB?.....	110
5.1.1. Projetos com foco agrícola.....	111
5.1.2. Projetos com foco em cooperativismo de crédito.....	120
5.1.3. Projetos com foco em educação do campo.....	123
5.1.4. Projetos com foco em cultura e turismo.....	124
5.1.5. Projetos territoriais e questão ambiental.....	126
5.2. Os Significados dos projetos para o desenvolvimento rural.....	127
5.3. “Bons projetos” e a promoção do desenvolvimento territorial.....	129
CAPÍTULO 6 – “É NO COLEGIADO QUE O TERRITÓRIO ACONTECE”....	134
6.1. Colegiado e seleção de projetos: isso importa ao desenvolvimento?.....	134
CAPÍTULO 7 – O MONITORAMENTO DOS PROJETOS COMO ELEMENTO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TSB.....	162
CONCLUSÕES, CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	176
O que aprendemos sobre o desenvolvimento rural com abordagem territorial.....	176
Conclusões do estudo.....	177
Diálogo com a literatura.....	180
Algumas recomendações acerca dos projetos territoriais.....	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	184
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	191

LISTA DE ABREVIATURAS

ABAG - Associação Brasileira de Agribusiness
AEFA - Associação Escola Família Agrícola
APA - Áreas de Preservação Ambiental
APL - Arranjo Produtivo Local
CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEIFAR - Centro de Estudo Integração, Formação e Assessoria Rural da Zona da Mata
CEF - Caixa Econômica Federal
CEPEC - Centro de Pesquisa e Promoção Cultural
CIAT - Comissão de Implementação de Ações Territoriais
CMDR - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG - Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
COREDE - Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CTA-ZM - Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CREDITAG - Cooperativa de Crédito Rural da Agricultura Familiar
DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FETAEMG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Minas Gerais
FETRAF - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IEF - Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONG - Organização Não Governamental
PAC - Posto de Atendimento ao Cooperado
PDRI - Planos de Desenvolvimento Integrado
PESB - Parque Estadual da Serra do Brigadeiro
PIB - Produto Interno Bruto (PIB)
PPA - Plano Plurianual
PROINF - Programa Nacional de Apoio a infraestruturas e serviços nos territórios rurais
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TSB - Território Serra do Brigadeiro
UEMG - Universidade Estadual de Minas Gerais
UFV - Universidade Federal de Viçosa

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Identificação dos informantes da pesquisa e tempo de duração das entrevistas realizadas.....	10
Quadro 2. Organizações participantes do processo de mobilização para a constituição do PESB.....	72
Quadro 3. Projetos do TSB classificados como “estritamente agrícolas” (comercialização e produção).....	113
Quadro 4. Categorização dos argumentos que justificam a aquisição de máquinas e implementos agrícolas em projetos classificados como “foco estritamente agrícola”...	116
Quadro 5. Projetos do TSB classificados com foco em cooperativismo de crédito.....	121
Quadro 6. Projetos do TSB com foco na “educação do campo”.....	123
Quadro 7. Projetos do TSB classificados com foco em “cultura e turismo”.....	125
Quadro 8. Percepções de alguns entrevistados sobre as mudanças nas relações entre as organizações presentes no TSB.....	141
Quadro 9. Principais pontos de questionamentos apresentados pelos conselheiros na seleção dos projetos territoriais do TSB entre 2007 e 2008.....	152
Quadro 10. Depoimentos sobre o “jogo político” na seleção dos projetos.....	158
Quadro 11. Depoimentos sobre a percepção dos problemas e as tentativas de indução de mudanças na metodologia de elaboração e seleção dos projetos territoriais.....	159
Quadro 12. Depoimentos sobre a insatisfação quanto ao curto prazo dado pela SDT para elaboração e seleção dos projetos territoriais.....	161
Quadro 13. Origens e percepções sobre o monitoramento de projetos no TSB.....	165
Quadro 14. Depoimentos acerca dos resultados do monitoramento de projetos no TSB.....	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Informações Populacionais do Território da Serra do Brigadeiro (TSB).....	79
Tabela 2. Comparativo entre população urbana e população rural dos municípios da TSB.....	80
Tabela 3. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos municípios do TSB.....	81
Tabela 4. Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do TSB em 2007 (em mil reais).....	82
Tabela 5. Comparativo entre Incidência da Pobreza e Índice de Gini no TSB.....	83
Tabela 6. Especificidades do setor agropecuário entre os municípios do TSB.....	85
Tabela 7. Número e área dos estabelecimentos da agricultura familiar dos municípios do TSB.....	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxograma das Normas de elaboração e seleção dos projetos territoriais.....	59
Figura 2. Fluxo dos projetos territoriais.....	64
Figura 3. Volume de recursos contratados por município entre 2003 e 2010 pelo PRONAT	108

RESUMO

FREITAS, Alan Ferreira de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa. Janeiro de 2011.
Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. Orientador: Marcelo Miná Dias. Coorientadores: Fran-
ce Maria Gontijo Coelho e Fernanda Henrique Cupertino Alcântara.

Esta dissertação sustenta que o meio rural não deve se restringir estritamente à produção agrícola e que a abordagem territorial confere novos elementos à concepção de desenvolvimento rural. Essas novas referências passaram gradativamente a ser incorporadas, ainda que de modo parcial e contraditório, pelas políticas públicas. Para sustentar esse argumento, investigamos, à luz das referências teóricas sobre desenvolvimento, ruralidade e políticas públicas, as mudanças históricas, conceituais e práticas do desenvolvimento rural. A análise teórica foi relacionada com a experiência de promoção do desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e sua operacionalização no Território Serra do Brigadeiro (TSB), instituído no ano de 2003. No TSB, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, criado para gerir o programa, protagoniza uma ação de monitoramento dos projetos que receberam recursos governamentais. Com a pesquisa foi possível não só identificar as “novas” referências do desenvolvimento rural e da operacionalização das políticas públicas, mas também as inovações institucionais resultantes do processo de aprendizagem gerado pela operacionalização do PRONAT no TSB. A interação social e monitoramento dos projetos estão contribuindo para uma melhor alocação de recursos públicos, embora o TSB e seu colegiado ainda careçam de autonomia para conduzir o processo de desenvolvimento.

ABSTRACT

FREITAS, Alan Ferreira de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa. January 2011.
Territorial development and institutional innovations in the Serra do Brigadeiro Territory, Minas Gerais. Advisor: Marcelo Miná Dias. Coadvisor: France Maria Gontijo Coelho and Fernanda Henrique Cupertino Alcântara.

This essay argues that the rural areas should not be restricted just on agricultural production and that the territorial approach gives new elements to the rural development conception. These new references were gradually incorporated, even of a partial way and contradictory, through public policies. To support this argument, we have investigated, in light of theoretical references on development, the rurality and the public policy, the historical changes, conceptual and practical rural development. The theoretical analysis was related to the experience of promoting territory development in the Ministry of Agrarian Development (MDA) through the National Program for Sustainable Development in Rural Areas (PRONAT) and its operationalization in the Serra do Brigadeiro Territory (TSB), instituted in 2003. In TSB, the Collegiate of Territorial Development, created to manage the program, started in an action for monitoring of projects that received government funding. With this research it was possible identify not only the "new" references to rural development and operationalization of public policies but also the institutional innovations resulting from the learning process created by the operationalization of PRONAT to TSB. The social interaction and monitoring of projects are contributing to a better designation of public resources, although the TSB and its collegiate still lack the autonomy to drive the development process.

INTRODUÇÃO

O entendimento do conceito de desenvolvimento rural requer, antes de tudo, a compreensão do significado do substantivo “desenvolvimento” e do adjetivo “rural”. A noção de desenvolvimento emerge acoplada às noções de progresso e crescimento econômico; e o rural é, convencionalmente, relacionado às atividades produtivas que ocorrem no âmbito estritamente agrícola. Com base nestas associações de significados, os projetos e programas de desenvolvimento rural são basicamente atrelados a aspectos econômicos, com um viés produtivo. Não faz muito tempo, os programas de desenvolvimento passaram a dar relativa importância para aspectos humanos e sociais, apresentando aparente preocupação com a “qualidade de vida”, que passou a ser gradativamente informada pelas demandas identificadas em contextos locais. Esta mudança conceitual, embora ainda incipiente e em curso, tem influenciado processos de elaboração de políticas públicas. Partimos do pressuposto de que as políticas públicas de desenvolvimento rural, no Brasil, nas últimas décadas, respondem, em termos de sua formulação, às inovações conceituais referidas acima.

Durante o período de modernização da agricultura (principalmente nos anos de 1970)¹ cristalizou-se a interpretação de que os “espaços rurais” se reduziam estritamente ao universo da produção agrícola e que haviam permanecido teimosamente à margem das mudanças sociais que atingiram os centros urbanos (DELGADO, 2001). Afirmava-se, dessa forma, uma representação social sobre o “atraso” dos espaços rurais – vistos essencialmente como lugares físicos nos quais há produção agrícola – em relação às “sociedades modernas” – lugar privilegiado de reprodução do capital –, indicando a necessidade política da intervenção para provocar a mudança dessa realidade social indesejada. Essa visão ganhou poder de influência sobre a formulação e elaboração de políticas públicas e ainda exerce fascínio sobre o mundo acadêmico das ciências agrárias.

Opondo-se a tal representação, a partir dos anos 1980, estudos apontam para a emergência de ruralidades que afirmam antigas e novas dinâmicas sociais e econômicas (WANDERLEY, 2000; GRAZIANO DA SILVA, 2001; KAGEYAMA, 2008). Este

¹ Uma discussão aprofundada sobre a modernização da agricultura pode ser encontrada, por exemplo, em Delgado (2001). Esse tema também voltará à discussão no Capítulo 1 desta dissertação.

novo contexto passa a elaborar e afirmar representações e visões positivas sobre a vida e o trabalho nos espaços rurais brasileiros, revelando sua diversidade, ao mesmo tempo em que expunha as dificuldades socioeconômicas de sua população, agravadas com o processo de modernização agrícola. O mundo rural, concebido como espaço de vida, de sociabilidades e de culturas (como também de produção) começa a se afirmar, influenciando mudanças nas leituras reducionistas e utilitárias que ainda predominam. A “ruralidade” vai sendo significada como conceito de natureza territorial, enraizado nos costumes, tradições, na diversidade de modos de vida; e não apenas pelo viés setorial, que busca dar nome a um setor produtivo da economia (ABRAMOVAY, 2000). Tais concepções passaram gradativamente a ser incorporadas, ainda que de modo parcial e contraditório, pelas políticas públicas de desenvolvimento rural.

Algumas políticas públicas para o meio rural assumiram essa concepção e suas perspectivas, edificando seu *modus operandi* a partir das visões e representações construídas sobre seu “*locus* de incidência”. Para Bourdieu (1996), a mudança de representação sobre uma realidade muda, ao mesmo tempo, a forma de ação sobre essa realidade e, conseqüentemente, muda-se também a própria realidade. A afirmativa teórica do autor contribui para que compreendamos as mudanças nos modos de intervenção concebidos e orientados pelas políticas públicas, que se fundamentam em visões de mundo, éticas, preceitos e ações que buscam e tendem a mudar determinadas realidades.

Nesse processo, o Estado, por meio de seus agentes, incorpora outras concepções conceituais e assimila novas referências para intervenções mais efetivas das políticas públicas. A compreensão do pressuposto pode ser realizada pela análise da operacionalização do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado para apoiar o desenvolvimento rural a partir de uma “abordagem territorial”. Tal abordagem foi assumida como foco de uma Secretaria do principal órgão de políticas públicas para o meio rural no Brasil: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na concepção da Secretaria de Desenvolvimento Territorial desse órgão, o desenvolvimento rural não é meramente identificado como crescimento econômico, mas visto como um processo que envolve múltiplas dimensões.

O apoio do governo brasileiro ao desenvolvimento rural sob a abordagem territorial é resultado de um processo político que envolve organismos internacionais de apoio ao desenvolvimento, organizações de movimentos sociais e representação política dos agricultores familiares, intelectuais vinculados às universidades, a própria realidade

agrária do País e demandas oriundas da *sociedade civil* organizada. De acordo com o MDA, as reflexões em torno desse processo apontaram como necessária a articulação entre as políticas públicas e as iniciativas que aconteciam no “âmbito local”, bem como da criação de mecanismos que possibilitassem maior inclusão de organizações representativas da *sociedade civil* nas decisões sobre os rumos, ações e recursos dessas políticas (BRASIL, 2003). O resultado foi a criação, em 2004, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do MDA e a inclusão do PRONAT no Plano Plurianual do governo federal (2004-2008 e 2009-2012). Assim, os beneficiários emergem como parte integrante dos processos de elaboração, gestão e planejamento das atividades políticas.

O objetivo declarado do PRONAT é melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares e das comunidades rurais, mediante o apoio localizado das iniciativas das organizações destes atores sociais (BRASIL, 2005). O MDA propôs a definição de “territórios” como recorte espacial para ação pública. A indução dos processos de *desenvolvimento rural* é proposta por meio da elaboração, aprovação e financiamento de projetos. Para essas ações o programa prevê a cooperação entre *sociedade civil* organizada e poder público².

O Território Serra do Brigadeiro (TSB), localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, foi um dos primeiros a serem criados pelo MDA, tendo iniciado suas atividades em 2003, abrangendo os municípios de Divino, Pedra Bonita, Ervália, Fervedouro, Araponga, Miradouro, Muriaé, Sericita e Rosário da Limeira. Para garantir a gestão social dos recursos públicos e o funcionamento da interação entre os diversos atores que compõem o território, foi constituído um “arranjo institucional”, formado pelo Colegiado Territorial, o grupo gestor e a Secretaria Executiva do TSB, que assessora os trabalhos do colegiado e de suas instâncias. Do Colegiado Territorial participam representantes de organizações da sociedade civil e instituições do poder público na qualidade de conselheiros territoriais.

² O Programa vale-se de mecanismos institucionais de regulamentação e estabelece pelos próprios modelos de Termos de Gestão dos projetos, a atuação conjunta entre organizações dos agricultores familiares e as administrações municipais sejam para a elaboração dos projetos que pleiteiam recursos seja na execução destes mesmos projetos. Porém, para título de esclarecimento, existe a obrigatoriedade legal para que a execução dos projetos de investimento seja feita pelas municipalidades ou órgãos oficiais de governo em qualquer nível administrativo.

Segundo informações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável³ deste Território, a homologação junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) obteve sucesso devido a algumas características peculiares da região, dentre elas a “identidade cultural”, a grande concentração de agricultores de base familiar nos nove municípios, as articulações e parcerias entre entidades de assistência técnica e as organizações dos agricultores já existentes no território, além do patrimônio ambiental do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. O documento aponta cinco eixos estratégicos para o desenvolvimento com sustentabilidade para a região: (i) preservação e recuperação do meio ambiente; (ii) turismo rural; (iii) agricultura familiar diversificada; (iv) agroindústria familiar e artesanato; e (v) cultura. Esses eixos foram definidos no processo de coleta de dados do plano, discutido pelos próprios atores sociais e devem nortear a construção dos projetos territoriais⁴ (CTA-ZM, 2004).

Desde o ano de 2007 o Colegiado Territorial do TSB protagoniza e desenvolve uma ação de “monitoramento” dos projetos que receberam financiamento do Programa Nacional de Apoio a infraestruturas e serviços nos territórios rurais (PROINF⁵). Foi criada uma comissão, formada pelos próprios componentes do Colegiado, para monitorar a execução das metas contidas nesses projetos. De acordo com o livro compilado pelo MDA (BRASIL, 2010), que seleciona e apresenta “boas práticas” encontradas nos territórios rurais, o monitoramento dos projetos no Território Serra do Brigadeiro é uma “experiência singular”. Ressalta-se que a única experiência de monitoramento protagonizada por um Colegiado é a do TSB⁶. Outras experiências já são conhecidas, porém são realizadas por organizações/consultores externos aos territórios. Dessa forma, a experiência do TSB é inovadora no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial do

³ Todos os territórios de identidade instituídos pelo MDA teriam que construir, de forma participativa, esse plano, levando em consideração suas realidades sociais, econômicas, culturais e ambientais.

⁴ Esses projetos são elaborados à luz das prioridades e necessidades dos agricultores e demais atores, bem como levando em consideração as oportunidades que o território oferece. Eles são aprovados pelo Colegiado e a sua execução é feita em conjunto pelas entidades do poder público municipal e as organizações dos agricultores (CTA/ZM, 2004).

⁵ O PROINF é a antiga linha de “projetos e serviços municipais” do Pronaf. Sua finalidade é viabilizar investimentos na implantação, ampliação e modernização de infra-estrutura e serviços necessários à dinamização econômica dos territórios rurais, ao fortalecimento da gestão social de seu processo de desenvolvimento e conseqüentemente à melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares.

⁶ Segundo informações da SDT/MDA, há hoje no Brasil cerca de 164 territórios rurais. Deste número, 44 são considerados “territórios de identidade” e 120 “territórios da cidadania”. Os “territórios da cidadania” fazem parte de outra estratégia de desenvolvimento territorial, na qual existe uma intervenção conjunta de vários ministérios nos territórios induzidos pelo MDA, principalmente com foco no combate à pobreza rural. O TSB é um “território de identidade”, permanecendo na estratégia inicial do governo.

MDA. Esse fato foi um dos motivos que nos levaram a investir na elaboração de conhecimentos práticos e teóricos sobre a experiência em curso.

Frente ao contexto teórico e empírico exposto anteriormente, procurou-se investigar a realidade a partir da seguinte questão: *a operacionalização da política de desenvolvimento rural da SDT/MDA no território Serra do Brigadeiro está desencadeando processos que revelam as “novas” referências conceituais do desenvolvimento rural e da intervenção das políticas públicas?* De modo complementar indagamos: *em que medida e de que maneira a mobilização, a interação e o monitoramento dos projetos realizado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial podem estar contribuindo com a melhor alocação dos recursos oriundos das políticas públicas?* Por fim, cabe questionar: *os projetos territoriais e os processos que levam a sua formulação e seleção caracterizam-se pela afirmação de modelos diferentes/alternativos de desenvolvimento rural?*

Em conformidade com o problema proposto, foram elaboradas três hipóteses de trabalho, as quais passam a constituir componentes orientadores à investigação empírica. A primeira delas afirma que a operacionalização da política territorial no TSB está desencadeando a formação de arranjos institucionais que favorecem a articulação entre atores do território, oportunizando a participação da sociedade civil na identificação de problemas coletivos e na conformação de estratégias e projetos que superam um caráter estritamente agrícola. A segunda afirma que o processo de “monitoramento”, protagonizado pelo CODETER do TSB, desencadeia um fluxo de informações e novas articulações políticas que qualificam as formas de elaboração e seleção dos projetos territoriais, além de demonstrar a responsabilidade, por parte dos representantes do CODETER com a alocação dos recursos públicos. Por fim, na terceira hipótese, afirmamos que não há um modelo de desenvolvimento que prevaleça no TSB, mas sim disputas pela afirmação das “melhores alternativas”, em termos de ações coletivas, aos problemas que são diagnosticados.

O objetivo deste trabalho foi analisar a operacionalização da política de desenvolvimento territorial do MDA no TSB, principalmente por meio da elaboração, seleção e monitoramento dos projetos territoriais, sinalizando elementos desse processo que revelem a forma como está sendo forjado o desenvolvimento rural com abordagem territorial. Para alcançar este objetivo foi elaborada a análise que segue. O texto produzido a partir da revisão de literatura, análise documental e interpretação das entrevistas e ano-

tações do trabalho de campo é apresentado a seguir, organizado em sete capítulos, além desta introdução e das conclusões.

No Capítulo 1 são apresentadas as referências conceituais de desenvolvimento e de ruralidade com as quais trabalhamos, criando parâmetros para analisar as mudanças teóricas que redefinem e ressignificam o conceito de desenvolvimento rural. Procede-se um resgate histórico sobre como o rural é tratado nas políticas públicas e como estas incorporam as concepções teóricas e históricas, refletindo o desenho das políticas e a institucionalidade do desenvolvimento. Por fim, o capítulo procura argumentar sobre a emergência da abordagem territorial como “nova” referência das políticas públicas de desenvolvimento rural e apresentar políticas recentes que ilustram essas questões.

O Capítulo 2 é dedicado à apresentação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT. A operacionalização do PRONAT é guiada por referências à participação social, sedimentada por um ideal de democratização e descentralização político-administrativa, que se instrumentalizam através dos projetos territoriais. As referências para a criação do PRONAT se sustentam nas mudanças conceituais e retóricas que buscam mostrar o desenvolvimento como multidimensional e o rural como pluriativo. Mostra-se, por fim, as trajetórias dos projetos territoriais até a liberação dos recursos públicos e o papel do Estado nesse processo.

No Capítulo 3 encontra-se a caracterização do Território Serra do Brigadeiro. Inicialmente, é apresentada a história da criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB) como elemento diferenciador dessa experiência, que garantiu bases sociais à definição do TSB, para depois apresentarmos dados estatísticos sobre as questões socioeconômicas e demográficas da região. O Capítulo 4 apresenta uma descrição dos projetos territoriais do TSB, com a finalidade de mostrar quais têm sido os alvos de investimento das ações de desenvolvimento rural com abordagem territorial.

O Capítulo 5 traz as percepções dos conselheiros sobre o foco dos projetos territoriais e, por meio das representações elaboradas, fazemos análises sobre o processo de desenvolvimento no TSB. No Capítulo 6, as análises se assentam no papel e função do Colegiado e no processo de seleção dos projetos. Nosso intuito é mostrar a importância e a centralidade desse espaço na operacionalização do PRONAT e suas interfaces com a promoção do desenvolvimento rural. O último capítulo trata do processo de monitoramento dos projetos, seu surgimento e as mudanças que provocaram na dinâmica de formulação e seleção dos projetos. O monitoramento é apresentado como processo de

aprendizagem ao mesmo tempo em que constituiu uma inovação surgida no bojo da operacionalização da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. Por fim, apresentam-se as conclusões, as considerações finais e as recomendações.

Aspectos metodológicos

As motivações que levaram a investigar o processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial incentivado pelo PRONAT no TSB estão ligadas a trabalhos realizados junto a organizações que possuem representação no CODETER⁷. A aproximação inicial com representantes do colegiado possibilitou a reflexão sobre a gestão social dessa política pública. Ademais, o processo de monitoramento dos projetos se estabelecia como elemento diferenciador dos outros territórios de Minas Gerais, configurando-se como uma experiência inédita.

Para elaborar o projeto de pesquisa que deu origem a esta dissertação, foram realizadas algumas incursões exploratórias⁸, por meio de entrevistas, conversas informais com representantes de organizações da agricultura familiar que atuam no TSB, além de participações, na condição de observador, em reuniões do Colegiado⁹, com o intuito de obter maior discernimento sobre os elementos necessários para qualificar o projeto de pesquisa. Todos os dados obtidos nessa fase da pesquisa foram registrados em um “caderno de campo”. A participação nas reuniões do CODETER continuou até novembro de 2010. Ao todo, foi possível a participação em sete reuniões¹⁰. As observações foram de caráter não-participante, do tipo em que o pesquisador, embora presente no ambiente em que ocorre a ação (e percebido pelos demais), apenas visualiza a dinâmica e as dis-

⁷ Trabalho de assessoria e extensão universitária realizado junto a cooperativas de crédito do sistema Ecosol e outros trabalhos realizados junto ao CTA/ZM.

⁸ Foi realizada entrevista no dia 09/09/2009 e participação na reunião do grupo gestor ocorrida no dia 15/09/2009 e a do Colegiado no dia 18/11/2009.

⁹ A título de informação, as reuniões do CODETER e do Grupo Gestor são itinerantes, podendo ser realizado em qualquer município do Colegiado ou também em Viçosa.

¹⁰ As reuniões não foram gravadas. Todos os relatos, comentários e intervenções dos conselheiros eram anotados em caderno de campo, posteriormente armazenados em meio digital para facilitar o trabalho de análises.

cussões do espaço e procede algumas anotações, sem causar interferência significativa¹¹.

Tendo em vista o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos¹², optou-se por adotar uma pesquisa de abordagem qualitativa¹³ e de caráter descritivo. Segundo Babbie (1992), a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial descrever as características de determinada população, bem como dos processos sociais e realidades vivenciadas e construídas por elas.

A coleta de dados se baseou em dados primários e secundários. As fontes primárias tiveram origem no trabalho de campo, portanto, em entrevistas e observações não-participantes. Os dados secundários partiram daqueles que já foram publicados e estão à disposição da pesquisa, quais sejam: relatórios de estudos, pesquisas e prestações de conta, atas, Estatuto do Colegiado, projetos territoriais que foram elaborados entre o período de 2003 a 2010, informativos publicados e listas de presenças¹⁴, entre outros documentos.

As entrevistas foram conduzidas a partir de um roteiro semiestruturado¹⁵, determinado a partir dos objetivos e questões listadas anteriormente. Foram elaboradas ques-

¹¹ Em todas as entrevistas, conversas informais e observações não-participantes foram declaradas os fins da pesquisa e a intencionalidade do pesquisador. Além disso, foi assegurado aos colaboradores o anonimato, por ocasião da transcrição de suas falas para fins do trabalho de pesquisa. Procederemos identificando os informantes apenas como “representantes de entidades governamentais”, “representantes de organizações da sociedade civil” e “articuladora territorial”.

¹² De acordo com o Projeto de Pesquisa apresentado ao Curso de Mestrado em Extensão Rural, os objetivos específicos são: (1) analisar os projetos territoriais e as prioridades dos investimentos realizados no TSB; (2) identificar possíveis mudanças nas relações entre os atores envolvidos com a operacionalização do PRONAT; (3) Verificar a maneira como os projetos são construídos e selecionados no CODETER; e (4) Analisar a dinâmica do processo de monitoramento dos projetos e suas possíveis contribuições à formulação e seleção dos projetos.

¹³ A metodologia qualitativa está sendo adotada por considerar um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos, e dos fenômenos que não podem ser reduzidos apenas a operacionalização de variáveis (TRIVIÑOS, 1995). As pesquisas qualitativas não se limitam a investigação de resultados, mas também focam nos processos sociais para obter informações que possam complementar os dados coletados, buscando, sobretudo, “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis”, e “(...) compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (RICHARDSON, 1985, p.39).

¹⁴ Entende-se que estes documentos, lidos como sedimentações de práticas sociais que pesquisamos, têm o potencial de informar às decisões que os sujeitos da pesquisa tomam dentro da nossa unidade de análise. Eles também se constituem em leituras particulares dos eventos sociais e nos apresentam aspirações e intenções relativas aos períodos aos quais se referem (MAY, 2004).

¹⁵ Para Triviños (1995), a entrevista semiestruturada é aquela que se inicia de questionamentos básicos, fundamentados em teorias e hipóteses, que interessam a pesquisa, e que posteriormente oferece grande campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas dos informantes. Para Duarte (2002), essa é uma técnica de coleta de dados que supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador e que deve ser dirigida por este de acordo com seus objetivos.

tões gerais que seriam respondidas por todos os entrevistados e questões específicas divididas em quatro categorias de informantes: representantes do poder público, representantes de outras organizações governamentais, representantes de organizações da sociedade civil e articuladora territorial. As entrevistas foram realizadas a partir de agendamento prévio e em local escolhido pelos informantes, que normalmente era no local de trabalho destes.

Como sujeitos da pesquisa foram considerados os conselheiros do CODETER e a articuladora territorial. As entrevistas foram realizadas utilizando-se os critérios de “acessibilidade” e “exaustão”, determinados por Vergara (1998). A acessibilidade refere-se à seleção dos informantes de acordo com as possibilidades de acesso e a exaustão diz respeito ao aparecimento de repetições das informações nas respostas dadas às questões formuladas. A seleção dos entrevistados foi realizada a partir das observações das reuniões, da conferência em lista de presença nas atas e mediante indicação da Articuladora Territorial, que seguiu os critérios delineados pelo pesquisador, tomando como critério aqueles representantes que haviam participado dos processos de seleção e monitoramento dos projetos e, assim, poderiam dar contribuições mais efetivas à pesquisa. Assim elencou-se em um lista os nomes e contatos dos possíveis informantes da pesquisa, priorizando aqueles que tinham envolvimento com o monitoramento e outros que apenas haviam participado de reuniões de seleção de projetos. A quantidade de entrevistados não foi previamente definida, devido à necessidade de conseguir dados com qualidade.

Dos 38 representantes do CODETER, foram realizadas um total de 13 entrevistas. O agendamento prévio destas se deu devido à necessidade de comparecimento do pesquisador nos municípios de origem dos representantes. Esse fator limitou nossa amostra pelo fato de não conseguirmos contatar todos os representantes dos municípios visitados, mas acreditamos que não houve perda de qualidade nos dados. Em todas as entrevistas utilizou-se, mediante autorização do entrevistado, de gravador de voz digital, exceto em uma, cuja técnica foi a anotação do depoimento da informante no caderno de campo. Abaixo, o Quadro 1 apresenta informações sobre os informantes e as entrevistas.

Quadro 1. Identificação dos informantes da pesquisa e tempo de duração das entrevistas realizadas.

INFORMANTES	SEXO	DURAÇÃO DA ENTREVISTA
Representante do Poder Público de Ervália	M	00h:35min:04s
Articuladora territorial*	F	01h:15min:35s
Representante da Associação regional (Divino)	M	00h:45min:28s
Representante do CTA-ZM**	M	01h:01min:38s
Representante do STR de Rosário da Limeira	M	00h:29min:45s
Representante do Poder Público de Rosário da Limeira	M	00h:48min:26s
Representante do CEPEC	M	01h:23min:30s
Representante do STR de Muriaé	F	00h:26min:23s
Representante do IRACAMBI***	M	01h:20min:12s
Representante do STR de Ervália	F	00h:28min:43s
Representante do STR de Miradouro	M	00h:43min:20s
Representante do STR de Fervedouro	M	00h:45min:16s
Representante da EPAMIG	F	Não foi gravada

* Além da entrevista feita com o questionário foi realizada outras duas entrevistas informais.

** Foram realizadas duas entrevistas, uma no início da pesquisa, fim de 2009, e outra no fim de 2010.

*** Alguns dias após a realização da entrevista o informante enviou novos depoimentos por meio de correio eletrônico na intenção de complementar as informações fornecidas.

Análise de dados

Analisaram-se os dados obtidos por meio de registro e transcrições das entrevistas e dos documentos utilizados na pesquisa. Esse trabalho consistiu na transcrição, leitura, sistematização e análise de todas as informações obtidas, organizando-as e conciliando-as com as questões que norteiam o tema de pesquisa.

As entrevistas foram transcritas em meio digital e foi realizada uma primeira leitura das respostas dos informantes. Posteriormente, as entrevistas foram separadas de acordo com as questões dos questionários, procedendo-se nova leitura. A partir dessas leituras analíticas foram elaboradas categorias analíticas e comparadas com os achados na pesquisa documental.

Com a sistematização das informações colhidas, incursão exploratória e leitura de documentos do TSB, iniciou-se o trabalho de análise documental relativa aos projetos territoriais. Inicialmente selecionamos os projetos encaminhados à SDT/MDA no intervalo temporal que compreende o recorte deste trabalho. Os projetos foram analisa-

dos conforme o ano de sua elaboração¹⁶. Posteriormente, foi realizada uma segunda leitura para captar pontos que se tornavam relevantes para os fins da pesquisa. Levamos em consideração, principalmente, a finalidade do investimento.

Para os Relatórios de Gestão, que contêm as atas das reuniões do colegiado e do grupo gestor, a dinâmica de análise documental foi diferenciada. Foram estabelecidas três categorias para alocar as informações: Colegiado, Projetos e Processo de Monitoramento. No que se refere ao vetor Colegiado, foram elencadas informações sobre a dinâmica das reuniões, deliberações e composição dessa instância. Sobre os projetos territoriais organizamos informações sobre a formulação, dinâmicas de seleção dos projetos no âmbito do Colegiado, tramitação dos projetos em outras instâncias e sobre a implementação das mesmas. No processo de monitoramento foram organizadas informações a respeito da emergência de uma proposta de monitoramento no TSB, as discussões sobre sua formalização, a estrutura de organização das comissões, os trabalhos realizados, as mudanças observadas a partir de então e alguns resultados encontrados.

Com essa forma de organização das informações, as atas contidas nos relatórios de gestão foram analisadas e delas extraídas passagens e inferências julgadas mais importantes. Foi-se alocando cada informação de acordo com as categorias, possibilitando a construção do texto. Junto às informações encontradas nas atas, introduziram-se depoimentos colhidos em entrevistas e relatos feitos nas reuniões observadas, o que permitiu qualificar o texto. Dessa forma, os dados foram recolhidos, sistematizados e interpretados, produzindo informações que orientaram as análises, argumentações e inferências da pesquisa, que serão apresentadas nos capítulos a seguir.

Ressaltamos que as entrevistas só foram realizadas após a análise dos dados oriundos dos documentos, seguindo as demandas da pesquisa. Esse procedimento também evitou realizar entrevistas com perguntas que poderiam ser respondidas pelas fontes secundárias, além de nos permitir ser mais objetivos nas questões que realmente nos interessava compreender e analisar.

¹⁶ Nos projetos do ano de 2003 só foi possível verificar o foco do investimento e o recurso disponibilizado, pois não tivemos acesso ao conteúdo do projeto, ou seja, a sua justificativa, objetivos e metodologia.

CAPÍTULO 1 – INOVAÇÕES CONCEITUAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

O objetivo deste capítulo é apresentar as diferenças conceituais que emergem com a noção de abordagem territorial do desenvolvimento rural contrapondo-a as suas abordagens tradicionais sobre estes. Em consonância com o objetivo da dissertação faz-se importante analisar como essas diferentes perspectivas foram incorporadas às políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural, no sentido da justificativa técnica e de operacionalização destas.

1.1. Uma perspectiva teórica sobre o “desenvolvimento”: do agrícola ao territorial

A ideia de progresso esteve associada de forma direta à de desenvolvimento, de tal forma que um era considerado sinônimo do outro. Além disso, o progresso esteve sempre atrelado à ideia de crescimento e a de “evolução”. Ou seja, à medida que algo progride, sai de um estado inicial para alcançar um estado “evoluído”, com algum tipo de mudança incremental, normalmente relacionada a melhorias e a “crescimento”. Graças ao caráter fluido e linear que lhe era atribuído, o termo “desenvolvimento” assimilou uma conotação de caráter positivo, para a qual “desenvolver-se” seria seguir em uma direção ascendente, rumo a algo “melhor”. Aqui, a analogia com o desenvolvimento dos organismos biológicos aparece de modo evidente: desenvolver é *crescer*, possibilitar o incremento de potencialidades para atingir a maturidade (SZTOMPKA, 1998).

Dessa forma, a ideia de desenvolvimento derivou da noção de progresso, uma vez que o conceito estava associado de forma direta às atividades produtivas. Para Theis (2006), a definição de progresso implica dada consequência temporal, em que o “novo” quebra a continuidade do que é “ultrapassado”. Quanto a isso, uma questão destacada por Almeida (1997, p.34) é relativa ao fato de que o progresso é:

[...] generalizando o sentido da palavra à evolução de uma sociedade no seu conjunto, trouxe uma representação apriorística e globalizante do mundo. Quanto mais a noção de progresso é extrapolada em termos gerais, mais se trata de uma crença, de uma representação *a priori*, enfim, de uma ideologia (ALMEIDA, 1997, p.34).

Essa noção de progresso, que pode ser identificada entre os séculos XVIII e XX, foi sucessivamente associada à perfeição, evolução e/ou crescimento, passou a ser pro-

jetada a uma sequência histórica, generalizável para todas as sociedades. A noção de progresso entra em crise devido às críticas construídas à sua operacionalização, o que desembocou na sua erosão (ALMEIDA, 1997).

Do mesmo modo, a noção de crescimento econômico revelou-se insuficiente para dar conta das transformações estruturais dos sistemas socioeconômicos, pois pode, além de não contribuir para que o conjunto da sociedade alcance uma situação de bem-estar, contribuir para que cresça a desigualdade entre ricos e pobres, gerando graves problemas sociais. Além disso, a noção de crescimento econômico associada ao desenvolvimento leva em consideração a produção sob o aspecto estritamente quantitativo; e associado ao “progresso” tem preocupação recorrente com o curto prazo, a partir de um ideal produtivista.

Para Favareto (2007), o desenvolvimento, ao contrário do progresso e do crescimento econômico, não deixa de existir, nem perde por completo seu apelo científico, político ou utópico. O autor afirma que o desenvolvimento passa a ser pensado a partir de bases multidimensionais, onde uma nova retórica é construída a partir da crítica social e de certa crise no poder explicativo das ideias tradicionais de desenvolvimento.

A ideia de desenvolvimento pretende evidenciar suas dimensões (econômica, social ou humana, ambiental e política ou participativa) da transformação estrutural da sociedade. Nesse sentido, o termo remete às estruturas sociais e mentais partilhadas. Nessa visão, a dimensão econômica interage de modo recíproco com os aspectos sociais, ambientais e políticos, de forma a possibilitar a justiça e o bem-estar social, garantindo a participação dos cidadãos nas decisões que afetam a vida social (ALMEIDA, 1997; BOISER, 1999). “Desenvolvimento”, portanto, trata-se de uma categoria teórica, que reúne um conjunto de elementos que conformam um modelo abstrato, mas também uma categoria operativa, no sentido de que a partir delas se formaram parâmetros a serem aplicados a uma dada realidade (SEN, 2000).

O desenvolvimento, quando vinculado ao ideário da Teoria da Modernização (ROSTOW, 1961)¹⁷, é associado à ideia de crescimento e progresso e as ações e medidas utilizadas para se “desenvolver” eram baseadas em países considerados “avançados” e “industrializados”, os países de “primeiro mundo”. Para os países mais pobres

¹⁷ Para Rostow (1961), a modernização levaria ao desenvolvimento econômico, sobretudo, colocando os preceitos neoliberais como norteadores da economia e o Estado como coordenador do processo de desenvolvimento.

restava se adequar às condições e modelos do processo de desenvolvimento dos países ricos. Esse processo de imitação das formas de desenvolvimento conduziu à aplicação no mundo inteiro de um padrão único de modernização. Para Almeida (1997, p.36), “a fronteira entre modernização e desenvolvimento foi na verdade sempre pouco clara”. O primeiro conceito refere-se à maneira pela qual um sistema social tem condições de produzir a modernidade e obter avanços tecnológicos que a caracterizem; o segundo indicaria a vontade dos diferentes atores sociais de promover algum tipo de transformação na sociedade. A modernização seria então um processo e, o desenvolvimento, uma política.

Entre as décadas de 1950 e 1960, com a emergência das indústrias agroalimentares impulsionadas pela busca do crescimento econômico e do progresso, o setor agrícola é incorporado aos sistemas econômicos. Antes vista como atrasada em relação aos setores industriais, a agricultura passa a participar do crescimento econômico e é integrada aos novos avanços tecnológicos dos países desenvolvidos. Certamente, essas mudanças trouxeram para o meio rural resultados positivos inegáveis. A agricultura integrou-se ao processo de desenvolvimento com a finalidade de aumentar a produção e a produtividade, estacando-se como mercado para a indústria química de insumos e a venda de matéria prima para a indústria de processamento (ALMEIDA, 1997). Esse processo colocou a agricultura em um patamar secundário, em que a indústria passou a ter papel central nas relações de produção e com o mercado. Frente a esse modelo de desenvolvimento a indústria se transformou na chave da agricultura, passando a ter poderes de mercado para controlar seus processos e mudanças tecnológicas. É formado um complexo agro-industrial à montante e à jusante da agricultura, sobre o qual assume as condições de consumidora para as indústrias químicas e/ou de insumos e fornecedora para as indústrias de processamento (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990).

Considerando a incorporação da agricultura no processo de modernização tecnológica, Almeida (1997) afirma que:

[...] a agricultura tinha um papel funcional e secundário ao “setor” industrial, ou seja, o de fornecer matérias-primas, força de trabalho barata e ser um mercado consumidor para os bens industriais. Por isso a industrialização tornou-se sinônimo de progresso e modernidade na sociedade industrial (ALMEIDA, 1997, p.39).

A modernização na agricultura passou então a incorporar quatro grandes elementos ou noções: (i) a noção de crescimento econômico, que tenta romper com o “a-

traso”; (ii) a noção de abertura técnica, econômica e cultural, com a prevalência da heteronomia sobre a autonomia dos agricultores em relação aos agentes econômicos com os quais passam a se relacionar; (iii) a noção de especialização da produção agrícola; (iv) o aparecimento de um novo tipo de agricultor, individualista, competitivo. Essas características do agricultor se constroem de acordo com o meio no qual estão inseridos, ressignificando as relações de trabalho, da produção agrícola e poder no campo, e redefinindo a sua estrutura socioeconômica e política, passando a ser dependente das indústrias químicas e dos aparatos tecnológicos (ALMEIDA, 1997).

Atrelados a essa visão desenvolvimentista, os órgãos públicos de difusão de tecnologias e extensão rural passaram a ter a tarefa de enquadrar os agricultores ao modelo de desenvolvimento idealizado sob a modernização dos espaços rurais. Parte dos agricultores transforma-se em clientes potenciais das indústrias, sobretudo químicas, e fornecedores das agroalimentares. De forma geral, o processo de modernização agrícola desencadeou transformações significativas no meio rural brasileiro como um todo (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990). Esse processo surge de mudanças nas próprias concepções teóricas sobre o desenvolvimento e, com a teoria da modernização, desemboca em “desenvolvimento agrícola”, que preconizava intervenções apoiadas no aumento da produtividade. Esse tipo de intervenção assumia-se como solução para os agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente nem integrar-se ao conjunto da economia através da indústria, do comércio e dos serviços.

O colapso desse modelo de desenvolvimento, ou dos projetos gerados por ele, foi, por sua vez, observado a partir dos resultados negativos que gerou em termos de desigualdade social, degradação ambiental, pobreza, etc (FAVARETO, 2007). O argumento de Theis (2006) sobre esses resultados é que sistemas tecnológicos que desperdiçam recursos e geram muitos resíduos devem ceder lugar a outros, que poupem insumos e reduzam a poluição. Porém, para o autor, no sistema de produção capitalista, o pressuposto para a adoção de novas tecnologias não é nem minimizar impactos ambientais nem sociais; o propósito é a valorização do capital que se dará mediante a redução de custos. O duplo efeito esperado pelo uso intensivo de tecnologias avançadas é uma pressão menor sobre os usos dos recursos naturais e uma exploração mais ampliada da força de trabalho (THEIS, 2006).

As infundáveis críticas ao desenvolvimento como crescimento econômico trouxeram para o campo teórico as dimensões sociais, ambientais e políticas incorporadas

ao conceito de “desenvolvimento”. Para Favareto (2007), as múltiplas dimensões que compõem as bases científicas do desenvolvimento se originam dos resultados negativos observáveis no processo de desenvolvimento convencional como a desigualdade social (dimensão social), problemas ambientais (dimensão ambiental) e relações assimétricas de poder (política).

A consideração da dimensão ambiental reorienta os processos de desenvolvimento em busca de uma “ética ambiental”, de modo que as bases físicas (o ambiente natural) possam sustentar os processos produtivos, impondo limites ao consumo de recursos não-renováveis e despertando a necessidade de preservação dos ecossistemas naturais (SACHS, 1993). A dimensão social pode ser apresentada com base em Sen (2000), que critica a associação da ideia de crescimento econômico à de desenvolvimento, uma vez que o desenvolvimento, em sua dimensão “humana”, deve se valer do bem-estar dos indivíduos e da sociedade, e para isso seria crucial a ampliação das capacidades de fazer escolhas e dos direitos fundamentais de cada um. Polany (2000), ao afirmar que os fins econômicos devem estar subordinados aos fins sociais, e não o contrário, consubstancia essa dimensão como fundamental nos processos de desenvolvimento. A dimensão política estaria associada à participação, pois, segundo Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), se o desenvolvimento é visto como ampliação das liberdades – de acordo com Sen (2000) – fica difícil concebê-lo sem que haja a participação cidadã na vida social.

Frente às inovações conceituais que criticam o “desenvolvimento convencional”, surgem abordagens teóricas em reação ao *modus operandi* dos modelos e programas de desenvolvimento que possuem como premissa e fundamento o crescimento econômico. Com esses focos, os programas ou projetos de desenvolvimento deram ênfase aos:

[...] resultados macroeconômicos que implicou a marginalização de outros objetivos, sociais, econômicos e políticos, como a participação democrática na tomada de decisão, a distribuição equitativa dos frutos do desenvolvimento e a preservação do meio ambiente (SANTOS; RODRÍGUEZ, 2005, p.45).

O desenvolvimento, portanto, não é mera consequência do crescimento econômico. Como argumentado por Sen (2000, p.10), “[...] desenvolvimento é a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de

exercerem sua condição de agente¹⁸”. Com essa concepção, desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais das quais as pessoas desfrutam. Nessa elaboração, a ausência ou a privação de liberdades substantivas pode estar relacionada à pobreza econômica e à carência de serviços públicos e assistência social. Em alguns outros casos a limitação da liberdade pode também estar vinculada à restrição de liberdades política e civis por governos autoritários, como também a restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 2000).

Dessa forma, a dimensão política ou participativa estaria associada às disposições institucionais que possibilitam o exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impulsionam o progresso dessas oportunidades (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2000).

Enfim, e para fazer menção novamente à obra de Sen (2000), assumir um “desenvolvimento” cuja solidez está na expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para fins que o tornam importantes, em vez de restringi-las a alguns meios que desempenham um papel relevante no processo. O desenvolvimento requer que se renovem as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

A contraposição à ideia de “desenvolvimento agrícola” surge exatamente desses pontos. Baseado no crescimento econômico, o “viés agrícola” se ausenta das preocupações sociais, ambientais e políticas que envolvem o processo de desenvolvimento. A noção de “desenvolvimento rural” surge como uma tentativa de suprir a lacuna teórica que se forma e, assim, trazer novos elementos ao debate teórico e à capacidade de orientação da intervenção pública por meio das políticas.

As expressões mais evidentes da incorporação destas mudanças conceituais estão presentes no âmbito da chamada abordagem territorial do desenvolvimento rural, para a qual o desenvolvimento está além de um viés normativo ou ideológico. Para Favareto (2007),

¹⁸ A noção de agente utilizada por Sen (2000) está relacionada a alguém que age e ocasiona mudanças, e que suas ações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, “independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (SEN, 2000, p.33).

[...] compreender os fenômenos relativos ao desenvolvimento rural significa, pois, buscar o entendimento da complementaridade conflituosa que cerca a evolução de terminadas configurações territoriais, onde os traços definidores da ruralidade se compõem sob formas distintas e historicamente situadas (FAVARETO, 2007, p.87).

Frente às diferentes abordagens teóricas que tratam sobre noção de desenvolvimento e tomando como referência o desenvolvimento rural, em sua abordagem territorial, vamos, inicialmente, traçar uma trajetória histórica do termo no Brasil, para mostrar como tem sido tratado e como o contexto político e econômico exerce influência sobre a adoção da abordagem teórica. Com isso, aprofundaremos a temática do desenvolvimento rural, buscando elucidar as “novas” concepções de rural e discorrer sobre como a abordagem territorial têm incorporado as mudanças teóricas, refletindo as trajetórias históricas e influenciando as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.

1.2. O viés histórico do desenvolvimento rural no Brasil

Recompor uma trajetória histórica do desenvolvimento rural no Brasil significa compreender, em distintos períodos temporais, as transformações ocorridas nas ideias e concepções teóricas que lhe sustentam. Cabe-nos entender como o desenvolvimento rural é tratado no País e, assim, mostrar os caminhos pelos quais se edificam as estratégias formuladas atualmente para a “promoção do desenvolvimento”.

Schneider (2010) explica que o contexto da década de 1990 reconfigurou as discussões sobre desenvolvimento rural no Brasil. A primeira afirmativa é que o processo de estabilização da economia favoreceu a emergência de propostas inovadoras de mudança social, entre elas, as relacionadas ao desenvolvimento dos espaços rurais. Outra questão é a ampliação das iniciativas de descentralização política e administrativa desencadeadas, como as incorporadas na constituição federal.

Um terceiro aspecto a ser considerado, refere-se às mudanças da própria sociedade civil brasileira como um todo. Na década de 1980, as organizações e movimentos sociais que haviam sido reprimidos durante a ditadura militar retornaram ao cenário político. No entanto, a destacada diferença dessa época é que, na década de 1990, os

movimentos ¹⁹ e organizações sociais tiveram seu escopo de atuação alterados, passando de uma lógica marcadamente contestatória e reivindicativa, para serem também proativos e propositivos, visto a maior abertura política e a reconfiguração de sua ação (DO-IMO, 1995). Essas também são características do denominados “novos movimentos sociais”²⁰.

As novas características assumidas pelos movimentos sociais permitiram com maior proeminência que as demandas sociais cheguem às agendas das políticas, influenciando-as. Para Melucci (2001), os movimentos sociais influenciam a política à medida que ampliam os seus limites, promovem modificações nas regras e procedimentos e incentivam novas formas de participação no interior das instituições. Sua influência pode ser percebida também na produção de novos modelos organizacionais, contribuindo como formadores de novas lideranças políticas.

De uma maneira geral pode-se argumentar que as várias organizações da sociedade civil ganharam diversidade, sendo que as organizações não governamentais, as associações e sindicatos se legitimaram como agentes sociais importantes nos contextos locais de promoção do desenvolvimento²¹. Assim, a própria sociedade civil readquiriu sua complexidade política por intermédio das diversas formas de expressão de suas demandas, necessidade e proposições.

Um quarto aspecto a ser considerado no contexto das mudanças nas discussões sobre desenvolvimento rural no Brasil é a emergência da noção de “sustentabilidade do desenvolvimento”. Foi grande o interesse de estudiosos em converter a noção de sustentabilidade em referencial teórico e modelo de desenvolvimento. O trabalho de Sachs (1993) considera a incorporação dessa noção no âmbito dos processos de desenvolvi-

¹⁹ Segundo a concepção de Melucci (2001), na atualidade os movimentos sociais são os agentes centrais da renovação social, sua ação contribui na reflexão sobre a realidade concreta, seja por apontarem problemas vivenciados, seja por produzirem novas agendas tanto ao Estado, quanto à sociedade civil. Os movimentos sociais desenvolvem o empoderamento da sociedade civil, na medida em que possibilitam a criação de oportunidades da emergência de sujeitos sociais ativos e influentes.

²⁰ Nesta perspectiva “a mudança do eixo das demandas da economia para um patamar mais cultural refletiu-se na organização dos Novos Movimentos Sociais fazendo com que se apresentem mais descentralizados, sem hierarquias internas, com estruturas colegiadas, mais participativos, abertos, espontâneos e fluidos” (GOHN, 1997, p.126).

²¹ Há de considerarmos o argumento de que “em uma sociedade, quanto mais intensas são as relações associativas, as organizações horizontalmente organizadas e o espírito de participação cívica, melhor é o desempenho institucional e mais fértil é o terreno para a ocorrência do desenvolvimento” (WIRTH; HAMEL, 2006, p.153). Iremos tratar desta questão nas seções que se seguem, mas como forma de corroborar os argumentos teóricos com a trajetória da discussão de desenvolvimento rural no Brasil, é importante esta consideração.

mento, mas nessa época (início da década de 1990) a discussão já estava em vários países, inclusive, o Brasil começava a incorporar tais abordagens nas mobilizações políticas. Em 1992, com a realização da Conferência da ONU para o meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92), foram grandes as repercussões sobre as instituições, o Estado, os intelectuais e os mediadores políticos em termos das possibilidades de defesa e preservação do meio ambiente. A partir de então, as diferentes esferas de governo passaram a edificar ações que tratavam exclusivamente da questão ambiental; e vários estudos apresentavam como objeto de análise os impactos e efeitos ambientais das atividades econômicas e dos processos de desenvolvimento (SCHNEIDER, 2010).

Com a ilustração desses contextos da década de 1990, é possível notar que a própria noção de desenvolvimento vai ganhando novos contornos. São incorporadas novas adjetivações e novas dimensões. Dessa forma, o “desenvolvimento” tem como premissa a análise prévia das particularidades históricas, sociais, culturais, econômicas e políticas de cada localidade, em uma época determinada. No mesmo sentido dessa constatação, Theis (2006) infere que a polissemia, as várias adjetivações que acompanham o substantivo desenvolvimento e as diferenças, sobretudo conceituais, que são operacionalizadas no *campo* do desenvolvimento guardam estreita relação com as condições históricas dominantes em cada época.

Sobre essa premissa recai nossa tentativa de identificar, no caso do Brasil, elementos que foram fundamentais para a construção de uma “nova” percepção sobre o desenvolvimento rural e a representação sobre o rural. As mudanças históricas e conceituais sobre o rural determinaram transformações nas próprias estratégias de desenvolvimento rural, que por sua vez incorporaram estes elementos na formulação de políticas públicas. O processo histórico e conceitual sobre o desenvolvimento rural também refletiu nas institucionalidades para o desenvolvimento, assim como pretendemos demonstrar neste capítulo.

Um dos elementos a serem destacados está relacionado à trajetória das discussões em torno da “agricultura familiar” e de seu papel como categorial social e política para a sociedade brasileira. É importante reconhecer que a agricultura familiar e esse tipo de agricultor sempre existiram, mas ganharam relevância como categoria social e política e foram assimilados por diversos estudos.

Os trabalhos de maior relevância no Brasil, como os de Martins (1986), Veiga (1991; 2000), Abramovay (1992) e Wanderley (2000), tiveram papel importante na in-

trodução dessa discussão no âmbito da academia e das agentes políticos. Abramovay (1992) contrasta a agricultura considerada “camponesa”²² com a agricultura familiar, sinalizando para uma diferença conceitual, cuja distinção estaria nos diferentes ambientes sociais, econômicos e culturais, os quais se integram cada uma delas. A agricultura familiar é vista, neste trabalho, como capaz de responder aos estímulos governamentais e se adaptar ao meio social e econômico no qual se desenvolve. A definição da categoria “agricultor familiar” é uma forma de trazer a tona a dimensão social e política do desenvolvimento rural.

A emergência da agricultura familiar como categorial social e política também está associada à recomposição do movimento sindical dos trabalhadores rurais no início da década de 1990, principalmente em torno da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). A organização mudou sua forma de atuação, e ganhou apoio de outras organizações ao partir do foco reivindicatório das causas trabalhistas, para o apoio às demandas por terras, crédito, políticas agrícolas, previdência social rural e outros. Desse contexto emergiram diversas formas de mobilização e lutas que produziram grandes impactos, passando a compor a pauta de congressos e manifestações, tais como as Jornadas Nacionais de Luta, logo a seguir transformadas no Grito da Terra Brasil (SCHNEIDER, 2010).

Com diferentes formas e orientações, os grupos organizados, principalmente as organizações sindicais, pressionavam o Estado por políticas que os incluíssem no processo (e modelo) de desenvolvimento do País, colocando suas principais reivindicações na pauta das prioridades do governo. Assim, na década de 1990 observou-se a inserção, por exemplo, da reforma agrária na agenda política, que resultou na criação de diversos projetos de assentamento, e também na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), representando um marco em termos de política federal para a agricultura familiar.

Os diversos estudos acadêmicos que emergiram nessa época ajudaram a compor os contornos dessa “nova” categoria que se contrapunha a “agricultura patronal” e ao “agronegócio”. Esses trabalhos desembocaram no estabelecimento de novas tipologias de estabelecimentos rurais, que ganharam importância com a divulgação do estudo rea-

²² A discussão sobre campesinato, cuja seara não iremos adentrar, teve fortes inspirações nas obras de Chayanov, principalmente Chayanov (1974). As relações entre agricultura camponesa e agricultura familiar também são encontradas de forma pormenorizada em Abramovay (1992) e Wanderley (1999).

lizado no âmbito de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (FAO/INCRA, 1996). Esse estudo definiu os estabelecimentos segundo suas formas de uso do trabalho (familiar, contratado, ou assalariado), por ter sugerido uma tipologia que separava agricultura familiar da patronal (os consolidados, em transição, periféricos) e por apresentar sugestões de políticas específicas para este setor (SCHNEIDER, 2010). O estudo define agricultura familiar a partir de três características: (i) A gestão das unidades produtivas e os investimentos eram realizados por indivíduos que mantinham laços consanguíneos (familiares); (ii) a força de trabalho empregado na atividade produtiva seria igualmente dos membros da família; e (iii) a propriedade dos meios de produção deveria pertencer à família (FAO/INCRA, 1996).

Como já mencionamos nos parágrafos anteriores, com a pressão das organizações que se formaram a partir dos movimentos sociais, organizações sociais e os estudos acadêmicos sobre agricultura familiar e reforma agrária, o governo federal passou a incorporar várias demandas e reivindicações destes atores. A reforma agrária entra na pauta do governo, sendo criada a Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários, que posteriormente se transformou em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1998. A criação do PRONAF, em 1996, é o marco mais simbólico da interferência destas reivindicações, em termos da introdução do tema na agenda decisória de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Desde então a ação do Estado tem sido intensa em relação aos agricultores familiares, apoiando não só o acesso ao crédito, como através do PRONAF, mas se destacando em termos de apoio à Segurança Alimentar, ao Combate à Pobreza Rural, ao Combate à precarização do trabalho e ao apoio às populações tradicionais e ações que trazem a abordagem territorial do desenvolvimento rural (SCHNEIDER, 2010).

1.3. O debate teórico

O debate sobre desenvolvimento rural no Brasil ganha diferentes contornos a partir das várias abordagens assumidas pelos distintos autores. Cabe tentarmos interpretar como é pensado o desenvolvimento rural no Brasil, quais são suas bases teóricas de sustentação. Não queremos, portanto, esgotar a bibliografia que trata desse tema, nem apresentar as diferentes posições dos autores de referência, mas trazer as mudanças de

concepções teóricas que vêm, ao longo do tempo, delineando os contornos das perspectivas de desenvolvimento rural. É nossa intenção mostrar como as “novas” concepções de rural e a concepção de agricultura familiar passam a incorporar as estratégias de desenvolvimento rural e como a noção de desenvolvimento rural é ressignificado pelo enfoque territorial.

1.3.1. O “novo” rural brasileiro e o processo de desenvolvimento

Uma análise da literatura internacional permite demonstrar, como descrito em Schneider (2009), que há pelo menos três esforços significativos de redefinição conceitual e analítica da “ruralidade” no período recente. Estas leituras ou interpretações tiveram repercussões importantes nos estudos contemporâneos, com implicações para as concepções de desenvolvimento, inclusive a “territorial”. A primeira perspectiva discute a definição da ruralidade com base nas mudanças socioeconômicas e demográficas, ressaltando a necessidade de encontrar definições que sejam capazes de dar conta desses processos.

A segunda perspectiva discute a ruralidade pelo viés das questões culturais e da representação, indicando que o espaço rural possui um significado que vai além das características paisagísticas e das formas de uso dos recursos naturais. Trata-se de uma perspectiva que pretende desvincular o rural da sua base físico-espacial, argumentando que a ruralidade é uma forma de percepção e representação que está relacionada à cultura e à identidade dos indivíduos e atores.

A terceira perspectiva é representada por estudiosos que analisam a ruralidade pela ótica das transformações geradas pelos processos sociais e econômicos do período pós-fordista, que produziram impactos e geraram reconfigurações nos espaços regionais. Esses autores destacam o papel da diversidade e da heterogeneidade dos espaços rurais forjados pelas mudanças societárias contemporâneas, como a descentralização econômica e política, as novas tecnologias informacionais, os fluxos de comunicação e interação, entre outros (SCHNEIDER, 2009).

No caso específico do Brasil, Graziano da Silva (2001) aponta que as transformações no meio rural brasileiro aconteceram em função do processo de modernização agrícola. Schneider (2010, p.521), ao interpretar as contribuições daquele autor, indaga sobre a emergência, no meio rural, de

[...] uma nova conformação econômica e demográfica que possui como característica fundamental a redução crescente das diferenças entre o urbano e o rural, especialmente no que se refere ao mercado de trabalho, devido ao crescimento da população ocupada em atividades não agrícolas. O rural deixa de ser “sinônimo de atraso” e se desconecta da agricultura, que passa a ser apenas uma de suas atividades (SCHNEIDER, 2010, p.251).

Antes mesmo da apresentação dos resultados das pesquisas coordenadas por Graziano da Silva, Maria Nazaré Braudel Wanderley trazia considerações similares ao apontar que a modernização, em seu sentido amplo, redefiniu, sem anular, as questões referentes à “relação campo e cidade”, ao lugar do agricultor na sociedade, à importância social, cultural e política da sociedade local, etc. Do mesmo modo, esse processo transformou e redefiniu a própria “profissão” de agricultor, o que implica, na verdade, a reconstrução da própria identidade²³. Por um lado, o agricultor precisa adquirir competências cada vez mais complexas, exigidas pela atividade agrícola. Por outro, precisa desenvolver a capacidade de ocupar os espaços não exclusivamente agrícolas, que se expandem no meio rural (WANDERLEY, 2000).

Com efeito, esse processo leva a uma necessidade cada vez mais frequente de que os agricultores se tornem polivalentes e pluriativos, capazes de estender sua atuação profissional para além da produção agrícola e, assim, ampliar sua renda, com atividades agrícolas ou não, dentro ou fora dos estabelecimentos comerciais (WANDERLEY, 2000).

Nessas perspectivas apresentadas por Wanderley (2000) e pelos estudos coordenados por Graziano da Silva²⁴, o “novo” rural é caracterizado pela presença de famílias que são pluriativas, combinando as atividades essencialmente agrícolas com não-agrícolas, que promovem a integração setorial, representada pela agricultura em relação ao comércio e aos serviços; e a integração espacial, inter-relacionando as noções de rural com a de urbano.

As mudanças no rural são consequências da redução dos postos de trabalho e das alternativas de geração de renda, impostas pela mecanização agrícola, que forçaram uma reorganização das tarefas produtivas e obrigou a população rural a buscar outras

²³ Esse processo foi resultado da ação política do Estado, e de suas políticas públicas, e contribuiu para a construção da representação social do “agricultor moderno”. O “agricultor familiar” surge como construção de uma identidade coletiva, política e socioprofissional que vem da confluência das políticas públicas, da ação de segmentos de agricultores e da academia.

²⁴ Cujos resultados estão em Graziano da Silva (2001).

atividades para garantir sua permanência no campo e a reprodução social (FAVARETO, 2007).

Na emergência dessa nova ruralidade, os elementos de “atraso” são contrastados com novas dinâmicas sociais e econômicas que emergem nas zonas rurais. Nos argumentos de Favareto (2007), houve um esvaziamento no sentido do “rural” como sinônimo de agrícola e agrário. Em contraposição, tem-se a emergência de uma “visão territorial”, o que implica tanto na intersetorialidade relacionada a uma dinâmica econômica, como a ampliação da escala geográfica que remete à ideia de região.

O desenvolvimento rural, nessa concepção, requer a participação tanto da agricultura como de outras atividades produtivas (industriais, artesanais e de serviço). Kageyama (2008) admite que a agricultura, além de participar da criação de valor e na geração de oportunidades de trabalho, deverá contribuir para a conservação da paisagem e do meio ambiente, adotando técnicas compatíveis e preservando o território físico.

Na compreensão de que as áreas rurais extrapolam em termos socioeconômicos ou estritamente agrícolas, afirma-se que elas passam a desempenhar diferentes funções no processo geral de desenvolvimento e, ao longo desse processo, essas funções se modificam. A função produtiva, antes restrita à agricultura, passa a abranger diversas atividades, como o artesanato e o processamento de produtos naturais; o turismo rural e a conservação ambiental; a função populacional, que nos períodos de industrialização acelerada consistia em fornecer mão de obra para as cidades, inverte-se, sendo necessário o desenvolvimento de infraestrutura, serviços e oferta de empregos que assegurem a retenção da população nas áreas rurais. A “função ambiental”, nessa concepção, passa a receber mais atenção, após as fases iniciais da industrialização, demandando do meio rural (mais especificamente dos atores sociais que nele vivem) a criação e proteção de bens públicos e quase-públicos, como paisagem, florestas e meio ambiente em geral (KAGEYAMA, 2008).

Enumeramos a seguir, para ilustrar sinteticamente as novas concepções que estão em cena, os diversos elementos identificados por Wanderley (2000) que compõem essa “nova ruralidade”:

- a) O rural se torna atrativo para categorias sociais de origem urbana, seja com fins produtivos, residenciais ou preservacionistas, acentuando a diversificação social, com a introdução de diferentes atores;

- b) O desenvolvimento do setor rural dependerá do dinamismo das atividades do setor agrícola, mas também de sua capacidade de atrair, cada vez mais, outras atividades econômicas e de provocar uma “ressignificação” de suas próprias funções sociais;
- c) O estabelecimento de relações de complementaridade com o urbano, em substituição ao caráter de antagonismo;
- d) O crescimento demográfico, pela redução do êxodo rural e a atração de outras categorias sociais;
- e) A “modernização rural”, pela elevação das rendas e pela extensão ao rural de privilégios que antes eram exclusivos das cidades;
- f) A valorização dos patrimônios natural e cultural das localidades, que passam a ser percebidos como fonte de desenvolvimento local, emprego e renda para a população; e
- g) Os novos papéis dos agricultores que passam a explorar novas oportunidades e demandas, exigindo um desenvolvimento rural que ofereça emprego, segurança alimentar, garantia da qualidade dos produtos e também proteção ambiental. Neste novo processo os agricultores deverão contribuir para a preservação das paisagens rurais e para a guarda e reprodução das tradições culturais rurais, estendendo suas atividades profissionais para além do núcleo produtivo agrícola, tornando-se polivalentes e pluriativos.

A emergência dessa nova ruralidade implica em concepções diferenciadas dos processos de desenvolvimento. O desenvolvimento das áreas rurais leva em consideração a diversidade de formas produtivas na agricultura e também as diferenças das próprias áreas rurais. A grande diversidade das áreas rurais e dos processos de desenvolvimento rural brasileiro pode ser resultante de diferentes combinações de modos de funcionamento do território, por exemplo, com maior ou menor presença da pluriatividade, da produção familiar tradicional²⁵ ou empresarial, do predomínio ou não do modelo de modernização agrícola para a intervenção social, ou da maior ou menor ênfase no controle ambiental. Esta heterogeneidade pode ser encontrada entre regiões, estados, microrregiões e até mesmo no interior de uma única cidade, com seus diversos rurais. A diversidade de “rurais” leva, por sua vez, a formas plurais de desenvolvimento, que de-

²⁵ Produção familiar tradicional está relacionada de acordo com Van der Ploeg (2006), ao sistema de produção apenas parcialmente integrado a mercados imperfeitos e utilizam basicamente de mão de obra familiar para realização das atividades que lhes garantem a reprodução social.

sencadeiam processos diferenciados relacionados às vocações e às realidades de cada local, de cada área rural. Nesse caso, a complexidade e a multidimensionalidade do desenvolvimento se associam, portanto, à heterogeneidade imposta pelas dotações geográficas e pela ocupação e evolução histórica do território (KAGEYAMA, 2008).

As distintas representações que são feitas da ruralidade têm diferentes consequências sobre as formas de desenvolvimento rural que são incentivadas ou permitidas. Nesse debate, o rural se faz não como espaço geográfico determinado, mas como “construção social”, no sentido dado por Berger e Luckmann, (1978). A identidade do rural é dada pela existência de um grupo social ou atores com sentimento de pertencimento a uma determinada localidade e cuja identidade materializa-se na relação com o espaço e com o conjunto de “símbolos culturais”.

Os espaços rurais caracterizam-se então como conjunto de relações sociais que interagem em forma de redes, conformando seu caráter material e social. Outra característica que dá sentido/significado ao rural, como espaço socialmente construído e com papéis específicos na reprodução e desenvolvimento das sociedades, é a sua relação de complementaridade com as cidades, ou com o urbano, por várias formas, seja por meio dos mercados, das ações em relação às funções atribuídas ao rural – exploração e preservação de recursos naturais – e por meio de representações culturais e simbólicas que permeiam a noção de ruralidades (KAGEYAMA, 2008).

Nessas novas concepções de Rural, o território também tem lugar privilegiado, integrando as contundentes abordagens teóricas. Para Wanderley (2000), o território é também percebido como um espaço de vida de uma sociedade local, que tem uma história, uma dinâmica social interna e redes de integração com o conjunto da sociedade na qual está inserida. No tópico que se segue buscaremos demonstrar como a abordagem territorial se insere nas discussões sobre o desenvolvimento rural e reconfigura suas perspectivas teóricas.

1.3.2. A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural

Em diversos trabalhos de José Eli da Veiga e de Ricardo Abramovay, quando estes autores abordam as mudanças na concepção de rural e a emergência da agricultura familiar, eles apontam a necessidade de incorporação da abordagem territorial às concepções de desenvolvimento dos espaços rurais. As “dinâmicas territoriais do desenvol-

vimento dos espaços rurais” ganham relevância acadêmica e política e passam a fazer parte das agendas de pesquisas, consolidando-se recentemente como elemento importante das estratégias políticas de desenvolvimento. O Brasil incorpora a noção de desenvolvimento territorial nas políticas públicas; e, em geral, essa noção, tanto para as políticas públicas como para os estudiosos, teve influência marcante das experiências europeias.

Abramovay (2000), apoiando-se no princípio de que ruralidade é um conceito de natureza territorial e não-setorial, mostra que três aspectos básicos caracterizam o meio rural: a relação com a natureza, a importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano. O bem-estar econômico das áreas de povoamento mais disperso depende, nessa argumentação, da atividade econômica das cidades próximas e mesmo dos grandes centros urbanos mais afastados. As ligações entre as esferas espaciais e a ampliação das escalas das estratégias de desenvolvimento seriam características da “nova” abordagem para o desenvolvimento.

Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (ABRAMOVAY, 2000, p.385).

Para Veiga (2002), os critérios utilizados para demarcar as divisões territoriais nos diversos países são, em sua maioria, anacrônicos e não resultaram de nenhuma necessidade relacionada com o que ele denomina “desenvolvimento territorial”. No caso do Brasil, o problema de classificação do que é rural é mais grave, dado que se baseia numa definição de “cidade” que exagera sobremaneira o grau de urbanização das mesmas. A visão do autor sobre o território foi balizada nos estudos sobre os distritos industriais marshallianos, que foca a heterogeneidade do dinamismo econômico e dá ênfase à perspectiva de que “as iniciativas [econômicas] locais podem ser cruciais para o desenvolvimento, pois se tornam importantes fatores de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores” (VEIGA, 2002, p.5).

Para Veiga, parece estar havendo, de fato, uma revalorização da dimensão espacial da economia; mas tudo indica que tal evolução está longe de permitir que se considere a expressão “desenvolvimento territorial” como um conceito propriamente dito, além de se identificar a necessidade de conhecer seus efeitos práticos (VEIGA, 2002).

Ao analisar a mudança nas concepções de rural e de desenvolvimento, Favareto (2007) discute que foi justamente a ideia de território que ganhou proeminência em relação a outras de maior tradição, como a noção de “região”, que apresenta tantos conteúdos similares e reúne grande especialização em torno de si. O autor apresenta mais uma reflexão que assume relevância central nas suas análises: a necessidade de articular meio ambiente, estruturas sociais e instituições. Esse foco integrador é incorporado como elemento de análises dos processos de desenvolvimento.

No Brasil, para a consolidação da abordagem territorial foram importantes as iniciativas políticas de “desenvolvimento regional”, que começaram na década de 1970 com os PDRIs (Planos de Desenvolvimento Integrado). Elas representavam um esforço do governo para eliminar as desigualdades regionais focando em mudanças em investimento de capital. Porém, naquelas iniciativas, não havia o incentivo à participação social (GUANZIROLI, 2006).

Na década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Programa “Comunidade Ativa”, inserindo estratégias de desenvolvimento regional em suas políticas sociais. O programa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). O Ministério de Ciência e Tecnologia também desenvolveu iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional, promovendo o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL).

Apesar das diversas iniciativas empreendidas pelos diversos governos para efetivar o desenvolvimento regional como estratégia política, ela não ganhou relevância e cedeu lugar a outras abordagens e direcionamentos²⁶. Surgem diferentes iniciativas, agora vinculadas à noção de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Essas noções (“regional” e “sustentabilidade”) agrupam uma série de princípios e diretrizes que contribuíram para fundamentar a noção de território que se legitima posteriormente (FAVARETO, 2007).

O desenvolvimento sustentável surge da necessidade de sua limitação ou adequação ao crescimento econômico que promoveu desigualdades e deterioração do meio ambiente. A exploração desregulada das riquezas naturais sem nenhuma preocupação não se sustentou como estratégia de desenvolvimento. A necessidade de repensar o mo-

²⁶ Outra importante referência ao desenvolvimento regional foi à criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), materializados pelas políticas incentivadas pelo Estado brasileiro, principalmente na década de 1980.

delo econômico e as formas de utilização dos recursos naturais fez ascenderem à ideia de sustentabilidade dos processos. A redução da pobreza se validava como pré-condição para um desenvolvimento que seja sustentável (FAVARETO, 2007).

Junto à emergência da concepção de desenvolvimento sustentável (territorial) aparece um elemento central no processo: a participação social. Essa categoria se incorpora definitivamente nas discussões de políticas públicas principalmente com a constituição de 1988 (ROCHA; FILLIPE, 2008). Dessa forma, a utilização da noção de território ou da “abordagem territorial” do desenvolvimento também é relacionada a outros fatores, que vão além das questões econômicas e técnico-produtivas. Estes fatores estão relacionados às mudanças políticas e organizacionais na forma de gestão e atuação do Estado e das políticas públicas, assim como os modos de interação dos atores e das instituições da sociedade civil com o Estado. Nesse domínio, a relação entre desenvolvimento e território implica mudanças nas formas de interação do que poderia se chamar de esfera pública, que compreende o âmbito das relações entre Estado e sociedade civil (SCHNEIDER, 2009).

Além do desenvolvimento sustentável e da participação social, outras temáticas faziam parte dos estudos acadêmicos que contribuíam para qualificar as adjetivações que acompanhavam o desenvolvimento. Esses estudos focalizavam suas análises no processo de descentralização²⁷ e de desconcentração administrativa das políticas públicas.

De modo resumido, as discussões a respeito da abordagem territorial do desenvolvimento rural e de suas diversas nuances já vêm sendo introduzidas por formuladores de políticas públicas no Brasil, principalmente a partir da concepção de desenvolvimento sustentável e da incorporação da participação social como categoria essencial para a descentralização das políticas governamentais (SCHNEIDER, 2004).

Favareto (2007) argumenta nesse mesmo sentido, porém traz outro elemento importante para a compreensão da emergência da abordagem territorial. O Estado aparece

²⁷ Esse processo significa, genericamente, segundo Arretche (1999), a institucionalização, em um plano local, de condições técnicas para gerir políticas públicas. É a unidade de governo que se pretende transferir atribuições. Gohn (2003) admite que a descentralização aconteceu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e executadas pelos governos estaduais e federal.

como ator que cria as condições favoráveis aos investimentos territoriais e os agentes privados são incorporados na análise.

A descentralização das políticas públicas e também da atividade industrial, associada à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e anos 90 se institísse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e do corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais de corte eminentemente territorial e este novo padrão são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem territorial (FAVARETO, 2007, p.137).

Competitividade setorial, aprendizagem social²⁸ e eficiência na alocação de recursos públicos são agrupados como resultados esperados das políticas que assumem uma abordagem territorial. Os objetivos traçados por uma dada política são consequência da visão ou da representação que os formuladores possuem sobre o problema social que ela se propõe a resolver (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003). Uma política de desenvolvimento rural é delimitada e delineada após a própria definição de rural. São várias as fontes que podem direcionar ou ajudar a construir esta visão sobre o rural.

Nesse sentido, Favareto (2007) aponta que, no Brasil, é notável que o viés de atuação das políticas de desenvolvimento rural coloca o rural como lugar de “atraso” em relação ao desenvolvimento das cidades, o que pode influenciar na concepção e no formato institucional das políticas públicas que incidem nos territórios rurais.

Para Favareto há duas razões para isso, uma cognitiva, que reflete a representação instaurada nos “quadros mentais” da burocracia governamental, mas também de pesquisadores e das populações locais, na qual esses lugares e suas associações estão pré-estabelecidas. A outra é política, informando leitura nas quais as populações locais não possuem meios nem recursos para pleitear outro tipo de investimento e de inserção governamental (FAVARETO, 2007).

Dentro do viés político, a concepção de território adquire um conteúdo fortemente normativo quando assumido pelas políticas públicas. Cazella, Bonnal e Maluf (2009) admitem essa perspectiva e apontam que a dimensão normativa implícita à noção não implica desconhecer que, mais que um resultado perseguido, o desenvolvimento territorial pode ser considerado uma metodologia, uma maneira de pensar e de ordenar

²⁸ Para Beduschi Filho e Abramovay (2003), a aprendizagem social é inerente a interação social, traduzindo-se na capacidade do indivíduo em reproduzir ou assimilar as atividades e ações que são vivenciadas.

as ações de desenvolvimento. Ele representa um processo de articulação de atores sociais e setores da sociedade, ligado, estreitamente, a noção de descentralização.

Território pode ser interpretado como o próprio resultado das dinâmicas territoriais nele incidentes, ou então, na própria delimitação de um espaço físico, geograficamente definido, que reflete o “jogo dos atores sociais” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009). Este sentido dado pelos autores é inspirado na noção de “territórios dados” e “territórios construídos”, apresentados por Pecqueur (2005). Dados porque são delimitações de área geográficas apenas para fins de ação do Estado; e os construídos referem-se ao território como construção social e formador de uma identidade coletiva.

Considerando o território como um espaço, sobretudo, de representações e apropriações simbólicas, as dinâmicas territoriais podem ser definidas como as evoluções e as traduções, num espaço geograficamente definido, dos projetos dos atores sociais²⁹. Dos projetos resultam interações que envolvem as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial (econômica, política, social, cultural e ambiental). Assim, os territórios se formam a partir dessas dinâmicas³⁰, que, por sua vez, são o reflexo das ações no território, implicando analisar as representações econômicas, sociais, políticas e culturais das ações dos atores e das relações entre eles – normalmente relações de interações (cooperação) e de conflito pela disputa de poder e imposição de uma visão de mundo.

Os projetos construídos no âmbito de um território, que visam à indução do processo de desenvolvimento, são o princípio das dinâmicas territoriais por requerer formas de interação e relação entre atores divergentes, e também, por isso mesmo, podem assumir um caráter coletivo. Para Cazella, Bonnal e Maluf (2009), os projetos de caráter coletivo são construídos pelo conjunto de ações e práticas coletivas que provêm de interesses convergentes de cada grupo de atores.

Os projetos dos atores são definidos de acordo com dispositivos de coordenação como o objetivo de utilizar recursos limitados. É desse processo de construção de projetos e utilização de recursos, ou seja, de ação humana em uma dada realidade, que resultam as dinâmicas territoriais. Cazella, Bonnal e Maluf (2009, p.61) admitem que o espa-

²⁹ Atores podem ser considerados como “[...] grupos e segmentos diferenciados da sociedade civil e do Estado, os quais constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo sua posição na vida sociocultural e econômica, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões de mundo, convergentes (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p.60),

³⁰ Consideramos que devido a multiplicidade de projetos que podem existir num territorial dão origem a multiplicidade de dinâmicas num dado território. As várias dinâmicas e a multiplicidade de projetos dão origem a várias territorialidades que se conformam a partir dos projetos.

ço possui características próprias que podem influenciar os projetos territoriais, os quais determinam a “organização e as funções do espaço por meio de ações de ordenamento e de produção de externalidades”. A emergência da abordagem territorial redefine assim as formas de intervenção por meio das políticas públicas e requer um aparato institucional que lhe garanta suporte.

1.3.3. A dimensão institucional do desenvolvimento rural

Estudos como o de Graziano da Silva (1999; 2001), Navarro (2001) e Abramovay (2000), relacionados às transformações na agricultura e à “nova” concepção de rural, trouxeram informações e análises sobre o “rural” que nortearam o desenho de políticas públicas aplicadas a populações rurais. Foi o estabelecimento dessa “nova visão” que se legitimou como agenda aos formuladores de políticas. O rural é abordado nessas pesquisas partindo de uma perspectiva territorial que englobe a diversidade revelada, e não mais, seu foco setorial. Com as transformações na conceituação de rural e na emergência da abordagem territorial ressalta-se a importância das instituições no processo de desenvolvimento³¹.

Nas considerações apresentadas pelos autores supracitados, principalmente Abramovay (2000), a abordagem territorial e a resignificação da concepção de desenvolvimento rural precisa se alicerçar em instituições que garantam e induzam as mudanças. Não pretendemos com isso trazer uma abordagem “institucionalista” para entender tais mudanças, mas dialogar com a bibliografia que permita compreender como, no Brasil, a dimensão institucional do desenvolvimento rural vem se compondo e de que forma o processo histórico e conceitual reflete na institucionalidade do desenvolvimento.

Ressalta-se, porém, a importância e o papel das instituições na formatação de um ambiente institucional cujo papel seria o de reduzir incertezas e riscos, criando formas de governança e gestão, fundamentais para a operacionalização das políticas públicas. No entanto, criar novas instituições propícias ao desenvolvimento rural consiste, “antes de tudo em fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que em promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica” (ABRAMOVAY, 2000, p.392).

³¹ Esta importância é explicada pelos Neo-institucionalistas, da qual Douglas North é um dos expoentes, questionando se as instituições importam para o desenvolvimento econômico (NORTH, 2001).

Um dos sérios problemas das institucionalidades públicas que aparecem nessa perspectiva é a relação entre as políticas públicas do Estado e as instituições com a qual pretendem se apoiar³². O ajuste entre as instituições e as políticas públicas gera um espaço de ação mais dinâmico e, conseqüentemente, o “desenvolvimento institucional”³³, sobre o qual se expressa o sentido de um processo de adequação das instituições aos contextos territoriais e as realidades políticas (EVANS, 2003).

Favareto (2007) é um dos importantes autores brasileiros da atualidade que discutem as mudanças institucionais oriundas da incorporação da “nova” visão do rural ao processo de desenvolvimento rural. O autor admite que a “nova visão” sobre o desenvolvimento rural:

[...] se instituiu com força suficiente para reorientar o discurso e o desenho das políticas e programas formulados com este fim, mas isso não se fez acompanhado da criação de novas instituições capazes de sustentar este novo caminho. Ao contrário, o que parece estar ocorrendo é uma incorporação “por adição” dos novos temas onde, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecem aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência de percurso (FAVARETO, 2007, p.140).

A de se notar, de acordo com o próprio trabalho de Favareto (2007), que a mudança pode ocorrer ao longo de um processo incremental como pode ser motivada por rupturas ou transições mais aceleradas. E apesar das inúmeras inovações introduzidas (sobretudo conceituais), a promoção das mudanças institucionais adequadas a esta “nova visão” do desenvolvimento rural se restringiu às regras formais, direcionadas pelo Estado. As regras informais que, por sua vez, controlam uma sociedade ou grupo social, são mais difíceis de modificação, pois são mais difusas e formadas por sedimentações de vários processos sociais, que pode envolver gerações e necessita de aprendizado (FAVARETO, 2007).

Alguns autores (SCHEJMAN; BERDEGUÉ, 2003), no entanto, apresentam elementos que são considerados por eles essenciais na busca de uma adequada arquitetura institucional para o desenvolvimento rural com abordagem territorial.

- As atribuições e capacidades dos governos locais em suas dimensões técnicas, administrativas e políticas;

³² Esta relação também é apresentada em Appendini e Nuijten (2002).

³³ O modo como as instituições públicas e privadas respondem (com ações) às demandas para o estabelecimento do bem comum ou do bem estar social ou coletivo.

- A coordenação, mas também a existência de controles e equilíbrios entre os distintos níveis de governo (nacional, estadual, municipal);
- As redes e outras formas de associação entre os governos locais para gerar organizações de alcance regional capazes de empreender as tarefas de transformação produtiva que, de forma geral, ultrapassam as fronteiras municipais e as capacidades dos governos municipais;
- As organizações econômicas e de representação da sociedade civil; e
- Os espaços e mecanismos para a concertação público-privada nas escalas e âmbitos que são pertinentes para o desenvolvimento territorial rural.

No caso do Brasil, as pistas teóricas de Favareto (2007) e os elementos da arquitetura institucional de Schejman e Berdegué (2003) podem ser notados quando tentamos traçar suas mudanças históricas. Assim, com o suporte dos apontamentos acima, vemos como o processo histórico e conceitual reflete na institucionalidade do desenvolvimento dos espaços rurais brasileiros.

Na década de 1950 predominavam os arranjos institucionais³⁴ entre interesses públicos e privados, que assumiam a forma de “comunidades de políticas” fechadas e oficialmente reconhecidas, baseadas em relações estreitas entre as burocracias governamentais e grupos patronais específicos sob o domínio estatal. Nas décadas de 1960 e 1970 o desenho institucional prosseguiu na direção de estruturar um setor público rural de grande dimensão, com a criação de entidades mais vinculadas à concepção funcionalista de desenvolvimento (Sistema Nacional de Crédito e Embrapa). Em paralelo, cresce a importância dos grupos de interesse agindo como grupos formais ou informais nas instituições de governo (BONNAL; MALUF, 2009). Nesse momento, a atividade agrícola começava a se integrar fortemente aos complexos agroindustriais, cabia ao Estado o papel de indutor da economia e, ao mesmo tempo, repressor dos conflitos que daí emergiam (FAVARETO, 2007).

Já nos anos de 1980, com o fim do período militar e ascensão dos governos democráticos, duas características podem ser ressaltadas quando se analisa o aparato institucional para a promoção do desenvolvimento. De um lado nota-se que o processo de

³⁴ Arranjos institucionais são conjuntos de regras e organizações que visam intervenção em determinadas realidades locais e são cruciais ao controle das ações, tanto no que tange ao aparato legal (leis, decretos, regulamentos etc.) como no apoio a organismos públicos e mediadores em geral (BASTOS; SILVA, 2008).

reforma do Estado (ajuste estrutural) provocou um conjunto de mudanças, tais como a multiplicação de atores organizados na vida política e social, ampliação dos alvos e diferenciação funcional dos programas públicos, descentralização e fragmentação do Estado³⁵; e também a erosão das fronteiras entre público e privado. Por outro lado, mudanças no aparelho do Estado limitaram sua capacidade autônoma de definir e implementar políticas públicas, favorecendo a produção de novos arranjos institucionais entre segmentos da burocracia e atores econômicos privados (BONNAL; MALUF, 2009).

Na prevalência da concepção de modernização, o processo de formulação de políticas se ancorava no desenvolvimento dos complexos agroindustriais. Emergem novas formas de representação de interesses de setores específicos, como, por exemplo, a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), que é uma organização que representa os segmentos agrários e agroindustriais. Também surgem as Câmaras Setoriais da agroindústria. Essas articulações diminuíam as relações entre Estado e Sociedade Civil, criando coalizões de interesses individualizados e uma burocracia segmentada em verdadeiras frações (BONNAL; MALUF, 2009).

Dessa forma, notamos que, incapaz de acompanhar as rápidas mudanças em curso, o Estado passou a sofrer sucessivas alterações nas suas funções e incumbências, que lhe haviam sido atribuídas com maior intensidade a partir de meados do século XX. Modificam-se desde as suas estruturas até o caráter de suas ações, deixando de ser o indutor do desenvolvimento econômico e passando a ser o seu regulador, alterando o seu caráter centralizador para uma forma mais suscetível e permeável à participação das diversas instâncias e organizações da sociedade civil.

Com a emergência da abordagem territorial a ação do Estado tomou outros eixos. Apresentava-se a necessidade de passar de uma abordagem setorial para uma abordagem territorial, e, além disso, arquitetar um novo arranjo institucional que lhe desse

³⁵ Este processo requer uma visita ao conceito de “confluência perversa” de Dagnino (2004). Para a autora o processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado, um processo de “alargamento da democracia”, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão, relacionados às políticas públicas. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. Do outro lado, com a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. A perversidade estaria colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Salienta também que a constituição dos espaços públicos representa o salto positivo das décadas de luta pela democratização.

suporte. Nesse período, é emergente a discussão e a criação de formas de coordenação das ações públicas de caráter participativo, na intenção de promover uma aproximação entre Estado e Sociedade Civil. Trazendo à tona a ideia de que a concepção adotada pela política pública requer um aparato institucional específico que lhe dê condições operacionais³⁶. Nessa época já se tem o consenso que o Estado sozinho não é capaz de promover o bem-estar e que a participação dos beneficiários na formulação das políticas e identificação das demandas tornaria mais eficiente a implementação das mesmas e a construção de ações mais adequadas às realidades (SCHNEIDER, 2004).

Com as premissas da participação social e a falência do modelo de modernização agrícola, novos contornos institucionais são criados e as políticas públicas adotavam como principal objetivo a correção dos resultados negativos do modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico. As mudanças de referencial provocaram modificações das regras de descentralização tentando redistribuir as responsabilidades do Estado, ora entre os próprios órgãos públicos localizados em diferentes níveis de gestão, ora criando espaços de mediação, associando órgãos públicos e atores da sociedade civil, como, por exemplo, os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (BONNAL; MALUF, 2009).

No caso da abordagem territorial, Bonnal e Maluf (2009) consideram que as instituições intermediárias afetam os regimes locais de governança³⁷ em razão do papel central por elas desempenhado na construção de compromissos (projetos) essenciais para a coordenação das políticas públicas. Mais do que isso, adotou-se a premissa de que os dispositivos e instituições intermediárias não são agentes neutros na transmissão e implementação de novas formas de intervenção pública, ainda que se admita que as inflexões, rupturas ou bifurcações ocorridas no marco geral de concepção e implementação das políticas incidam sobre a natureza e as formas de tais dispositivos e instituições

Ainda na década de 1990, foram criados instrumentos importantes como, por exemplo, na área financeira (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na área de administração (fóruns, participação e controle social e ações de capacitação dos gestores). As políticas

³⁶ O papel essencial desenvolvido pelo Estado é possibilitar o desenvolvimento de instituições que satisfaçam os anseios que a sociedade requer. Em essência se argumentaria que o papel do Estado se enfatiza em garantir que iniciativas individuais, comunitárias ou empresariais possam visar metas que se voltem a benefícios coletivos.

³⁷ Para Bonnal e Maluf (2009), a noção de governança recomenda a redução da estrutura estatal e a criação de uma rede de instituições presentes localmente, com a finalidade de delegar a gestão territorial aos agentes locais – sociedade civil, representantes políticos, ONGs empresariado, etc.

públicas ganham novas configurações. No Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso, tem-se a preocupação de antecipar as necessidades do País para facilitar seu desenvolvimento econômico. No PPA 2000-2003, o projeto de Estado se apoiou em eixos indicados para conduzir o desenvolvimento, estabelecendo regras de estabilização da economia. No governo Lula, por mais que resguardasse continuidades do Governo FHC, notam-se, pelos PPA, modificações nos eixos de desenvolvimento. Incorpora-se com muito mais peso políticas sociais e territoriais voltadas amplamente para o combate à pobreza e a estagnação de regiões economicamente vulneráveis. Estas medidas significam, grosso modo, a preocupação e a introdução de um modelo de desenvolvimento diferenciado, “alternativo”, ou com “medidas alternativas”. O PPA de 2008-2011 apresenta ainda mais nitidamente a introdução da abordagem territorial das políticas públicas, como uma forma de induzir a territorialização para a ação pública (BONNAL; MALUF, 2009).

Sob esta trajetória instituem-se processos de participação que são possibilitados pela proliferação de inúmeras experiências dos fóruns participativos no Brasil. Os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos são os mais difundidos e conhecidos. Para Cortês e Gugliano (2010), estas experiências surgem atreladas à ideia de que a melhor forma de influenciar as decisões dos governos seria por intermédio da criação de espaços públicos que proporcionassem fluxos comunicativos e a publicização das opiniões e demandas da sociedade civil. Essas perspectivas são encontradas em Habermas (2003), para quem os espaços públicos seriam uma rede de comunicação, estabelecendo fluxos comunicativos entre as partes envolvidas nas negociações, produzindo ações sociais.

A criação desses espaços e a introdução da participação da sociedade nas decisões do Estado estiveram atreladas a uma série de reivindicações levantadas pelas organizações que representam movimentos sociais. A opressão do Estado centralizador e autoritário, durante o regime militar, principalmente ao longo dos anos 1970, levou a se questionar e a institucionalizar uma das demandas mais significativas: uma maior participação dos cidadãos no controle social do Estado e das políticas sociais por ele formuladas e implementadas. A maior transparência e a efetividade dos resultados destas políticas seriam buscadas por meio desta participação. Para isso, a descentralização político-administrativa e a desburocratização se tornaram fundamentais, os conselhos gestores

passam a constituir um tecido institucional que permeia uma nova lógica de controle social sobre o Estado (SOUZA, 2004).

A dimensão das experiências participativas possibilitou aos atores sociais transferirem práticas e informações da esfera social para a político-administrativa. Sob essa influência teórica e diante das demandas de organizações de agricultores e trabalhadores rurais, instituiu-se, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e com ele se proliferam Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR), considerados marco em termos de descentralização das políticas públicas para o meio rural. Para Abramovay (2001, p.122), a missão principal desses conselhos seria descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas.

Essa perspectiva da participação da sociedade civil na gestão dos recursos públicos é também fundamental à política de desenvolvimento territorial do MDA, caracterizando-se como política descentralizada. Nessa política se incorporam inúmeras referências que trazem a noção da “nova visão” sobre o desenvolvimento rural e a ênfase na participação social; são também garantidos meios para a intervenção do Estado através da territorialização da política e do uso de projetos como forma de alocação dos recursos públicos. Esse processo é possibilitado pela criação dos Colegiados Territoriais como componentes da dimensão institucional do desenvolvimento.

1.3.4. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil

As políticas públicas podem ser definidas como um fluxo de decisões políticas que, de acordo com certas orientações conceituais, destinam-se a modificar uma realidade. Essas decisões são “condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão”. Assim, as políticas públicas se traduzem em ações, preventivas ou corretivas, que se destinam a manter ou modificar uma realidade, definindo objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos considerados necessários para atingir os objetivos (SARAVIA, 2006, p.28-29).

As políticas públicas, em geral, se estruturam sob diversos estágios, momentos e/ ou, etapas que compõem um “ciclo”, apresentado em Frey (2000) como *policy cycle*.

A diferenciação entre as etapas do *policy cycle* se faz necessária para o entendimento de suas especificidades e dos diferentes processos que as compreende. Diversos são os autores que discorrem sobre estas etapas (FREY, 2000; SOUZA, 2004; SARAVIA, 2006, dentre outros). Há particularidades congruentes entre os autores sobre elas, porém diferenças são percebidas. Para Frey (2000) essas etapas são compostas pela percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação e, finalmente, a avaliação e a eventual correção das ações. Saravia (2006) assume mais algumas etapas neste processo, incluindo a formação da agenda (*agenda-setting*), elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Para os fins da pesquisa assumimos as definidas por Saravia (2006), para quem a *agenda-setting* é a inclusão das demandas e necessidades sociais na pauta de discussão do poder público, que se transformam em “problemas públicos”. Elaboração consiste na identificação e delimitação dos problemas e na determinação das alternativas para sua solução. Elaboração, no entanto, de acordo com o autor citado, difere-se da formulação. Esta última seria a definição das alternativas de solução dos problemas, dos objetivos a serem alcançados, dos marcos jurídico, administrativo e financeiro de referência ao tema da política em elaboração. A implementação é a preparação para por em prática as ações da política pública; a preparação dos planos, programas e projetos que permitiram executá-las, residindo aí o planejamento dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos necessários a execução. Execução seria então o desenrolar das ações no nível prático. Na sequência, as duas últimas etapas são complementares. O acompanhamento ou monitoramento é um processo sistemático de supervisão da execução das ações e projetos e tem como objetivo central fornecer a informação necessária para promover mudanças de curso e assegurar o alcance dos objetivos como determinado. A avaliação consiste na análise, *a posteriori*, na maioria das vezes, dos efeitos produzidos na sociedade das ações desencadeadas pelas políticas públicas (SARAVIA, 2006).

O acesso à informação é um dos componentes centrais do processo de operacionalização das políticas públicas. As formas de acompanhamento e/ou monitoramento das mesmas permitem subsidiar a compreensão do processo e as tomadas de decisões. Da qualidade e da natureza da informação dependerá a possibilidade de confrontar as demandas sociais com a oferta dos investimentos públicos e a possibilidade de criação de medidas corretivas sobre as formas de execução dos recursos já aplicados.

Além dos objetivos relacionados à eficiência e eficácia dos processos de gestão das políticas públicas, o monitoramento e a avaliação são decisivos para o processo de aprendizagem institucional e também contribuem para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos beneficiários e de legitimidade social e política. Por essas e outras razões, tem sido ressaltada a importância dos processos de monitoramento e avaliação na mudança das formas de operacionalização das políticas públicas (RUA, 1996).

Seibel e Gelinski (2007), tratando do tema “avaliação de políticas públicas”, expõem a necessidade de adotar critérios de ordem prática, destacando dois: a) a concepção (conceitual) assumida pelo Estado frente ao foco da política, e o papel que – diante dessa concepção – o mesmo deve assumir; e b) a própria concepção da avaliação, ou seja, qual o objeto de sua ênfase, se gerencialista (focada nos custos e resultados diretos) ou não gerencialista (com ênfase nos processos políticos e nos atores sociais).

As avaliações do tipo gerencialista possuem uma abordagem *top down*, onde a ênfase estava na utilização instrumental da avaliação, onde os resultados seriam usados para a correção da política em questão. O tipo não gerencialista possuiam uma abordagem *bottom-up*, em que o foco estaria nas ações dos implementadores, na natureza dos problemas que originou a política e nas redes sociais que possibilitam a sua adoção (SEIBEL; GELINSKI, 2007).

As formas de monitoramento e avaliação das políticas públicas, recomendam os autores de referência, devem ser elaboradas a partir do contexto socioeconômico em que elas foram implementadas e formuladas. Dessa forma, importar metodologias de avaliação e de monitoramento não é uma forma eficaz de controlar os gastos públicos e analisar o impacto das políticas. Corroborando com essa afirmativa, Frey (2000) defende a tese de que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares de cada realidade.

Instrumentos de controle de políticas públicas elaborados em outros contextos (normalmente do tipo gerencialista de abordagem *top down*) correm o risco de acentuar o que Evans (2003) conceitua de *monocultura institucional*. Com este conceito, o autor argumenta sobre a predominância da implantação de planejamentos institucionais uniformes e exógenos aos contextos locais, o que, segundo o autor, produz resultados negativos à gestão de políticas públicas e ao processo de “desenvolvimento deliberativo”.

Ações de avaliação³⁸ e monitoramento de políticas públicas representam um instrumento da gestão social ao possibilitar, segundo Rua (1996), junto com participação social, subsidiar o planejamento e a formulação de ações de intervenção, o acompanhamento de sua operacionalização, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção. Não obstante, atividades de monitoramento podem contribuir para a viabilização de controles mais rigorosos sobre as aplicações dos recursos públicos, levando maior transparência e *accountability* às ações governamentais.

1.3.5. As políticas públicas para os espaços rurais

Nesse subtópico cabe refletir como as políticas públicas das décadas recentes têm assumido as perspectivas teóricas sobre desenvolvimento e, do mesmo modo, mostrar como isso se traduz em diferentes formas de operacionalização das mesmas. O foco é, por fim, mostrar a política de desenvolvimento territorial do MDA e seus *modus operandi* à luz das “novas” concepções teóricas de desenvolvimento rural.

Apenas a título de conhecimento, em termos de trajetória histórica das políticas, nos anos de 1970 elas tiveram como principal marca as políticas desencadeadas pela modernização agrícola, privilegiando as grandes propriedades, o incentivo à técnica e mecanização das lavouras e a oferta de crédito. Já nos anos de 1980 o modelo de desenvolvimento em foco na década anterior entrou em crise e evidenciou seus altos custos sociais e ambientais, demonstrando que os padrões de financiamento público (e suas finalidades) eram inviáveis. Com o início dos anos de 1990, ainda no cerne da crise do modelo de modernização agrícola, emergem os estudos que sinalizam para um “novo rural”, evidenciando que o rural não mais se restringe a apenas o agrícola e, ao mesmo tempo, ganha força a noção de agricultura familiar como segmento reconhecido socialmente e foco de políticas públicas específicas. Nesse período, a ideia de participação social na formulação e implementação das políticas ganha força, apoiada na constituição de 1988 e na premissa de que o envolvimento dos beneficiários das políticas poderia influenciar positivamente na boa aplicação dos recursos públicos (FAVARETO; DEMARCO, 2009).

³⁸ Avaliações de políticas públicas são consideradas por Frey (2000, p.228) como forma de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados, o que possibilita deduzir consequências para ações e programas futuros, além de gerar um *feedback* sobre o processo.

No século XXI, ainda no início dos anos 2000, vigorava, como pudemos ver anteriormente, a chamada abordagem territorial do desenvolvimento rural. Tal abordagem seria uma forma de revalorizar as escalas espaciais na promoção do desenvolvimento, desmistificar a ideia de que o rural se restringe ao agrícola e criar um paralelo entre as dinâmicas dos espaços rurais e as dos espaços urbanos. A tendência da adoção da abordagem territorial e as mudanças conceituais que a suportam são claramente confirmadas pelas estratégias políticas do Estado brasileiro na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, os quais serão tratados adiante.

No tocante da formulação dos programas e estratégias políticas é possível observar que podem ocorrer, basicamente, de duas formas. Por um lado, a agenda do Estado pode ser construída a partir das próprias demandas emanadas da sociedade, por meio de reivindicações populares, pressões de organizações de movimentos sociais e organizações do meio rural, que acreditam na eficiência de resposta do Estado. Por outro lado, a agenda pode ser influenciada pelos pesquisadores acadêmicos, que revelam determinadas situações e propõem medidas para reverter certos quadros. O Estado, diante desses estudos e projetos, assume certas concepções teóricas que balizam a construção dos planejamentos das ações das políticas públicas (SARAVIA, 2006).

Como constatado por Schneider (2010), a agenda de ações do Estado brasileiro é mais influenciada pelos estudiosos acadêmicos do que pela pressão de movimentos sociais e organizações sociais. Porém, o autor afirma a necessidade de reconhecer que as pressões existem e se transformam em ações concretas, e conclui que a formulação das agendas das políticas de desenvolvimento rural pode ocorrer com um misto destas duas possibilidades, mas que se pesa mais para um dos lados. Assim, as perspectivas teóricas formuladas e explicitadas na academia e outras instituições influenciam as ações das políticas públicas de desenvolvimento rural.

Adiantamos acima que as mudanças nas concepções teóricas sobre o rural e o desenvolvimento rural foram substancialmente importantes para promover uma mudança de perspectiva na ação do Estado. Políticas antes voltadas a subsídios agrícolas, ao crédito para financiar a aquisição de “avançados” sistemas tecnológicos e incentivar a produção, estiveram relacionadas ao período de modernização da agricultura, no qual desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico. Atualmente, com a crise do modelo de desenvolvimento consolidado pela modernização, o processo de aprofunda-

mento da democratização, a ressignificação do próprio conceito de desenvolvimento (rural) e as políticas públicas ganham novos contornos, com especial atenção à forte tendência à participação social, o foco na agricultura familiar e a emergência da abordagem territorial.

Um bom exemplo no Brasil desses novos enfoques das políticas públicas foi a criação do PRONAF. Em larga medida sua formulação é, também, uma resposta às pressões dos movimentos sindicais rurais. A política tem a finalidade de promover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que ficavam à margem das políticas públicas para o setor rural que vinham sendo implementadas ao longo da década de 1980. Em seus objetivos o Pronaf privilegia a gestão local de suas ações, dando ênfase ao papel das organizações da sociedade civil como os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, as cooperativas, associações, ONGs e às municipalidades. O foco é o crédito ao denominado agricultor familiar, separado por categorias que permitam melhor alocar os recursos. É nítida na criação da política uma tentativa de fortalecimento das relações entre sociedade civil e Estado, principalmente por meio dos CMDRS (ABRAMOVAY, 2001).

O PRONAF propõe-se a estimular o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais.

Um exemplo ainda mais recente é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) implementado pela SDT/MDA. O PRONAT se insere entre as políticas do governo Lula que mais se diferenciaram das implementadas no governo anterior, tanto pelo seu processo de elaboração quanto pelo recorte territorial assumido para a ação pública. Na elaboração do programa a SDT/MDA optou pela articulação das dinâmicas sociais locais já existentes e a participação social do público focado pela política e, com isso, buscou se afastar da forma centralizada de planejamento público que ainda é predominante nas políticas sociais. Segundo o MDA (BRASIL, 2003), a adoção da abordagem territorial das políticas públicas e a criação da SDT/MDA justificam-se pelo argumento de que:

[...] as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na

qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro (BRASIL, 2003, p.7).

Como discutido por Bonnal e Maluf (2009), a implementação do PRONAT se deu em três fases sucessivas. A primeira corresponde aos anos de 2003 e 2004, voltados à definição das linhas gerais do programa, à capacitação dos gestores envolvidos, ao estabelecimento de uma metodologia de definição dos territórios e à identificação dos primeiros territórios pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Um desses territórios, no Estado de Minas Gerais, foi o Território Serra do Brigadeiro. A segunda fase refere-se à construção dos instrumentos de apoio à implementação dos projetos territoriais, instrumento que possibilitaria a alocação dos recursos. E a terceira, por fim, consistia na definição das regras de gestão dos projetos e de gestão social dos territórios (com a criação dos Colegiados Territoriais), bem como se buscou a capacitação dos atores envolvidos, a articulação das políticas públicas e o apoio às atividades de dinamização econômica³⁹.

Durante essas fases a SDT/MDA institucionalizou a preocupação de atrelar às ações da política as atividades não-agrícolas, tais como o artesanato e o turismo de base comunitária; e também passou a considerar as expressões culturais como parte do processo de desenvolvimento, “[...] apesar das dificuldades ligadas à ausência de instrumentos de intervenção adequados e da forte marca do enfoque agrícola predominante no MDA” (BONNAL; MALUF, 2009, p.98).

Segundo Favareto e Demarco (2009), grande parte das políticas de ordenamento territorial, tanto no Brasil como nas experiências europeias, estão atreladas às possibilidades de desenvolvimento onde a alocação de recursos públicos para este fim se baseia cada vez mais no estabelecimento de projetos apoiados em pactos locais de desenvolvimento. Para os autores, essa é a base do planejamento, da alocação eficiente de recursos e da posterior avaliação de resultados nos territórios.

A utilização de projetos como forma de alocação de recursos públicos se tornou instrumento consensual nas políticas, mas ainda há carências de pesquisas que reforcem a eficiência desse instrumento na operacionalização das políticas públicas (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010). Existe, atualmente, uma série de estudos

³⁹ Para Bonnal e Maluf (2009) as políticas territoriais possuem cinco características que pode ser observadas de maneira isolada ou combinada nos diferentes programas públicos: (i) dinamização das atividades econômicas; (ii) implementação de infra-estrutura física; (iii) gestão de recursos naturais; (iv) construção e promoção de identidades; e (v) aperfeiçoamento da governança.

que trata da noção de “projeto” e poderia ser referência para o entendimento da operacionalização das políticas públicas por meio deles, principalmente Schiefer *et al.* (2006) e Moreira (2009). Nesses dois trabalhos os projetos são vistos como formato de intervenção utilizado pelo Estado numa tentativa de diminuir os procedimentos burocráticos associados à execução das ações e a promover ou induzir mudanças.

Para Schiefer *et al.* (2006), a operacionalização das políticas via projetos está sujeita a inúmeras fraquezas que devem ser apontadas. O autor constata que os projetos encontram-se duplamente limitados, por um lado pelo orçamento de que dispõem, por outro por sua delimitação temporal. Os projetos elaborados para políticas públicas são, normalmente, instrumentos de curta duração. Essa é uma característica dos próprios processos de desenvolvimento induzidos pelas políticas. Isso acontece porque a maioria tem sua operacionalização vinculada à elaboração de projetos. As demandas e necessidades apresentadas pelos atores sociais envolvidos são satisfeitas ou suprimidas por meio da implementação de projetos concretos.

A participação também é um elemento importante para os projetos, pois permite aglutinar as forças sociais em prol de objetivos e demandas imediatas. No caso do PRONAT, como veremos no capítulo a seguir, a construção dos projetos é feita por meio do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e a operacionalização da política por esses dois. Tanto a criação da SDT/MDA, quanto na incorporação de “novas” concepções teóricas e “novas” formas de operacionalizar a política, refletem as mudanças históricas e conceituais do desenvolvimento rural e as transformações do próprio rural.

CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS DO MDA

O objetivo deste capítulo é analisar o PRONAT em termos de seus aspectos operacionais e, por meio de uma busca na complementação ao capítulo anterior, verificar como a política de desenvolvimento territorial do MDA está estruturada em termos conceituais, de seus objetivos e no que tange a seus instrumentos de operacionalização. Este capítulo foi elaborado a partir dos documentos de referência produzidos pela SDT/MDA, ou seja, trata-se de uma análise a partir da versão oficial das intenções e proposições da SDT/MDA, que nos são úteis para dar continuidade a discussão anterior e adentrar nas especificidades do PRONAT. Analisar a leitura feita pelo governo na elaboração e operacionalização da política de desenvolvimento territorial será preponderante para entender os processos sociais desencadeados pelo PRONAT no Território Serra do Brigadeiro. Para isso iremos delinear as premissas e objetivos do PRONAT, a criação da SDT/MDA e algumas particularidades de sua operacionalização nos territórios rurais.

2.1. Premissas e objetivos da política de desenvolvimento territorial

O Ministério do Desenvolvimento Agrário reconhece, em seus documentos elaborados para orientar a implementação do PRONAT⁴⁰, que as políticas públicas formuladas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil “ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro” (BRASIL, 2003, p.9).

Diante dessas orientações as políticas de desenvolvimento rural apontavam para o “desenvolvimento territorial” como estratégia para reverter esta situação, a qual, de acordo com o documento em análise, estabelece-se da seguinte forma:

⁴⁰ Foi elaborada uma série de documentos de orientação para servirem de referência às ações de implementação da PRONAT. Esses documentos concentram suas orientações em questões gerais sobre a política e a gestão social da mesma, além de tratarem de questões conceituais como a delimitação de conceitos que são essenciais ao entendimento e operacionalização da política.

[...] o apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, à reforma agrária e ao reordenamento agrário harmoniza-se perfeitamente com o desenvolvimento territorial, assim como este se ajusta perfeitamente às prioridades de combate à pobreza e à fome, e ao desenvolvimento e integração regional, na medida em que estabelecem condições do florescimento de uma dinâmica de desenvolvimento descentralizado, interiorizado, participativo e sustentável (BRASIL, 2003, p.11).

Esta, de forma geral, é a leitura que, de acordo com o MDA, justifica a política de desenvolvimento territorial e todo apoio institucional a sua implementação. A criação da SDT/MDA em 2004, juntamente com o PRONAT são as principais mudanças nesta direção. A Secretaria e a política de desenvolvimento territorial apresentam objetivos que tomam a pobreza rural e a dimensão espacial do processo de desenvolvimento como elementos importantes para suas intervenções. Os objetivos declarados em BRASIL (2005, p.7) são de “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”.

Como objetivos específicos o PRONAT traz a necessidade de apoiar e promover (1) a gestão, a organização e o apoio institucional aos atores sociais dos territórios, especialmente aqueles ligados à agricultura familiar, à reforma agrária e às populações tradicionais; (2) o planejamento e a gestão social do desenvolvimento territorial; (3) iniciativas que contribuam para dinamização e diversificação das economias locais, valorizando os recursos locais; e (4) a integração de políticas públicas visando a redução das desigualdades e o combate à pobreza (BRASIL, 2005).

Os documentos de orientação da SDT/MDA trazem como objetivo das políticas territoriais, em especial do meio rural, banir a fome e a miséria, propondo mudanças nas estratégias e eixos de desenvolvimento. Para que tais mudanças ocorram e promovam alterações nas condições de vida das populações rurais, é proposto pela SDT/MDA o avanço em direção a novos paradigmas da relação estabelecida entre Estado e Sociedade, desenvolvendo políticas públicas de caráter participativo, com instrumentos de intervenção que foquem nas mudanças pretendidas e que estimulem novas formas de governança.

A criação do PRONAT pelo MDA apresenta fundamentalmente uma proposta questionadora da tradição de implementação de planos de governos por meio de políticas e programas que elegem setores, ou segmentos da sociedade, como objetos permanentes de ação. Sobretudo, de acordo com o argumento apresentado pelo documento da SDT/MDA, porque a “sustentabilidade” e a “governabilidade” somente serão efetiva-

mente bem conduzidas, atingindo patamares expressivos, se os projetos compensatórios e assistenciais evoluírem para projetos de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2005).

É justamente nesse ponto que entra em cena, segundo o MDA, a perspectiva da “abordagem territorial”, partindo-se do princípio de que ela considera as múltiplas dimensões e as inter-relações contidas em uma população diversificada e com necessidades e potencialidades distintas.

Schneider (2004) aborda a importância da delimitação de territórios como dimensão para atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. De acordo com o autor, trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado às fortes críticas a que vinham sendo submetido, sobretudo, da ineficiência e ineficácia de suas ações, além da permanência de mazelas sociais graves, como a pobreza e a fome.

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com esses organismos locais, tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2004, p.102-103).

A abordagem territorial é, portanto, analisada como categoria apropriada para nortear estratégias políticas e se pensar o planejamento regional. E para justificar a adoção de tal abordagem como referência para o apoio ao desenvolvimento rural, o MDA tomou como base os seguintes aspectos:

1. O rural não se resume apenas ao agrícola:

[...] mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais (o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais) (BRASIL, 2005, p.8).

2. O tamanho das escalas normalmente utilizadas não é o ideal. Sendo a escala municipal muito restrita:

[...] para o planejamento e a junção de esforços visando a promoção do desenvolvimento”; [*enquanto que*] “[...] a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativas (BRASIL, 2005, p.8).

3. É necessário seguir um “acentuado movimento de descentralização de políticas públicas com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais” (BRASIL, 2005, p.8).

4. E, por fim:

O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL, 2005, p.8).

A política de desenvolvimento territorial do MDA traz, a partir dessas perspectivas, inovações em relação às políticas antecedentes. O território, instituído a partir da delimitação criada pela SDT/MDA, tem como meta fundamental o “desenvolvimento sustentável”⁴¹; o estímulo a coesão social e territorial das regiões onde ela é implementada como processo de ordenamento; a valorização do protagonismo e do empoderamento dos atores sociais, bem como os diversos mecanismos de gestão e controle social. Essas concepções representam um avanço (em termos do discurso elaborado) a favor de políticas descentralizadas e do fortalecimento da organização de parte da sociedade civil envolvida pela política, fundamentando-se, aparentemente, em um modelo de *democracia argumentativa*⁴².

A criação da SDT/MDA, como legitimação de uma secretaria de Estado que cuida exclusivamente destas políticas caracterizou um marco de transição do governo à procura de novas referências. Torna-se importante para isso descrever sobre a criação da SDT/MDA a estrutura organizativa edificada para a operacionalização das políticas públicas.

⁴¹ Desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras, que concilia a necessidade de crescimento à de preservação dos recursos naturais cruciais a manutenção da vida social (BRASIL, 2003).

⁴² Neste modelo de democracia, baseado nas concepções de Habermas (2003) sobre esfera pública comunicativa, a sociedade civil consegue se articular com o Estado e institucionalizar suas demandas. Cabe à sociedade civil, na democracia argumentativa, um papel duplo: “de um lado eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infra-estrutura comunicativa própria do *mundo da vida* e pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana. Ao mesmo tempo, tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública” (AVRITZER; COSTA, 2004, p.709). Embora o discurso da SDT/MDA/MDA, analisado a partir de seus “documentos de referência” não torne explícita esta fundamentação conceitual, inferimos que ela se torna importante para a compreensão dos objetivos da política de desenvolvimento territorial.

2.2. Justificativas da criação da SDT/MDA e sua institucionalidade

A SDT/MDA surge como uma perspectiva inovadora no sentido de fazer algo que não estava sendo feito anteriormente na direção de um desenvolvimento rural sustentável. Segundo um dos documentos de referência do MDA, BRASIL (2003), as políticas públicas implementadas nas últimas décadas não buscavam a interação entre os elementos do rural e do urbano, tratando-os como setores distintos e desconectados. A política de desenvolvimento territorial teria como aporte institucional a viabilização do desenvolvimento dos territórios rurais sobre novas orientações, dentre as quais se destaca a formação de arranjos institucionais que contariam com as secretarias do MDA, Condraf, CEDRS e nos territórios com os CIAT ou CODETER.

Para a criação do PRONAT o governo o justificou, fundamentalmente, no reconhecimento da importância da agricultura familiar e do acesso a terra como dois elementos capazes de enfrentar a pobreza e a exclusão social no campo. Procurou-se também “compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações intersetoriais que ocorrem no meio rural” (BRASIL, 2003, p.6).

O MDA propõe a “criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para, com isso, pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários” (BRASIL, 2003, p.22). Cabendo igualmente à SDT/MDA a função de “desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade” (BRASIL, 2003, p.18). O MDA sugere ainda um programa de âmbito nacional que promova mudanças no cenário rural brasileiro, de forma que se estruture aliança com a sociedade civil, com os estados e municípios, com os movimentos sociais e com os demais parceiros governamentais e não governamentais.

De acordo com BRASIL (2003), as políticas de desenvolvimento territorial criadas com a Secretaria deveriam levar em consideração as quatro dimensões elementares do desenvolvimento quais sejam: economia; sociedade e cultura; ambiente e política e instituições. Isso porque, para o MDA, a ideia de desenvolvimento não deve se fundar simples e unicamente ao seu aspecto econômico, ou seja, “para além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território” (BRASIL, 2005, p.8-9). Outros aspectos que devem ser considerados referem-se à: (a)

atuar sobre a realidade por meio de mecanismos que estejam articulados com um projeto de longo prazo; (b) adotar um modelo de desenvolvimento que seja sustentável; (c) estabelecer relações com os diversos setores da sociedade; e (d) priorizar a articulação de uma economia que reconheça a multiplicidade de atores e a interação entre eles.

Esse programa [PRONAT], a própria SDT/MDA, a Rede de Organismos Colegiados para o Desenvolvimento Rural Sustentável, os demais órgãos da administração pública federal com ações confluentes no desenvolvimento sustentável, os governos estaduais e municipais, e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais constituem a base política, institucional e humana desta proposta (BRASIL, 2003, p.7).

Segundo Perafan (2007), no governo Lula (2003-2010), com a incorporação de novos atores no cenário das políticas de desenvolvimento rural, a criação da SDT/MDA e as novas diretrizes elaboradas, o MDA sofre algumas mudanças organizacionais, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) passa a ser secretariado pela SDT/MDA. Este conselho regulamentou⁴³ a confirmação e composição das institucionalidades territoriais e incluiu a abordagem territorial como foco das políticas de desenvolvimento rural no País. As propostas do CONDRAF eram em torno de um desenvolvimento para além de crescimento econômico. Esses “novos” direcionamentos abrangiam uma tentativa de delimitar as responsabilidades do governo federal (e também estadual) no que tange as estratégias políticas para o desenvolvimento das regiões rurais.

Para dar condições à implementação da abordagem territorial a SDT/MDA, criada a partir do Decreto nº 5.033 de 05 de abril de 2004, que aprova a Estrutura Regimental do MDA e segundo o artigo 13 do referido decreto, compete à SDT/MDA, sobretudo, formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural e, coordenar sua implementação; incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural; incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos Colegiados, manter permanente negociação com movimentos sociais, governos estaduais e municipais e com outras instituições públicas e civis, com vistas à consolidação das políticas e ações voltadas para o desenvolvimento territorial rural; negociar a aplicação de recursos para o desenvolvimento territorial rural alocados em outros Ministérios.

A SDT/MDA encontra-se dividida estruturalmente em duas coordenadorias, a de

⁴³ Principalmente por meio das resoluções nº 48 e nº 52 do CONDRAF.

ações territoriais e a de órgãos colegiados e de planejamento, assim como em gerências dos projetos. Na esfera estadual, a SDT/MDA conta ao menos com um consultor territorial, que se encarrega de:

[...] acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa (BRASIL, 2005, p.27).

Reunindo-se estados, numa esfera regional, tem-se o que o MDA chama de “articulador estadual”, com a função de facilitar a interlocução com os estados, mobilizar recursos e orientar as atividades do(s) consultor(es) de nível estadual, além de também produzir informações importantes para o monitoramento do programa.

Ademais, em cada território surge o papel do “assessor territorial”, tratando-se, segundo o MDA, geralmente de um profissional contratado no próprio território, que deve apoiar “a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades” (BRASIL, 2005, p.27).

Com esse contexto nota-se que a inovação em termos conceituais e operacionais que deram origem à criação de uma política de desenvolvimento territorial no âmbito do MDA veio acompanhada da necessidade de criação de novas institucionalidades e da SDT/MDA para sua operacionalização. A SDT/MDA se encarregou de apoiar e desenvolver as estratégias necessárias à implementação do PRONAT, cujas características são melhor descritas a seguir.

2.3. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

A política de desenvolvimento territorial do MDA visa criar condições necessárias para que suas políticas finalísticas e de outros ministérios, que possuam como meta contribuir com o desenvolvimento rural sustentável, tenham maior eficácia. A justificativa do governo federal para a implementação da política se fundamenta em dados que demonstram a importância do setor rural para o desenvolvimento do País. Segundo a

justificativa contida no programa 1334 do Plano Plurianual⁴⁴ 2003-2006, o PRONAT⁴⁵, cerca de 1/3 da população, 80% dos municípios e 90% da superfície nacional estavam, na época, situados em municípios que dependiam, em grande escala, das atividades rurais para gerarem emprego, fornecer alimentos e produtos, crescerem economicamente e se desenvolverem.

A definição dos territórios rurais seguiu características estipuladas pelo MDA. Foram definidos critérios como a concentração de agricultores familiares, a concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não. Com esses critérios o PRONAT se justifica enquanto política de desenvolvimento rural e passa a disputar recursos públicos na direção da implementação de seus programas.

O público alvo declarado do PRONAT são líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, focalizando nos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária. Ao público beneficiário pôde ser assegurada a participação, por meio dos espaços institucionais, como a CIAT e Colegiado Territorial, nos processos de decisão sobre a alocação dos recursos públicos. O programa objetiva a sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais para a construção de alianças e de entidades locais, que sejam capazes de suplantar as deficiências estruturais que inibem sua capacidade de geração e distribuição de riquezas, em direção à autonomia dos territórios e à gestão social dos processos de desenvolvimento.

Para o PRONAT, o território é uma construção conceitual que busca “revelar” ou expressar identidades existentes entre suas populações (particularmente os agricultores familiares) e os espaços físicos que esta ocupa. A definição preliminar de quais territórios rurais seriam priorizados pelos recursos do Programa ficou a cargo da indicação das microrregiões rurais, correspondentes “àquelas que apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km² e população média por município até 50 mil habitantes e que são ordenadas com o critério de maiores concentrações do público prioritário do MDA” (BRASIL, 2003, p.28). Sabemos, no entanto, que critérios políticos foram determinantes para a definição dos assim denominados “territórios de identida-

⁴⁴ O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos.

⁴⁵ Chamamos a atenção para o fato do PRONAT ser uma transfiguração do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais. Antes a distribuição dos recursos era relativamente universalizada, direcionadas via municípios e CMDRS, com o PRONAT o acesso dos municípios aos recursos passou a ser feita somente pelos territórios, via CODETER.

de”, como também – e talvez de modo mais evidente – dos municípios que passaram a compor estes territórios.

A operacionalização da política no território se inicia a partir de um diagnóstico, para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Durante esse processo são realizadas diversas oficinas territoriais que procuram estabelecer um “pacto territorial” de desenvolvimento. Nesse pacto são estruturadas prioridades de ação e diretrizes para elaboração de projetos com o propósito de sanar demandas econômicas, sociais, ambientais e institucionais.

Nessa política, os atores sociais são imaginados como parte integrante do processo de elaboração, gestão e decisões políticas. A participação é potencializada com a criação das institucionalidades nos territórios rurais. A SDT/MDA deixa claro nos documentos de referência (BRASIL, 2003) que o objetivo é fortalecer a relação entre esses diversos atores, trazendo para este “jogo” os atores do poder público, representados pela administração municipal que exerce papel fundamental no processo.

Apesar dessa ênfase dada aos atores locais, Leite, Kato e Zimmermann (2009) admitem que é evidente o papel protagonista do Estado no direcionamento dessa política, se não com o caráter intervencionista dos anos de 1950 e 1960, se faz por meio da estruturação de ações para criar um ambiente favorável e reforçar princípios básicos para garantir que estes processos se desenvolvam.

No caso do MDA a perspectiva é de que:

[...] o enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas”. [*E que a*] [...] “meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões (BRASIL, 2003, p.26).

Nessa dimensão, uma política territorial favoreceria a articulação dos diversos atores pertencentes a um território particular, para a qual seria necessária a definição das funções do governo em relação à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia, bem como da construção da democracia e da nova institucionalidade para o desenvolvimento rural (PERAFAN, 2007).

No documento orientador da política (BRASIL, 2003) é notável a visão de que os territórios transcendem a noção de simples bases físicas. Os territórios são concebi-

dos como espaços em que o tecido social é constituído por uma trama complexa rede de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas. A ampliação destas relações sociais nos planos políticos e econômicos dos territórios é encarada como possibilidade de êxito das experiências de “territorialização” das políticas públicas. No prefácio do documento o secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira, afirma que “[...] nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados” (BRASIL, 2003, p.4).

Diante de todas estas noções e reflexões o MDA define território como:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003, p.34).

O PRONAT, por mais que agregue novas referências e formas de intervenção também se baliza por preceitos da modernização dos anos de 1970, como a tentativa de integração agricultor-indústria. A questão é que os objetos, premissas e orientações o conduzem a inovações em termos de políticas de desenvolvimento rural no Brasil. No subtópico que se segue veremos como está colocada a operacionalização da política via projetos, e a maneira pela qual suas institucionalidades estão organizadas em direção à eficácia do processo.

2.4. Operacionalização da política via projetos

O MDA, ao iniciar em 2003, o processo de conformação de territórios rurais, materializou órgãos colegiados que deveriam se estabelecer como espaços de discussão sobre os rumos do futuro do território, de maneira a orientar a iniciativa dos seus diferentes atores. Inicialmente, quando da criação do espaço territorial, a SDT/MDA orienta que seja criada a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), que se trata de uma comissão, de caráter transitório, encarregada de liderar e conduzir o processo de construção e consolidação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que corresponde a uma institucionalidade mais estável e melhor formalizada. Além do

mais, busca-se incentivar e fortalecer os CEDRS e os CMDRS, com o intuito potencializar a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas.

Para atingir esse intuito, o MDA se apóia em três eixos estratégicos e que orientam e organizam as ações da SDT/MDA: (a) Organização e fortalecimento dos atores sociais envolvidos na dinâmica territorial como prática para fortalecer o tecido social, garantindo empoderamento e autonomia às comunidades no processo de gestão do desenvolvimento, que, por sua vez, demandam (b) Adoção de princípios e práticas da gestão social, como forma de nortear e orientar procedimento que estimulem ações voltadas à gestão social e à concretização de espaços que possam garantir a participação, a transparência e o envolvimento dos atores nos planos territoriais por eles elaborados. Buscando por meio da (c) Promoção da implementação e integração de políticas públicas, a convergência entre estas políticas e o diálogo na efetivação da integração entre ações dos municípios, território, Estado e nação, sob uma perspectiva vertical e a integração entre órgãos e entidades que atuam no mesmo nível sob uma perspectiva horizontal.

Esses eixos, por sua vez, se materializam num conjunto de ações e ofertas de apoio aos territórios e se relacionam ao fortalecimento de seus órgãos colegiados (CIAT, CODETER, CEDRS, CMDR), diante da necessidade colocada pelo MDA de criar condições de diálogo entre os atores do território e, a partir daí, centrar em ações que possam colocar em prática a gestão necessária para garantir a integração de determinadas políticas, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Uma iniciativa integradora é a elaboração dos PTDRS, por envolver os diversos atores dos territórios. Refere-se, portanto, a outro instrumento fundamental à gestão social onde, uma vez bem elaborado, ou seja, com permeabilidade às opiniões e ao envolvimento dos atores locais, e uma vez bem conduzido, poderá conter as referências gerais para as iniciativas voltadas ao desenvolvimento territorial, que deverão se materializar nas iniciativas e nos projetos específicos do território (BRASIL, 2005). Dessa forma, o programa considera como instrumentos fundamentais à gestão dos territórios, além do PTDRS, os projetos específicos dos territórios, nas modalidades de infraestrutura e serviços e custeio.

Entrando em mais detalhes dos projetos específicos dos territórios, o MDA prevê “a disponibilização de recursos para financiamento parcial de projetos”, que são:

[...] analisados e atendidos, sob critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito, pelas diversas áreas técnicas da SDT/MDA, do MDA ou por outros parceiros estratégicos; esses projetos deverão estar atrelados ao plano territorial e serem apresentados à SDT/MDA, ou a outros parceiros institucionais, para avali-

ação e verificação de possibilidades de financiamento, segundo os critérios próprios de cada programa (BRASIL, 2005, p.23).

Para compreender melhor os projetos vamos pensar principalmente nas determinações postas pelo MDA à sua elaboração, o que nos dá um direcionamento sobre suas exigências de elaboração e a participação dos atores sociais nesse processo. Os projetos são o principal instrumento de definição das prioridades dos recursos e, por isso mesmo, nesta pesquisa, são categorias importantes para analisar a operacionalização da política e os investimentos incentivados no TSB. Para tais análises partamos primeiro da compreensão no âmbito das exigências da SDT/MDA.

2.5. O “caminho” dos projetos territoriais

Todos os anos o MDA lança um documento normativo contendo, exclusivamente, orientações para elaboração e seleção dos projetos a serem submetidos para avaliação e receberem financiamento do Programa Nacional de Apoio a infraestruturas e serviços nos territórios rurais (PROINF) ligado ao PRONAT. A elaboração desses projetos é feita, principalmente, pelas organizações dos territórios, sejam vinculadas ao poder público ou à agricultura familiar. A primeira seleção a qual esses projetos são submetidos é a do Colegiado Territorial. Para que esses projetos sejam selecionados pelo CO-DETER eles precisam atender, de antemão, a uma série de critérios que são definidos pelo MDA e pela SDT/MDA. Posteriormente, são direcionados para Delegacia Federal do MDA de cada estado da federação. A Delegacia Federal do MDA tem o papel de difundir essas normas e critérios para os CEDRS. O articulador estadual do MDA, por meio do Delegado do MDA⁴⁶, recebe essas normas e tem a incumbência de averiguar se elas chegaram aos Colegiados territoriais, bem como esclarecer quais dúvidas possam surgir.

Quando as normas de elaboração e seleção dos projetos chegam ao CEDRS, os representantes desse Colegiado possuem liberdade de acrescentarem quaisquer outras normas que forem pertinentes aos territórios de seu estado de ação. Porém, as normas complementares que foram elaboradas pelo CEDRS não podem negligenciar ou desconsiderar as normas que foram estabelecidas anteriormente pelo MDA.

⁴⁶ O delegado federal do MDA nos estado é encarregado pela coordenação da política, é o representante legal do MDA em cada estado. O cargo foi criado de forma a descentralizar as ações do ministério e da SDT/MDA.

Após o CEDRS verificar os critérios do MDA e acrescentar, ou não, critérios próprios, estes são encaminhados para os CODETER. A este último resta analisar as regras que lhe foram sugeridas e, possivelmente, juntá-las às regras que sejam apropriadas à realidade do território. Os representantes do CODETER podem elaborar normas baseando-se na dinâmica de ação do próprio espaço e na realidade das organizações territoriais. Quando essas regras, critérios e normas são aprovadas pelos CODETER, são direcionadas às organizações dos territórios, aos possíveis proponentes, aos quais só restam enquadrar seus “projetos” e/ou “propostas” às exigências. Na apresentação dos projetos ao Colegiado, essas normas devem ser ainda revistas, para averiguar se os projetos apresentados estão coerentes com o disposto. Assumimos, ainda, que é importante um *feedback* que realmente as informações do MDA sobre as regras e procedimentos que são construídos e pensados no local.

Na Figura 1, apresentada a seguir, podemos perceber como esse fluxo de formulação e sujeição às normas de elaboração e seleção dos projetos acontece.

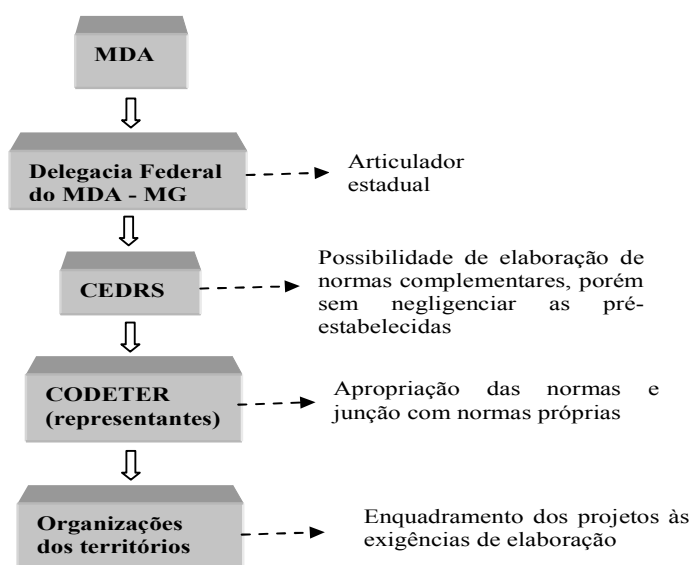


Figura 1. Fluxograma das Normas de elaboração e seleção dos projetos territoriais

Fonte: Elaborado pelo autor

2.5.1. Fluxos da elaboração dos projetos

De acordo com as orientações da SDT/MDA/MDA as ações de infraestrutura e serviços territoriais possuem como objetivo principal apoiar projetos voltados para a dinamização das economias territoriais, para o fortalecimento das redes sociais de coo-

peração e para o fortalecimento da gestão social, estimulando uma maior articulação das políticas públicas nos territórios rurais.

Todos os projetos territoriais apoiados deverão ser objeto de discussão e indicação dos Colegiados Territoriais. Para essa indicação dos projetos, a SDT/MDA determina critérios, classificados como “obrigatórios”. Esses critérios devem – ou deveriam – estar presentes em qualquer projeto territorial, quais sejam:

- Estar vinculados aos eixos temáticos do PTDRS;
- Ter caráter de integração territorial ou intermunicipal;
- Atender ao público beneficiário das ações do MDA;
- Indicar a forma de gestão, garantindo a participação do Colegiado territorial e do público beneficiário (empreendimentos econômicos e/ou sociais);
- Os projetos de agroindústrias devem ser destinados a grupos com maior dificuldade de acesso ao crédito; e
- No caso de regiões de baixo dinamismo econômico, os projetos agroindustriais podem também contemplar agricultores(as) familiares que já acessam o crédito rural do PRONAF.

Há também critérios designados pela SDT/MDA para a priorização, ou seleção dos projetos territoriais. São critérios sugeridos, mas seguem o rigor da política para a concessão dos recursos.

- Impacto na agregação de valor à produção, na geração de renda e ocupação produtiva, com sustentabilidade ambiental;
- Melhoria da infraestrutura de apoio ao associativismo e cooperativismo;
- Promoção da participação e controle social dos Colegiados e beneficiários;
- Melhoria da estrutura de apoio aos Colegiados Territoriais;
- Complementaridade e integração com outras políticas e programas públicos;
- Possibilidade de complementação com outras fontes de recursos;
- Atendimento a grupos com maior dificuldade de acesso as políticas públicas;
- Atendimento de municípios com maior concentração de assentamentos da Reforma Agrária e de Agricultores Familiares; e

- Projetos inovadores que aproveitem as potencialidades.

Os critérios trazem elementos que norteiam a ação dos Colegiados Territoriais na seleção dos projetos. Porém, o conteúdo dos projetos, por mais que defina como objetivo o impacto na geração de renda, não é uma garantia que isso de fato aconteça. O Colegiado, como espaço de definição de ações e planejamento de atividades, fica com a incumbência de amenizar os conflitos que surgem em decorrência da diversidade de interesse e perspectivas que predominam em torno dos projetos.

Os arranjos institucionais constituídos no território possuem o importante papel de contribuir com um fluxo de informações que possam qualificar os projetos elaborados. Nesse sentido, a SDT/MDA, ainda no documento de orientação à elaboração de projetos, afirma a necessidade de o Colegiado assumir o papel de articulação de atores sociais e de garantir informações sobre o território e as dinâmicas sociais e econômicas do mesmo. São definidas formas de levantamento de informações que ajudem a qualificar a escolha e elaboração dos projetos territoriais:

- Eixos integradores ou aglutinadores ou prioritários indicados no Plano Territorial;
- Síntese dos principais entraves ao desenvolvimento territorial;
- Programas e projetos dos governos federal/estadual/municipal e/ou de organizações não governamentais (ONGs) que estão implantados ou programados e que se relacionam com as ações propostas;
- Projetos e atividades já apoiados e que necessitam de complementação para o seu aproveitamento potencial, inclusive na perspectiva de ampliação dos benefícios para outros municípios;
- Ações de infraestrutura demandadas historicamente pelas organizações governamentais, ONGs e organizações dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária que podem responder à superação dos entraves ao desenvolvimento rural; e
- Atividades de capacitação necessárias à formação de atores locais na implantação e gestão dos empreendimentos econômicos e/ou sociais apoiados.

O apoio dos arranjos institucionais e de diversas organizações parece ser imprescindível nas fases do projeto. A fase de identificação de necessidades e informações de

subsídio à elaboração do projeto fica a cargo do Colegiado, em todas as suas instâncias. A identificação de entraves à execução dos projetos também pode ser crucial para que na elaboração dos projetos se insira as medidas necessárias para evitar problemas futuros.

A definição das atribuições de cada espaço de apoio ao desenvolvimento territorial também é delimitada pelo MDA na seleção de projetos a serem apoiados e 2010. O Colegiado territorial, por meio do plenário, órgão máximo de decisão de um território, deve indicar, em reunião com todos os representantes legais, os projetos a serem apoiados, bem como sua ordem de prioridade, registrar em atas, as deliberações sobre as indicações dos projetos priorizados e indicar o proponente dos projetos.

O núcleo gestor ou núcleo dirigente, que são as instâncias formadas por representantes responsáveis pela coordenação do Colegiado, ficam com a obrigação de repassar aos membros do Colegiado as orientações da SDT/MDA para a elaboração e priorização dos projetos territoriais. Compete ao núcleo gestor a negociação com os proponentes indicados pelo Plenário a implantação dos projetos e a gestão dos mesmos, com participação do Colegiado e dos beneficiários, firmando um Termo de Gestão para assegurar o cumprimento dos pontos acordados.

O núcleo gestor se responsabiliza por todos os trâmites burocráticos acerca do envio dos projetos à delegacia do MDA, em seu estado de atuação. Os prazos estabelecidos pela SDT/MDA/MDA para indicação e tramitação dos projetos, o preenchimento dos documentos necessários e o encaminhamento dos mesmos para o MDA ficam a cargo deste órgão. Esse núcleo é encarregado por organizar, coordenar e monitorar todo processo relacionado aos projetos.

O MDA possui, ainda, mais uma figura que dá suporte ao envio dos projetos, o articulador estadual. Este articulador é contratado pelo ministério para acompanhar os trabalhos que estão sendo desenvolvidos em um estado. Ele deveria se responsabilizar por suprir qualquer carência de informação sobre a elaboração e envio dos projetos. Contudo, estudos (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010) apontam uma grande limitação na atuação deste profissional. O núcleo técnico faz a ligação entre as demandas que emergem na elaboração e tramitação dos projetos com o articulador estadual, que por sua vez tem ligação direta com a delegacia do MDA em seu estado de atuação.

Os projetos territoriais, após elaborados pelos Colegiados Territoriais, são encaminhados aos Colegiados Estaduais (CEDRS) para apreciação por uma câmara técnica. Nesse processo de seleção de projetos, compete ao CEDRS sugerir aos Colegiados critérios para qualificá-lo; compor uma câmara técnica para análise dos projetos territoriais, incluindo, obrigatoriamente, representantes das organizações representativas dos agricultores e dos movimentos sociais do público beneficiário do MDA e representantes da delegacia do MDA⁴⁷ e outros; após a análise dos projetos, o Conselho Estadual emite um parecer encaminha para a SDT/MDA, acompanhado de cópia da documentação requerida.

Após encaminhada à SDT/MDA, a relação de projetos territoriais, já com o parecer do CEDRS e também do articulador estadual, a Secretaria assume o compromisso de emitir outro parecer técnico sobre o projeto e encaminhar os aprovados e homologados aos agentes financeiros. A relação de projetos aprovados e homologados é divulgada pela SDT/MDA aos Colegiados territoriais, ao CEDRS e aos articuladores estaduais. Cabe ainda à Secretaria apoiar a capacitação dos agentes executores e gestores dos projetos na operacionalização dos recursos e na gestão dos empreendimentos a serem constituídos, além de acompanhar a implementação e a gestão desses projetos.

Após passar por todas estas etapas de avaliação, os projetos territoriais seguem para os agentes financeiros – principalmente para a Caixa Economia Federal. O agente financeiro avaliará novamente os projetos territoriais, e caso estejam em conformidade com as exigências legais são repassados os recursos.

Na Figura 2 podemos visualizar, esquematicamente, como ocorre o fluxo dos projetos territoriais até chegarem aos agentes financeiros. Percebe-se que há um longo caminho a ser percorrido para que os projetos sejam enfim contratados e possam ser executados. Outra questão de fácil observação é a quantidade de avaliações às quais estes projetos são submetidos. Ao todo são quatro avaliações, do CODETER, do CEDRS, do MDA e posteriormente pelo agente financeiro. A contratação de um projeto e a liberação dos recursos só acontecem mediante o aval de todas as organizações avaliadoras.

⁴⁷ Compete ao representante da delegacia do MDA analisar os projetos territoriais indicados pelos Colegiados territoriais, conforme estabelecido pelas portarias nº 39 e 49 de 2005 do MDA, encaminhando suas manifestações a SDT/MDA e a secretaria executiva do CEDERS.

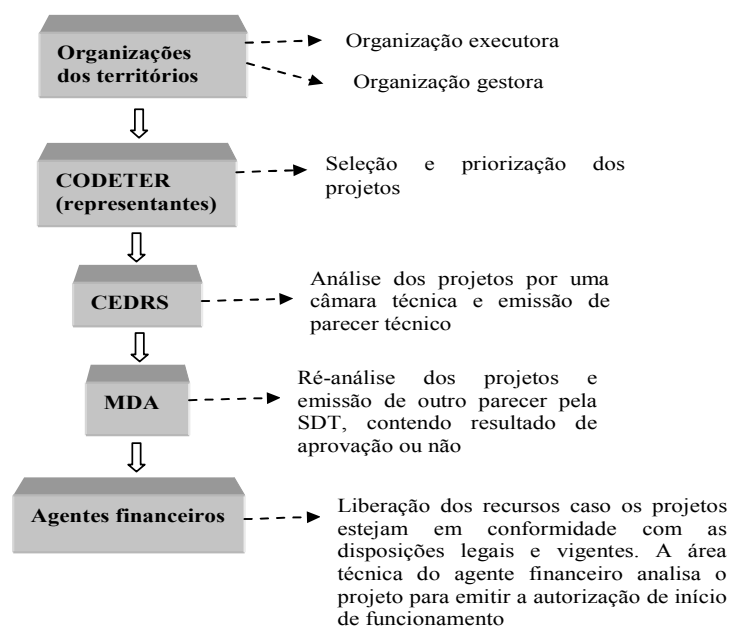


Figura 2. Fluxo dos projetos territoriais (da elaboração à liberação dos recursos).

Fonte: Elaborado pelo autor

No sentido deste fluxo, as organizações do território estão sujeitas a inúmeras revisões no plano de trabalho dos projetos, ou seja, nas ações e orçamentos. À medida que o projeto vai sendo avaliado e são encontrados incoerências, estas são dirigidas ao proponente para adequação.

Como se pode notar, no fluxo de cumprimento das normas de apresentação e seleção dos projetos, os proponentes estão sujeitos às normas que vem de “cima para baixo”. Além da adequação a essas normas, os proponentes precisam ficar atentos às exigências burocráticas dos agentes financeiros, etapas nas quais, na maioria das vezes, os projetos “emperram”, como admitiu a articuladora do território⁴⁸: “[...] vários projetos aqui do território foram aprovados pela SDT/MDA, mas não foram liberados os recursos porque a Caixa achou alguma questão pendente⁴⁹” (Articuladora Territorial).

Visando regulamentar e orientar a elaboração dos projetos, a SDT/MDA discrimina, no documento de orientação supracitado, o conteúdo dos projetos, ou seja, o que eles devem conter. A seguir são apresentados os itens obrigatórios e o conteúdo dos mesmos.

⁴⁸ Este depoimento demarca o início da introdução dos dados obtidos na pesquisa de campo. Esta entrevista foi realizada no dia 30/04/2010.

⁴⁹ As pendências existentes nos projetos podem estar relacionadas a má elaboração, ao desconhecimento das normas, a falta de capacidade técnica e a critérios políticos que se confundem com critérios técnicos.

- 1) **Apresentação do projeto** – simplificada, trata-se da descrição do “que será feito”. É uma descrição sucinta do projeto, apresentando seus aspectos gerais mais importantes.
- 2) **Justificativa** – relaciona-se à importância e à necessidade do projeto (“o porquê do projeto”) para a população do território. Neste tópico devem constar as relações do projeto com os eixos prioritários do PTDRS; sua abrangência geográfica e o público atingido e seus impactos no desenvolvimento rural sustentável, especificando benefícios sociais, econômicos e ambientais.
- 3) **Metodologia** – indica o “como operar e implantar o projeto”. A metodologia é um item prioritário, que requer consensos e partilha de poder. O projeto deve indicar a instituição responsável pela implantação do projeto, os procedimentos que serão utilizados para tal. Deverá ser apresentado um modelo de gestão do projeto, com definição clara da entidade que assumirá, após a execução do projeto, os custos de manutenção e operação, acompanhando uma declaração da entidade executora e gestora que afirma o compromisso de assinar o contrato de Cessão de Uso de Bens com Recursos do Projeto o qual deverá conter alguns compromissos: Por parte da entidade executora cabe ceder o uso através de regime de comodato, de todos os bens adquiridos pelo projeto e garantir apoio ao seu funcionamento adequado, assim como deve estar definido no acordo de intercomplementaridade de esforços. Por parte da entidade gestor devem ser realizados prestações de contas e garantir os cumprimentos dos objetivos e metas. Deve constar, ainda, que o Colegiado Territorial promoverá o monitoramento do projeto e encaminhará medidas corretivas e de aperfeiçoamento. No caso de rescisão de contrato o Colegiado Territorial entrará em acordo com a instituição executora, para definir o novo modelo de gestão dos projetos, bem como a destinação dos recursos que estiverem disponíveis. Porém estas ações deveram passar pela SDT/MDA. O modelo pelo qual se dará a gestão social do projeto, através de seus beneficiários diretos, também deve ser apresentado no tópico metodologia.
- 4) **Recursos necessários** – é um tópico que deve procurar detalhar por item e com especificações, todos os recursos necessários a implantação e operação dos projetos, indicando as fontes de financiamento. É importante a discriminação das obras, equipamentos, veículos, instalações, outros materiais per-

manentes, a aplicação dos recursos de custeio, se for o caso, e outros usos do recurso, quando necessário.

- 5) Viabilidade** – refere-se inicialmente a viabilidade econômico-financeira, quando os projetos forem de base econômica. Deverá ser demonstrada a forma como a entidade gestora arcará com os custos de operação e os demais custos financeiros incorridos e transferidos os resultados às famílias participantes (agregação de valor, acesso a mercado, etc.).

No caso de projetos de agroindústria, no caso em que estes forem permitidos, deverão ser atendidos alguns requisitos para sua análise: como a localização o mais próximo o possível dos proprietários e fornecedores de matéria prima; o empreendimento estar compatível com produção da agricultura familiar da região; demonstração de no mínimo 80% da matéria prima é proveniente da agricultura familiar; definição de mercado a ser atingido; análise de viabilidade econômica.

Qualquer projeto deverá apresentar na viabilidade formas para atender os custos de operação e manutenção do projeto que poderá se dar através de: (a) ajudas governamentais; (b) recursos próprios da entidade gestora; (c) contribuição dos beneficiários; e (d) contribuições da sociedade.

- 6) Cronograma** – objetiva definir os prazos de início e término de cada etapa do projeto até a passagem de gestão da entidade executora para a gestora.

No tópico “metodologia”, mostrado acima, está indicada a necessidade dos projetos descreverem formas de monitoramento que garantam uma constante avaliação das ações em curso. A SDT/MDA orienta sobre formas de realizar este processo, assim como veremos a seguir.

2.6. O monitoramento na concepção do MDA

No que tange ao PRONAT, a necessidade de avaliação das ações do programa e o monitoramento dos projetos são reconhecidos em documentos oficiais e de orientações publicados pelo MDA⁵⁰. Ou seja, o Estado reconhece seu papel de monitorar e

⁵⁰ O MDA lançou uma coletânea de documentos de orientação das ações nos territórios rurais. Documentos referentes, principalmente sobre a gestão social. Para maiores informações sobre a relação completa destes documentos, acessar www.mda/SDT/MDA.gov.br.

avaliar a execução do Programa, recolher subsídio e apontar falhas, além de promover a divulgação de suas constatações. Porém admitimos que este reconhecimento formal ainda não se traduz em processos sistemáticos de avaliação ou acompanhamento *in loco* do que acontece com relação aos projetos que receberam financiamento.

O monitoramento, admitido neste trabalho, por ser empreendido pelos próprios representantes no Colegiado, e não por agentes externos ao território. Dessa forma, não assume aspecto de fiscalização, mas, ao contrário, é visto como tentativa de alteração da “realidade precária”⁵¹ em que se encontra a execução dos projetos.

Como sugerido nos documentos de referência elaborados pela SDT/MDA para guiar as atividades da política de desenvolvimento territorial, o processo de monitoramento deve ter um caráter permanente e retroalimentador do ciclo de gestão social. Monitoramento é definido como a “observação e a documentação da realidade de uma ação ou de um projeto com a intenção de apreender e decidir sobre as adaptações necessárias” (BRASIL, 2005, p.23).

Na metodologia orientada pela SDT/MDA para a realização dos processos de monitoramento e avaliação, a participação ocupa lugar central, sendo imprescindível quando adotado por um Colegiado ou arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial.

Para o acompanhamento dos projetos, é necessário que se tenha acesso a informações e a dados que caracterizem a situação inicial e final dos grupos envolvidos (o antes e o depois das atividades executadas pelo projeto) de forma que se possa fazer comparações no tempo com situações ou áreas parecidas do projeto. O levantamento de dados deve ser a partir de fontes confiáveis, de baixo custo e ágeis (BRASIL, 2006, p.32).

De acordo com o MDA, manter a informação, a comunicação, a transparência e a fluidez nos processos de gestão são cruciais para criar um ambiente institucional inibidor de práticas desagregadoras e comportamentos conflitantes com os objetivos comuns pactuados entre os agentes locais, oportunizando a participação dos envolvidos (BRASIL, 2005).

A participação no monitoramento pode ser entendida de duas formas: aquela que ocorre por consulta genérica e a participação por consulta autêntica. A primeira refere-se a uma abordagem direta apenas para colher informações e levá-las para serem anali-

⁵¹ Realidade precária se refere a metas e projetos mal executados que apresentam problemas em termos de qualidade, de funcionamento de gestão.

sadas no nível institucional. Na segunda forma a equipe de monitoramento se reúne com as pessoas das comunidades e organizações envolvidas, levantando questionamentos e informações que permitam a avaliação de processo de gestão social. “Assim se organiza um sistema de monitoramento e avaliação que aposta na responsabilização dos atores envolvidos com o processo e na aprendizagem coletiva como um pressuposto para o sucesso da ação ou projeto” (BRASIL, 2006, p.36).

É por intermédio do monitoramento e da avaliação que se reiniciam os ciclos da gestão, ou seja, antigos e novos atores são mobilizados para discutir e refletir sobre as ações; identificar o que pode ser redirecionado ou aperfeiçoado (BRASIL, 2006). Os documentos de referência lançados pela SDT/MDA que trata da questão do monitoramento (BRASIL, 2006) se atentam à constante prática de não adoção desse instrumento de controle social.

Lamentavelmente, as atividades de monitoramento e avaliação, em geral, são negligenciadas tanto por facilitadores (as) quanto pelas lideranças que coordenam processos de desenvolvimento. Por isso, enfatizamos que essa etapa é tão importante quanto a planificação e a organização, pois é através dela que se avança no processo de gestão social, ou seja, os agricultores e agricultoras e suas lideranças podem exercitar o controle social, através da disponibilização e análise crítica das informações sobre as atividades do processo, sobre os resultados alcançados, sobre os projetos em andamento e sobre que impacto estão obtendo com todo esse esforço (BRASIL, 2006, p.45).

Por fim é destacado que as pessoas envolvidas com o monitoramento podem aprender a realizar melhor a gestão dos projetos e do processo de desenvolvimento, uma vez que ele promove reflexões sobre as formas de alcance dos objetivos. Pode possibilitar que “um número maior de agricultores e trabalhadores rurais ascendam às políticas públicas que os beneficiem, ampliando consideravelmente a possibilidade de construção de capital social nos territórios” (BRASIL, 2003, p.18).

A ênfase dada pelo Estado aos processos participativos nos territórios rurais é um marco em termos de participação da sociedade civil na construção e principalmente na operacionalização de políticas públicas de desenvolvimento rural. Ela representa um avanço em termos de descentralização e democratização da sociedade, como também ao acesso aos recursos decisórios, antes limitados ao Estado (ROCHA; FILLIPE, 2008).

Além disso, a criação da SDT/MDA também representou um marco para as políticas públicas no meio rural brasileiro. A secretaria e o MDA representam a institucionalização das reivindicações de setores populares, dificilmente “escutados” pelos formuladores de políticas. Na concepção da política de desenvolvimento territorial, as de-

mandas específicas e a vinculação das políticas às demandas sociais locais vêm sendo satisfeitas à medida que esse órgão de Estado consegue inovar em sua metodologia de apoio aos seus beneficiários.

No capítulo que se segue veremos como uma política pública se insere em uma realidade local e pretende provocar mudanças socioeconômicas. No TSB o contexto sob o qual se inseriu a política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA foi determinante para as peculiaridades que observamos no trabalho de campo. Por esse motivo a descrição de características do TSB bem como seu contexto de criação se justifica como parte desta dissertação.

CAPÍTULO 3 – CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO

Este capítulo objetiva, a partir dos dados disponíveis, apresentar a situação atual do desenvolvimento rural e características peculiares do TSB. Pretendemos compreender o contexto em que uma política pública (de desenvolvimento territorial) surge nesse espaço para provocar mudanças sociais. Como será apresentado, essas mudanças passam a ser orientadas por uma noção genérica e difusa de resistência ao modelo “dominante” de desenvolvimento rural, mas também são orientadas pelo diagnóstico explícito no PTDRS e nas ações dos projetos.

Com esses objetivos, apresentaremos algumas características que compõem a experiência dos atores e instituições que compõem o TSB, discorrendo sobre sua trajetória histórica. Inicialmente, a discussão perpassa a criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), que imprime uma dinâmica de participação social na contestação acerca dos impactos da instituição de unidades de conservação, aglutinando ações e forças sociais locais em prol da construção de uma proposta de desenvolvimento alternativa e sustentável para a região. Esse processo influencia a posterior homologação da Serra do Brigadeiro como território de identidade da SDT/MDA, tornando-se, a partir de 2004, prioritário às ações do PRONAT.

A partir das entrevistas realizadas com diversos informantes envolvidos com o processo de desenvolvimento territorial constatamos que as mobilizações empreendidas para criação do PESB foram essenciais para a construção de uma rede de relações entre atores sociais locais. Ademais, essa experiência propiciou a emergência de um tecido social fortalecido, com uma identidade relacionada à Serra do Brigadeiro, à agricultura familiar e à marcante diversidade cultural, social e econômica que a região congrega.

3.1. A Criação do PESB

A criação de um parque de conservação natural no entorno da Serra do Brigadeiro vinha sendo estudada há algumas décadas, tendo tal estudo se iniciado, segundo o Centro de Tecnologias Alternativas Zona da Mata (CTA-ZM), no âmbito das políticas para o meio ambiente no Estado de Minas Gerais.

No início da década de 90 esta proposta tomou corpo na forma de um projeto de lei do executivo estadual voltado para a criação de um Parque Estadual na região, nas áreas situadas acima de mil metros de altitude, perfazendo uma extensão territorial de cerca de 33.000 ha (CTA-ZM, 2004, p.4).

Abrangendo todas as áreas acima de mil metros de altitude, a criação do parque estadual gerou sérios problemas de ordem fundiária, relacionados à desocupação exigida; o que acarretou danos sociais, ambientais, econômicos e culturais, afetando diretamente a agricultura familiar da região e a população residente nos povoados do entorno. Com esta concepção inicial o processo de criação do PESB sofreu oposição, sobretudo das organizações de mediação técnica e política vinculadas aos agricultores e suas organizações que reivindicavam a permanência das famílias nas áreas do entorno do parque (BONFIM, 2006).

A partir de 1993, o CTA-ZM junto ao Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) de Araponga e posteriormente com os STR dos municípios do entorno, iniciaram um debate acerca da relevância da criação do parque, assim como uma discussão sobre meios alternativos a esta criação, de modo a não ameaçar a permanência e a viabilidade da agricultura familiar na região. É nesse ponto que se inicia um ciclo de mobilização e negociação para reverter os problemas que poderiam ser gerados. Nessas negociações também se inserem a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Minas Gerais (FETAEMG), organizações religiosas e professores da Universidade Federal de Viçosa (UFV), como forma de aglutinar forças sobre a contrariedade da proposta original.

Resultado dessas mobilizações foi a realização de um reunião para avaliar alternativas à conservação ambiental da Serra do Brigadeiro, que aconteceu na sede do CTA-ZM em 1994, contando com a presença de representantes de comunidades rurais do entorno da Serra do Brigadeiro, representantes de sindicatos, CPT, pesquisadores da então Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e da UFV, Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF), representantes de deputados estaduais e representante da municipalidade de Miradouro. Derivado dessa primeira reunião constituiu-se um grupo de trabalho formado pelo IEF, CTA-ZM, STR, FETAEMG, CPT e representantes das municipalidades do entorno. Esse grupo seria a base para formação de futuro conselho consultivo que se encarregaria de acompanhar a administração do PESB, tendo como função deliberar e estudar todos os assuntos referentes à Serra do Brigadeiro (BONFIM, 2006).

Esse ciclo de reivindicações e mobilizações resultou, em 1996, na criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), com uma área total de pouco mais de 13.210 ha, que correspondem à área remanescente de Mata Atlântica na região. Nessa nova configuração, a demarcação do parque acima da cota de 1000m é descartada, garantindo-se a permanência dos agricultores familiares instalados nas proximidades da área de floresta definida como sendo o parque estadual (CTA-ZM, 2004).

A mobilização e a pressão política para garantir a participação social na gestão do PESB continuaram. As organizações pressionaram o órgão gestor para que a elaboração do plano de manejo do parque fosse participativa. Somente em fevereiro de 2004 o Conselho Consultivo do PESB foi instituído por meio da Portaria nº 021 do IEF, composta por 36 membros, sendo 18 efetivos e o restante suplentes, incluindo neste número, representantes dos moradores do entorno (BONFIM, 2006).

A criação do Conselho Consultivo e a redução na área inicial do parque demonstram o quão representativo foi o processo de mobilização e o consequente poder de negociação do tecido organizativo formal criado para este fim, o qual, além de contar, a nível municipal, com os STR, contou igualmente com:

[...] a existência de um forte arranjo institucional fundamentado nos laços comunitários, de parentesco e em grupos informais como as Comunidades Eclesiais de Base, grupos de reflexão ligados à igreja católica, grupos de jovens, entre outros assim como ONGs, universidades, prefeituras e órgãos estaduais ligados ao meio ambiente e agricultura (CTA-ZM, 2004, p.10).

Os atores sociais que participaram de todo este processo estão listados no Quadro abaixo (CTA-ZM, 2004):

Quadro 2. Organizações participantes do processo de mobilização para a constituição do PESB.

Instituto Estadual de Florestas
Prefeituras Municipais de Araçuaia, Fervedouro, Ervália, Muriaé, Miradouro, Divino, Sericita e Pedra Bonita
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Gerências Regionais de Viçosa, Ponte Nova e Muriaé)
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG) por meio do Centro Tecnológico da Zona da Mata, sediado em Viçosa-MG
Universidade Federal de Viçosa (professores vinculados aos Departamentos de Solos, Educação, Engenharia Florestal e Biologia);
ONG: Centro de Tecnologias Alternativas Zona da Mata (CTA-ZM), Amigos de Iracambi, Centro de Estudos e Educação Ambiental (CECO), Centro Mineiro para a Conservação da Natureza (CMCN), Brasil Verde, Associação Comunitária e Ambiental de Araçuaia
Sindicatos de Trabalhadores Rurais de Araçuaia, Ervália, Miradouro, Muriaé, Carangola, Divino, Sericita e Pedra Bonita
Polo Regional da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais

Associação dos Agricultores Familiares de Araponga, a Associação dos Pequenos Produtores de Miradouro, a Associação dos Pequenos Produtores de Divino e Associação dos Produtores Rurais de Rosário de Limeira
Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata
Comissão Pastoral da Terra (CPT)

É a partir dessa organização formal e informal, estabelecida em função de um objetivo comum, que se arquiteta e se fortalece o capital social⁵² da região. E é em função desse processo que a criação do PESB é considerada uma experiência inédita em termos da participação social na criação de uma unidade de conservação, uma vez que a identidade cultural das comunidades da Serra do Brigadeiro e a percepção da importância estratégica do seu patrimônio ambiental, por várias entidades e instituições que atuam na região, foram grandes motivadores de um processo de concertação interinstitucional intenso (CTA-ZM, 2004).

3.1.2. O processo de criação do Território da Serra do Brigadeiro

Este processo de concertação interinstitucional originado no decurso da criação do PESB torna-se importante na criação e posterior estabelecimento do Território da Serra do Brigadeiro (TSB) pela SDT/MDA. No depoimento de um dos informantes percebemos a inter-relação entre os dois processos que ocorreram em momentos distintos.

A criação do parque criou o capital social. É um território que se diferencia de outros porque já tinha uma base social articulada e fortalecida, uma coisa é você pegar um lugar que tem agricultura familiar dispersa, outra coisa é você pegar a agricultura familiar que já tem uma luta histórica, que tem cooperativa, os sindicatos; é jogar semente em solo fértil. É um solo propício. Outra coisa é que o parque já é uma política pública de conservação, mas não de desenvolvimento, que já obriga os agricultores a lidar com política pública (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil)⁵³.

Nota-se que as mobilizações e as articulações em torno da criação do PESB garantiram a base social para a delimitação da Serra do Brigadeiro como um dos territórios rurais criados pelo MDA. O processo de criação do PESB forjou uma dinâmica – crian-

⁵² O *capital social* pode ser definido como: [...] “as características das redes de relações sociais, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p.177). Para o autor, o capital social é constituído por elementos (redes, normas e confiança) das organizações sociais que facilitam a ação e a cooperação para benefício mútuo uma vez que um acervo abundante de *capital social* proporciona um trabalho em conjunto mais fácil.

⁵³ A transcrição das respostas dos entrevistados aparecerá em itálico e negrito, para diferenciá-las das citações diretas. Optamos pela não identificação nominal dos entrevistados, indicando apenas se são representantes de entidades públicas/governamentais ou de organizações da sociedade civil.

do um lastro institucional – que propiciou as discussões sobre a gestão da política pública de desenvolvimento rural com abordagem territorial e abriu caminhos para a ampliação das discussões sobre o desenvolvimento rural (sustentável) da região.

É importante perceber como o entrevistado destaca a importância da mobilização e organização da experiência de instituição do PESB para o engajamento em torno da política de desenvolvimento territorial. Os laços de confiança e as redes de cooperação e sua institucionalização em organizações formais passaram a ser acionadas pela oportunidade política oferecida pela SDT/MDA. Esse é o “solo fértil” possibilitado à experiência da política de desenvolvimento territorial.

Foi no ano de 2003 que determinados atores sociais da região, com missão institucional de atuar na promoção de ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, pleitearam e obtiveram aprovação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais (CEDRS) para inclusão da Serra do Brigadeiro no PRONAT. Essa inclusão esteve vinculada aos critérios preestabelecidos pelo Programa: concentração de agricultores familiares; baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), revelando a ocorrência de “pobreza rural”; existência de patrimônio ambiental e cultural como eixo aglutinador do desenvolvimento; e capital social e institucional desenvolvido (FERNANDES, 2008).

A proposta preliminar de constituição do Território Serra do Brigadeiro foi organizada por uma comissão constituída para esse fim – formada pelo CTA-ZM, EMATER e EPAMIG – e apresentada e discutida com os demais atores sociais em 8 de agosto de 2003. Foi encaminhada ao CEDRS em 27 do mesmo mês e ano, que em 9 de outubro de 2003 aprovou cinco territórios prioritários em Minas, entre os quais figura o Território da Serra do Brigadeiro (FERNANDES, 2008).

Fernandes (2008) atribuiu o êxito da aprovação do território no âmbito do PRONAT em seu pleito ao fato de o documento demonstrar que o território possuía potencialidades para um processo de desenvolvimento rural de caráter territorial, ligada aos critérios citados anteriormente. Tais critérios, quando especificados, referem-se (FERNANDES; FIÚZA; ROTHMAM, 2007, p.592):

- À existência da unidade de conservação instituída – PESB;
- Ao predomínio da agricultura familiar no cultivo do café de montanha e de qualidade;

- Aos processos de transição para sistemas de produção agroecológicos;
- À resistência cultural através de festas comunitárias, religiosidade, crenças e costumes;
- À produção de artesanato;
- Ao potencial para ecoturismo e turismo rural; e
- À herança cultural indígena – etnia Puris.

Criado o território, seguiu-se o estabelecimento, em 2004, de sua Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), formada por oito organizações, sendo quatro da sociedade civil e quatro do poder público: Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata, Polo Regional da Fetaemg, CTA-ZM, CMDRS de Ervália, EPAMIG/CT-ZM, EMATER-MG/Viçosa, IEF/PESB e Prefeitura Municipal de Araponga, respectivamente (FERNANDES, 2008).

A CIAT foi constituída como fórum provisório que daria origem, após o que a SDT/MDA denominava de “ciclo de oficinas” para constituição do processo de gestão social, um Colegiado de Desenvolvimento Territorial, que passou a ser designado CO-DETER. O Colegiado foi inicialmente composto por 38 membros, indicados por instituições públicas, organizações não governamentais, municipalidades, organizações representativas dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, além de representantes das comunidades do entorno da unidade de conservação.

No Colegiado, além dos nove representantes das municipalidades de cada município, dos representantes dos Sindicatos e os das comunidades do entorno, há os representantes de entidades públicas sendo elas: EMATER, EPAMIG, IEF e UFV; e os representantes de organizações da sociedade civil: AEFA, representando as Escolas Famílias Agrícolas; A Associação Regional, organização que envolve lideranças de agricultores familiares de municípios da Zona da Mata, com sede em Divino e relação próxima com Araponga; O CEIFAR, com sede e atuação concentrados em Muriaé, mas que possui relação com organizações de Miradouro e Fervedouro; O CEPEC, uma ONG que atua em Araponga; o CTA, com atuação mais próxima no município de Araponga, é uma organização de grande influência no território devido ao seu protagonismo nas ações de apoio a agricultura familiar, também atua no fomento de projetos em Divino; o IRACAMBI, ONG de Rosário da Limeira que se dedica às questões ambientais; e por fim a FETAEMG, que não tem uma atuação direta no território.

Para a realização dos trabalhos do CODETER esses representantes construíram um Regimento Interno (RI), que estabelece e define as normas e formas de funcionamento das instâncias territoriais: o Colegiado o Grupo Gestor e a Secretaria Executiva. Ao CODETER, pelo seu regimento, é atribuído o caráter de espaço público de participação, discussão, proposição, deliberação, gestão e controle social das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável.

O Colegiado Territorial é o nível deliberativo máximo do território. A partir das decisões nele tomadas é que se definem todos os outros espaços de apoio à gestão do território. A responsabilidade sobre a seleção e apoio aos projetos fica a cargo desse espaço representativo. A ele também é incumbido a tarefa de apoiar e garantir a implementação de planos municipais e das ações do PTDRS, além de criar mecanismos de monitoramento e avaliação das ações incluídas neste plano.

De acordo com Art. 6º do RI, cabe ao CODETER definir prioridades e deliberar sobre a proposição e execução de projetos bem como acompanhar e fiscalizar a execução dos mesmos; apoiar e garantir a implementação dos projetos específicos a serem apoiados; monitorar e avaliar a execução destes projetos e; decidir sobre adequação e alteração dos projetos. O colegiado, como dito anteriormente, é composto, conforme consta no Art 7º:

[...] por três representantes de cada município que compõe o território sendo um/a representante o Poder Público Municipal indicado pelo Executivo Municipal e dois representantes da agricultura familiar, sendo um agricultor(a) residente no entorno do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro e um(a) do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, respeitando a equidade de gênero; Representantes da sociedade civil que atuam em nível regional: AEFA - Associação Escola Família Agrícola, Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata, CEPEC – Centro de Pesquisa e Promoção Cultural, CEIFAR – Centro de Estudo Integração e Formação e Assessoria Rural da Zona da Mata, CTA – Centro de Tecnologia Alternativa da Zona da Mata, FETAEMG - Federação dos trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais – Polo zona da Mata, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – FETRAF, Sociedade Amigos de Iracambi; e representantes das Instituições Públicas: EPAMIG – Centro Tecnológico da Zona da Mata, EMATER – MG; IEF – Instituto Estadual de Florestas/PESB; UFV - Universidade Federal de Viçosa (CODETER, art.7).

O Grupo Gestor do território é o órgão que toma as decisões gerenciais dos programas, projetos e planos. Decisões mais urgentes e atividades⁵⁴ designadas pelo Colegiado são atribuídas a este espaço. O Grupo Gestor é constituído por representantes das organizações do poder público e da sociedade civil. No parágrafo 1º do Art. 15, ficou estabelecido que tivessem representação no Grupo Gestor as seguintes instituições: CEPEC, Associação Regional, CEIFAR, CTA-ZM, FETAEMG, IRACAMBI, AEFA, IEF, EMATER, EPAMIG e duas municipalidades.

A composição dos espaços de decisão e planejamento do território deve ter maioria simples de representantes de organizações da sociedade civil. O Colegiado toma as decisões consideradas “mais importantes” e, por sua vez, direciona ações que devem ser executadas pelas organizações dos agricultores, Grupo Gestor e Secretaria Executiva.

A Secretaria Executiva exerce suas atividades operacionais, relativas aos registros de atividades, documentação e comunicação entre conselheiros e entidades que compõem o Colegiado. Cabe a ela oferecer apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte às organizações que executarão os projetos, obedecendo aos trâmites burocráticos para elaboração dos mesmos. Também é sua atribuição apoiar o arranjo institucional constituído pelo Colegiado e pelo Grupo Gestor, que é responsável pela elaboração e operacionalização dos projetos. O contato mais direto com os municípios e, principalmente, com as ações que estão sendo executadas nesse âmbito é feito por essa instância do Colegiado.

3.1.3. Caracterização socioeconômica dos municípios do TSB

A população do TSB, estimada pelo IBGE para o ano de 2009, era de 186.770 habitantes – correspondendo a 0,93% da população do Estado de Minas Gerais (20.033.665 habitantes). Desse total, Muriaé é o município mais populoso, abrangendo

⁵⁴ Dentre as atribuições do Grupo Gestor descritas no RI, destaca-se: Sensibilizar, mobilizar e estabelecer o diálogo e o comprometimento dos atores que atuam no território – governamentais e não governamentais, da sociedade civil e da iniciativa privada – legitimando as decisões e promovendo o envolvimento destes na implementação das ações estratégicas para o desenvolvimento territorial. Incentivar o compartilhamento de responsabilidades e de estratégias entre os atores sociais do Território, a formação de parcerias e a atuação solidária visando a coesão social e territorial; promover e estimular a participação das comunidades rurais, assentamentos, acampamentos, remanescentes de quilombolas, indígenas, atingidos por mineradoras e outros, no planejamento e na execução dos planos e obras de interesse da população rural do Território; realizar atividades e ações deliberadas pelo Colegiado; coordenar, orientar e apoiar as ações da Secretaria Executiva do Território; monitorar e intervir nos projetos de apoio à agricultura familiar e suas organizações com dificuldade de gestão; e buscar a sustentação financeira do Núcleo Operacional do Território.

sozinho mais da metade da porcentagem de habitantes de todo território (53,3%) o que corresponde a quase 100.000 pessoas. Por outro lado, observando-se cada um dos outros oito municípios, nenhum deles contém mais de 11% de toda a população territorial, sendo Rosário da Limeira apontado como o menos populoso, com apenas 2,3% (4.362 habitantes), seguido de perto por Pedra Bonita e Sericita, ambos na casa dos 3%. A partir desses dados, nota-se a grande diferença existente entre a população absoluta do TSB, com relevante concentração de sua população no município de Muriaé; sendo o restante dividido em pequenas porcentagens entre os municípios. Essa peculiaridade se reflete em outras situações, como veremos.

O Território da Serra do Brigadeiro ocupa uma área, segundo dados do IBGE (2006), de 2945 km² – correspondendo a 0,5% da área total do Estado de Minas Gerais (586.528,3 km²). Sendo Muriaé, com 843Km² (28,6%), o maior município do território, seguido por Araponga, Divino, Ervália, Fervedouro e Miradouro, todos com índices entre 10 e 12% da área total; Pedra Bonita e Sericita representam não mais que 6%; e Rosário da Limeira, o menor município do TSB, com 112 km² (3,8%). Mais uma vez tem-se relevante diferença entre os dados relacionados às áreas, com o município de Muriaé apresentando uma área mais de duas vezes maior do que aqueles com áreas imediatamente menores; e mais de sete vezes maior do que a área de Rosário da Limeira.

Comparando-se a densidade demográfica do território, que é de 64,3 habitantes/km² com a do Estado de Minas Gerais, nota-se que esta (34,2 habitantes/km²) é inferior àquela. Ademais, analisando-se município por município, observou-se que, com exceção de Araponga e Fervedouro, todos as outras cidades integrantes do TSB possuem densidades demográficas superiores ao valor estadual. Novamente Muriaé possui destaque, apresentando 118,2 habitantes por quilômetro quadrado, valor relevantemente superior quando comparado com o mesmo dos outros municípios do TSB. Esses dados demográficos podem ser contrastados com população rural e população urbana, e trazer indicativos sobre a significância das populações rurais (Tabela 2) em relação ao todo dos municípios.

Os resultados discutidos nos três parágrafos acima se encontram na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1. Informações Populacionais do Território da Serra do Brigadeiro (TSB).

Município do TSB	Estimativa da População 2009		Área da Unidade Territorial		Densidade Demográfica (hab/Km ²)
	Habitantes	%	(Km ²)	%	
Araponga	8328	4,5	304	10,3	27,4
Divino	20099	10,8	339	11,5	59,3
Ervália	18855	10,1	357	12,1	52,8
Fervedouro	10754	5,8	357	12,1	30,1
Miradouro	10648	5,7	302	10,3	35,3
Muriaé	99628	53,3	843	28,6	118,2
Pedra Bonita	6751	3,6	164	5,6	41,2
R. da Limeira	4362	2,3	112	3,8	38,9
Sericita	7345	3,9	167	5,7	44,0
Total	186770	100,0	2945	100,0	63,4

Fonte: IBGE Cidades, 2009. Elaboração do autor.

Ao classificarmos a população entre urbana e rural, chega-se aos dados constituintes da Tabela 2, correspondentes ao ano de 2007. Naquele ano, a população total do TSB era de 178.990 habitantes. Desse total, 70,8% eram residentes na “zona urbana” enquanto que 29,2% eram habitantes da “zona rural”. A concentração da população em áreas urbanas se deve, sobretudo, à densidade demográfica do município de Muriaé, que com mais de 50% da população total provoca esse aumento quando agregados dados dos municípios que compõem o território. Dos nove municípios integrantes do TSB, cinco deles possuem a maior parte de sua população vivendo na zona rural; são eles: Araponga (65,3%), Fervedouro (56,3%), Pedra Bonita (74,8%), Rosário da Limeira (55,8%) e Sericita (56,5%). Este é um dado relevante. A maior parte dos municípios tem sua demografia relacionada aos espaços rurais. Mais adiante demonstraremos o impacto desse dado sobre as economias locais.

Muriaé, Divino, Ervália e Miradouro apresentam menos da metade de sua população vivendo na zona rural, de acordo com os dados oficiais. Importante ressaltar que os números que demonstram que o território apresenta marcada discrepância entre os dois grupos de população, com maior concentração de sua população nas suas áreas urbanas, são gerados por aqueles referentes ao município de Muriaé, onde mais de 90% de sua população é considerada urbana e apenas 7,5% vivem na sua zona rural. Muriaé apresenta-se, pois, como município *sui generis* no conjunto dos que compõem o território. Dadas suas dimensões há tendência de enviesar os dados quando observamos as características do território como um todo.

Tabela 2. Comparativo entre população urbana e população rural dos municípios da TSB, 2007.

Municípios	População Total Urbana		População Total Rural		Total
	Habitantes	%	Habitantes	%	
Araponga	2784	34,7	5245	65,3	8029
Divino	9838	51,1	9407	48,9	19245
Ervália	9072	50,4	8930	49,6	18002
Fervedouro	4483	43,7	5778	56,3	10261
Miradouro	5535	54,3	4662	45,7	10197
Muriaé	88428	92,5	7120	7,5	95548
Pedra Bonita	1632	25,2	4842	74,8	6474
Rosário da Limeira	1836	44,2	2315	55,8	4151
Sericita	3081	43,5	4002	56,5	7083
Território	126689	70,8	52301	29,2	178990
Zona da Mata	1182533	73,3	430716	26,7	1613249
Estado	9670484	76,8	2926637	23,2	12597121

Fonte: Ministério das Cidades - Geográfico - GeoSnic. Acesso em: 16 jul. 10. Elaboração do autor.

Torna-se preponderante nessa caracterização analisar indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano do município (IDH-M). O IDH-M é composto pelas variáveis “renda”, “longevidade” e “educação”; que buscam aferir o nível ou grau de desenvolvimento dos municípios, comparando-os com as médias do estado de Minas Gerais. Com exceção de Muriaé, que tem o mesmo valor quando comparado ao estado (0,773), todos os outros integrantes do TSB apresentam valores do IDH-M menores que este. Analisando-se isoladamente os componentes do índice, nota-se que os valores do IDH-M para a variável “renda” dos municípios do TSB não ultrapassam a média estimada para o estado; os municípios de Araponga, Rosário da Limeira e Pedra Bonita ficam abaixo da média dos municípios do TSB. Quando analisada a variável “longevidade”, observa-se um aumento geral nos valores, com a grande maioria na casa de 0,700 – excetuando-se Sericita (0,639) –, cabendo igualmente destacar que, nesse componente, Muriaé e Fervedouro apresentam valores maiores que o estado, respectivamente 0,784 e 0,762. Em relação ao IDH-M Educação, os municípios de Rosário da Limeira, Pedra Bonita, Miradouro, Fervedouro, Divino e Araponga possuem valores abaixo da média do Território (0,739), isso é um reflexo do alto índice alcançado por Muriaé (0,839), porém a média do território ainda é menor que a média do estado. O município de Ara-

ponga possui o menor valor entre os municípios do território (0,6884). Os resultados descritos acima se encontram na Tabela 3.

Tabela 3. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos municípios do TBS.

Município do TSB	IDH-M (2000)	IDH-M por componente (2000)		
		Renda	Longevidade	Educação
Araponga	0,657	0,536	0,750	0,684
Divino	0,692	0,616	0,723	0,737
Ervália	0,700	0,629	0,724	0,748
Fervedouro	0,686	0,593	0,762	0,704
Miradouro	0,698	0,620	0,739	0,735
Muriaé	0,773	0,695	0,784	0,839
Pedra Bonita	0,685	0,600	0,734	0,722
Rosário da Limeira	0,713	0,604	0,762	0,773
Sericita	0,662	0,636	0,639	0,710
Território	0,696	0,614	0,735	0,739
Estado	0,773	0,711	0,759	0,850

Fonte: Adaptado de Atlas do Desenvolvimento Rural do Brasil (2001) e MDA (2007).

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), apresentado a seguir, nota-se que Muriaé é responsável por mais de 66% do “PIB a preços correntes”⁵⁵ do território; sendo seguido por Divino e Ervália, representando respectivamente apenas 7,1 e 8,8%; com nenhum dos outros seis municípios, atingindo 5%. Rosário da Limeira é o município que possui o menor índice, com apenas 1,5% do PIB médio do território. Separadas a contribuição de cada setor – agropecuária, indústria e serviços – mais os impostos, evidencia-se a maior contribuição do setor de serviços tanto para o território quanto para os municípios. Quando comparadas as contribuições da agropecuária e da indústria, é notável que o valor produto da produção agropecuária supera o valor bruto da indústria em todos os municípios do TSB, com exceção de Muriaé, onde a indústria gera um PIB quase quatro vezes maior do que aquele vindo da agropecuária, a qual contribui com apenas 4,3% no PIB a preços correntes do município.

⁵⁵ O “PIB a preços correntes” é calculado no ano em que o produto foi produzido e comercializado, refere-se a soma de todos os bens e serviços produzidos em uma região, país, estado ou município.

Tabela 4. Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do TSB em 2007 (em mil reais).

Município do TSB	Valor Bruto da produção Agropecuária	Valor Bruto da Indústria	Valor Bruto dos Serviços	Impostos	PIB (total) a preços correntes	% do PIB a preços correntes do TSB
Araponga	11208	2823	17151	680	31862	2,7
Divino	17978	8247	52927	3849	83001	7,1
Ervália	23188	11506	62278	5519	102491	8,8
Fervedouro	10229	3425	25359	1575	40589	3,5
Miradouro	13757	5032	34858	3472	57118	4,9
Muriaé	33417	129974	539779	70543	773713	66,4
Pedra Bonita	11637	1923	13917	609	28086	2,4
R da Limeira	4168	1773	11419	482	17842	1,5
Sericita	11235	2650	16088	767	30740	2,6
Território	136817	167353	773776	87496	1165442	100,0

Fonte: Adaptado de IBGE (2007). Elaboração do autor.

No que diz respeito à incidência da pobreza⁵⁶, de acordo com dados de 2003, todos os municípios do TSB possuem uma maior incidência quando em comparação com o Estado de Minas Gerais, que é de 26,6%. O município de Araponga, que apresenta o maior valor absoluto, possui cerca de 51,26% da população vivendo abaixo da linha de pobreza; como vimos, é também o município com menor IDH-M. Divino apresenta o menor índice, com apenas 24,77% da população vivendo na pobreza. Trata-se da melhor situação entre os municípios do território. Já em relação ao Índice de Gini⁵⁷, nota-se o contrário. Os índices de todos os municípios do TSB são inferiores ao referente ao estado mineiro e não mostraram grandes variações. O grau de desigualdade em Rosário da Limeira foi o menor, com um índice de 0,36; opostamente aos municípios de Ervália e Muriaé com valores de 0,43 e 0,44, respectivamente.

⁵⁶ Segundo o IBGE, essa categoria indica a proporção de pobres em uma dada população. “Pobre” corresponde àquela pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e nem a bens mínimos necessários a sua sobrevivência.

⁵⁷ Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Tabela 5. Comparativo entre Incidência da Pobreza e Índice de Gini no TSB.

Municípios	Incidência da Pobreza (%)	Índice de Gini
Araponga	51,26	0,41
Divino	24,77	0,39
Ervália	32,52	0,43
Fervedouro	32,05	0,4
Miradouro	31,65	0,41
Muriaé	32,29	0,44
Pedra Bonita	32,05	0,37
Rosário da Limeira	30,61	0,36
Sericita	32,18	0,38
Estado	26,6	0,46

Fonte: IBGE (2003). Elaboração do autor.

Para os nossos fins de análise faz-se necessário caracterizar, ainda, as principais atividades agropecuárias desenvolvidas no território. Foi feito levantamento a partir dos dados do último Censo Agropecuário, realizado em 2006⁵⁸. Observando-se os números relacionados aos diferentes produtos agrícolas, selecionou-se uma lista composta por seis deles – bovinos, leite de vaca, café, feijão, milho em grão e banana – julgados os de maior relevância nesse setor para o território.

Além da quantidade produzida segundo o produto – cabeças, litros e toneladas – obteve-se igualmente o número de estabelecimentos agropecuários que desenvolvem a referida atividade, assim como o valor da sua produção. Esses dados tornam possível observar a representatividade de um determinado produto/cultivo em relação a todo o território.

Examinando-se o número de estabelecimentos para cada atividade distribuída entre os nove integrantes do TSB, nota-se que Muriaé concentra a maior parte dos estabelecimentos relacionados à pecuária, ou seja, vinculados majoritariamente à produção de bovinos e de leite de vaca. No caso da produção de café, Araponga, Divino e Ervália contêm juntas mais da metade do número de propriedades. Além disso, Ervália também abriga a maior porcentagem de estabelecimentos produtores de feijão e milho, conjuntamente com o município de Divino. Por fim, em relação à produção de banana, é Mira-

⁵⁸ O senso agropecuário de 2006 foi denominado senso da agricultura familiar, pois o IBGE fez tabulações específicas para a agricultura familiar.

douro quem se destaca com 86 estabelecimentos de produtores do TSB, correspondendo a 32,6% do total.

Ao se analisar o restante do quadro, nota-se que, de maneira geral, a quantidade produzida e, do mesmo modo, o valor da produção em mil reais, apresenta-se proporcionais ao número de estabelecimentos. Com exceção do milho – Ervália e Divino evidenciam-se com a maior porção de estabelecimentos, mas quem mais produz e tem as maiores cifras é Miradouro –, para todos os outros produtos, via de regra, o município que tem maior número de estabelecimentos é também aquele que mais produz e gera maior valor da produção. A tabela 6 traz dados demonstrativos das aptidões agropecuárias dos municípios do TSB que, posteriormente, serão justificados como prioridades de investimentos e projetos de desenvolvimento rural. Em vários projetos, como poderemos ver nos capítulos que se seguem, a justificativa⁵⁹ será exatamente as aptidões agropecuárias dos municípios.

Segue na Tabela 6 o quadro geral contendo os dados apresentados nos dois parágrafos anteriores.

⁵⁹ Cabe salientar que as justificativas de projetos não são apenas pela “aptidão” dos municípios, mas também pelas especificidades apresentadas nos dados, pelas demandas da agricultura familiar e pelas problemáticas sociais, ambientais, econômicas e culturais de cada localidade.

Tabela 6. Especificidades do setor agropecuário entre os municípios do TSB.

Produtos		Araponga	Divino	Ervália	Fervedouro	Miradouro	Muriaé	P. Bonita	R. da Limeira	Sericita	TSB (total)
Bovinos	N° de Estabelecimentos	466	630	561	510	584	1169	296	204	227	4647
	Qtd. em cabeças	6787	12183	9381	14079	17942	54274	3562	4355	4748	127311
Leite de Vaca	N° de Estabelecimentos	181	343	276	301	304	701	180	112	140	2538
	Qtd. em mil litros	1182	2774	1502	2809	4551	29533	449	1557	947	45304
	Produção em mil reais	625	1335	764	1144	2011	13756	236	680	416	20967
Café	N° de Estabelecimentos	1293	1339	1532	1044	551	284	844	290	510	7687
	Qtd. em toneladas	2132	2132	2132	2132	2132	2132	2132	2132	2132	25206
	Produção em mil reais	18301	15684	17084	9274	3800	5498	8050	3184	7139	88014
Feijão	N° de Estabelecimentos	515	315	846	291	269	57	472	98	193	3056
	Qtd. em toneladas	143	98	351	94	63	23	113	28	54	967
	Produção em mil reais	151	94	345	106	84	27	112	23	51	993
Milho em grão	N° de Estabelecimentos	515	823	839	567	425	263	484	168	185	4269
	Qtd. em toneladas	874	4685	2587	3121	15747	5861	678	277	385	34215
	Produção em mil reais	281	1132	781	773	4127	1747	243	104	124	9312
Banana	N° de Estabelecimentos	16	35	22	12	86	50	16	15	12	264
	Qtd. em toneladas	19	55	29	33	540	434	11	23	36	1180
	Produção em mil reais	9	26	11	24	1271	117	9	8	34	1509

Fonte: IBGE (2006). Elaboração do autor.

Frente às principais produções agropecuárias do TSB, especificamos abaixo, na Tabela 7, o número dos estabelecimentos que se enquadram na agricultura familiar pela Lei nº 11.326, bem como sua área em hectares. Para fins de comparação são apresentados os mesmos dados para os estabelecimentos considerados “não familiar” onde, segundo IBGE (2006), a mão de obra não é necessariamente familiar.

Nota-se que em **todos** os municípios há predominância dos estabelecimentos derivados da agricultura familiar, público declarado das ações da política de desenvolvimento rural da SDT/MDA. Quando se observa a relação entre número de estabelecimento versus sua área podemos analisar que o tamanho das propriedades caracterizadas por “não familiar” são significativamente maior. Por um lado, esses dados ressaltam a importância e a predominância da agricultura familiar no TSB e revela, por outro, o problema fundiário característico do meio rural brasileiro.

Tabela 7. Número e área dos estabelecimentos da agricultura familiar dos municípios do TSB.

Município do TSB	Agricultura familiar - Lei nº 11.326		Agricultura Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Araponga	1308	10654,68	104	7096,91
Divino	1236	12908,05	370	13911,79
Ervália	1622	14621,95	163	7808,88
Fervedouro	973	11357,62	275	13900,73
Miradouro	786	10556,91	139	10056,99
Muriaé	1087	19831,78	369	32969,86
Pedra Bonita	889	6519,6	60	1485,64
Rosário da Limeira	320	4772,56	66	3551,27
Sericita	474	4186,64	108	4688,05

Fonte: IBGE (2006). Elaboração do autor.

A partir dos dados apresentados podemos ressaltar as especificidades de cada município do território. A relevância e significância da agricultura familiar e a necessidade de medidas de alteração do índice de pobreza foram apresentados nas tabelas. Frente a essas realidades sumariamente descritas é que são realizados diagnósticos e construídos projetos, assim como o planejamento da intervenção de políticas públicas.

Para a operacionalização do PRONAT e construção dos projetos territoriais foi utilizado o PTDRS, assim como já dissemos nos capítulos anteriores. O Plano Territori-

al é construindo sob um diagnóstico feito a partir de dados secundários e de oficinas realizadas nos municípios. O PTDRS do TSB foi finalizado em 2005 e neste documento também estão sistematizadas algumas especificidades dos municípios do território, além de uma leitura da realidade feita pelos próprios atores sociais participantes do processo.

A elaboração do PTDRS foi coordenada pelo CTA/ZM, o qual estruturou a metodologia em duas atividades principais: realização de reuniões nas comunidades para a elaboração de um diagnóstico e oficinas municipais e territoriais para fechamento do plano. Com a elaboração do diagnóstico foram definidos os focos⁶⁰ das ações e dos projetos do TSB. Uma das prioridades é a *Preservação e Recuperação do Meio Ambiente*, justificado pela existência de uma unidade de conservação, o PESB, cujas ações se desmembram na diminuição das queimadas e dos desmatamentos, na recuperação dos ciclos da água e no manejo sustentável das unidades de produção familiar e a promoção de uma discussão aprofundada sobre a instalação de mineradoras no Território. O *Turismo Rural* como foco de investimentos para o TSB foi assim definido pelo potencial turístico da região. Segundo descrição contida no PTDRS, o turismo no Território teria o intuito de gerar ocupações e renda complementar a população. Para a *Agricultura Familiar Diversificada*, a justificativa se é a necessidade de garantir a melhoria da qualidade de vida da população por meio de uma “agricultura que priorize a diversificação, sempre em busca da sustentabilidade, complementada pela viabilização da comercialização e formação de jovens voltados para a realidade da comunidade e da agricultura familiar” (p.17). É nesse foco que se insere o apoio as organizações dos agricultores familiares. Outro foco é a *Agroindústria Familiar e Artesanato*, pois de acordo com dados do diagnóstico do PTDRS, o território possui um grande número de organizações, comunidades e pessoas que produzem artesanato ou produtos de pequenas agroindústrias, que precisam ser valorizados “como estratégia de diversificação da produção, geração de renda e incentivo à produção agroecológica diversificada” (p.25). Essa iniciativa seria uma forma de “gerar produtos para atender o turismo e consolidar um mercado solidário valorizando o uso de matérias-primas locais” (p.25). Por fim a *Cultura* aparece como foco com o objetivo de “promover o resgate cultural das comunidades do Território buscando incentivos para perpetuação das tradições, principalmente nos locais onde elas ainda ocorrem” (CTA-ZM, 2005, p.21).

⁶⁰ No PTDRS os eixos definidos como foco das ações são desmembrados em atividades que necessitam ser realizadas, ou seja, já é estabelecido um planejamento das atividades do Território de acordo com suas prioridades e necessidades. É dentro desse “foco” que os projetos devem se enquadrar.

Diante da apresentação desses focos de ação, das características gerais dos municípios do TSB, da breve discussão da constituição do PESB e sua importância para a criação do território, podemos adentrar ao processo de operacionalização da política. Inicialmente, vamos descrever e analisar algumas minudências do processo de alocação de recursos do PROINF aos municípios que conformam o TSB, analisando justamente o foco dos projetos territoriais elaborados no âmbito da política da SDT/MDA.

CAPÍTULO 4 – O FOCO DOS PROJETOS TERRITORIAIS DO TSB

Como já fizemos menção em capítulos anteriores, os projetos territoriais se enquadram, ou ao menos deveriam, nos eixos definidos pelo PTDRS. Esses eixos foram priorizados com base nas demandas sociais, econômicas, culturais e ambientais do território. São também formas de garantir que os projetos estejam alinhados, e respondam às demandas e propostas elencadas pelos atores sociais. Eles são elaborados a partir de representações⁶¹ sobre a realidade, sobre as necessidades de mudança. Ou seja, pela visão de mundo dos que o propõem, pois, de acordo com Bourdieu (1989), a ação sobre uma realidade é fruto da representação que se tem dela. Nesse sentido, Kageyama (2008, p.25) assume que “[...] as diferentes representações que são feitas da ruralidade têm diferentes consequências sobre as formas de desenvolvimento rural que são incentivadas ou permitidas”. Assim, a própria definição desses eixos e, posteriormente, dos projetos, já caracteriza uma forma de disputa pelas formas e alternativas de desenvolvimento.

À medida que tentamos discorrer sobre a operacionalização da política de desenvolvimento territorial no TSB torna-se crucial também verificarmos quais estão sendo os investimentos prioritários e os fatores que os motivam. Buscaremos, nas páginas a seguir, elaborar uma descrição, com base nos projetos territoriais do TSB, fornecidos por sua Secretaria Executiva, sobre o foco dos investimentos, para posteriormente, no próximo capítulo, analisar os processos de formulação e negociação e monitoramento dos mesmos.

4.1. O foco dos investimentos no TSB pela análise dos Projetos Territoriais

Moreira (2009) afirma que os projetos voltados ao desenvolvimento são direcionados para uma mudança que permita atenuar, até a eliminação, as desigualdades e os desequilíbrios de várias ordens, existentes em uma sociedade ou território. Os projetos no TSB também assumem essa concepção; a partir dos eixos do PTDRS são identificadas problemáticas às quais as mudanças se darão pelas ações dos projetos.

⁶¹ Para Jodelet, (2002, p.17) as representações sociais nos guiam no modo de “[...] nomear e definir conjuntamente diferentes aspectos da realidade diária, no modo de interpretar esses aspectos, tomar decisões e, eventualmente, posicionar-se frente a eles”.

Os projetos territoriais podem ser divididos em duas modalidades: Custeio e Investimento. O primeiro, de forma geral, está relacionado a aquisições e gastos que não visam à formação de patrimônio, por exemplo: reformas, reparos, ações de capacitação e materiais correntes. Já o segundo, de forma contrária, são gastos que têm a intenção de formação de patrimônios, por exemplo, a aquisição de veículos, equipamentos e edificações.

Foram analisados os projetos elaborados entre os anos de 2004 e 2010, com base em sua justificativa e metodologia. Esse é o período em que foram contratados recursos por esta política pública. Esses recursos, como descrito anteriormente, chegaram ao TSB por meio de projetos técnicos aprovados pela CEF. Tivemos acesso aos Planos de Trabalho desses projetos, nos quais há descrição apenas da justificativa e da metodologia, seguindo, além disso, orientações da própria SDT/MDA. Advertimos que no ano de 2003 também houve recursos aprovados por meio da política, porém não tivemos acesso aos projetos desse ano para uma análise mais detalhada – dos documentos que tivemos acesso constam apenas valores, sendo que o título dos projetos nos foi disponibilizado.

Entre os anos de 2007 a 2010 tentamos aglutinar ainda mais informações, uma vez que os projetos são mais detalhados. Pretendemos demonstrar, dentre outras coisas, quais argumentos são construídos em favor dos investimentos requeridos e realizados, além de buscar informações sobre as ações do Colegiado na formulação desses projetos. A descrição e a análise dos projetos, apresentadas a seguir, será feita por ano, por acharmos que facilita a compreensão sobre o processo de desenvolvimento territorial e permite uma comparação e visualização geral sobre eles. Para 2004 a 2006 tivemos acesso apenas a projetos de investimento/infraestrutura, ficando de fora os projetos da modalidade custeio⁶².

⁶² Não foi encontrada nos arquivos do TSB toda a documentação neste intervalo de ano. Apenas a partir de 2007 com o início do trabalho da articuladora territorial entrevistada é que os projetos foram encontrados de forma completa.

Devido às exigências regulamentares⁶³ para a execução dos projetos, as municipalidades são colocadas como órgão proponente em todos os projetos da modalidade investimento de 2004 a 2010, porém há projetos que são essencialmente pensados e formulados pelas próprias organizações não governamentais presentes no TSB. Evidenciamos a existência de diferenciações entre os projetos, visto a diversidade das organizações que os elaboram.

4.1.1. Projetos de 2004

Para o ano de 2004 foram aprovados quatro projetos, respectivamente, para os municípios de Araponga, Ervália, Divino e Miradouro. Em Araponga os investimentos foram direcionados a cinco ações. Cada ação é designada como meta, sendo elas: a construção de uma Escola Família Agrícola (EFA “Puris”); a construção da sede da Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Solidária de Araponga (Ecosol-Araponga); a Construção da Casa da Cultura e por fim investimento na Gestão do Território. A principal justificativa para estes investimentos está no fato de haver uma concentração da população de Araponga no meio rural, mostrando, naquela época, que 73% da população estaria no meio rural, e deste total, 90% seriam de base familiar. Nesse município já há iniciativas engendradas em torno da cultura e do cooperativismo.

De um modo geral, as EFAs aparecem como investimento característico no TSB, com justificativa de que os pequenos agricultores “não tiveram e não tem acesso a um tipo de educação voltada para o campo” (CODETER, 2004, p.7). O modelo de educação das EFAs é constantemente incentivado entre as organizações do TSB, pois trazem, de acordo com a representação social que dele fazem nos documentos e falas, além da formação escolar básica, uma formação política que permite repensar os processos de transformação social no campo.

⁶³ Para a execução dos recursos previstos nos projetos territoriais é necessário que as entidades executoras estejam cientes dos dispositivos legais que regem a aplicação dos recursos públicos a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União e Lei de Orçamento da União, que regulamenta a aplicação de recursos provenientes do Orçamento da União, como é o caso dos recursos do PROINF destinados aos territórios rurais; a Resolução do Condraf, que indica instâncias responsáveis e procedimentos necessários para a aplicação dos recursos nos territórios; Instrução Normativa n. 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao disciplinar a celebração de convênios que envolvam a utilização de recursos da União e; as Diretrizes Operacionais da SDT/CEF, ao estabelecerem diretrizes para a operacionalização da aplicação e gestão dos recursos de apoio à infra-estrutura e serviços em territórios rurais pela Caixa Econômica Federal.

O projeto de 2004 elabora a justificativa que a Escola Família Agrícola⁶⁴ tem contribuído para a superação dos problemas gerados pelo êxodo dos jovens, que saem do campo para estudar nos centros urbanos, quais sejam, a desagregação familiar, a desestruturação parcial do processo de produção agrícola em regime de economia familiar e o rompimento dos laços desses jovens com o meio social de origem. Estas iniciativas educacionais também são incentivadas em abrangência territorial, a sua extensão geográfica atenderia a todos os municípios do território. Estas são questões que, como salientou Wanderley (2000), traduzem aspectos de superação do “rural” (e da ideia de seu “desenvolvimento”) como questão estritamente agrícola.

Com relação às cooperativas de crédito da agricultura familiar, elas são definidas como organizações que possuem o objetivo de atender à demanda de acesso ao crédito dos agricultores familiares. Os bancos tradicionais diagnosticam o texto do projeto, não disponibilizam linhas de crédito que atendam as especificidades deste público. Sendo assim, na elaboração da justificativa ao financiamento do projeto, a Ecosol⁶⁵ surge como uma alternativa de acesso ao Crédito, aplicada as populações rurais de baixa renda, gerenciada pelos próprios agricultores.

Outro investimento que ganhou relevância no TSB foram os Centros Culturais, que surge no ano de 2004 no município de Araponga; mas também em Rosário da Limeira. Estes centros de promoção da cultura “trazem como objetivo primordial o desenvolvimento social, através da geração de novas perspectivas de emprego e renda, com a preservação e a promoção de práticas culturais, artesanais, folclóricas e o desenvolvimento sociocultural das comunidades do território” (CODETER, 2004, p.8). Esse espaço também está alocado para ser local de lazer e realização de cursos e oficinas culturais, apresentação e ensaio de grupos folclóricos, grupos de dança, música e teatro, realização de reuniões, seminários e outros, além de tornar-se um centro de comercialização de artesanatos e produtos da agroindústria.

No ano de 2004 houve projeto na “gestão territorial”, relacionados à aquisição de equipamentos destinados à utilização da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), que até então era o fórum territorial. A figura do CODETER não apa-

⁶⁴ A EFA “Puris” funcionava precariamente na propriedade de um agricultor que cedeu o terreno para esse fim, o projeto viabilizaria a construção de uma sede definitiva.

⁶⁵ A Cooperativa da Agricultura Familiar e Economia Solidária de Araponga (ECOSOL-Araponga) já era uma experiência em curso no TSB, e a iniciativa nasceu das necessidades e ação dos próprios agricultores familiares.

rece nos projetos desse ano e nem mesmo nos projetos do TSB de 2005. Foi requerido, ainda, via projeto, maquinário móvel para beneficiamento de café, visto que a maior parte da renda dos agricultores é derivada da agricultura, com um grande destaque para cafeicultura, sendo esta cultura predominante entre os pequenos agricultores de Araponga. Um investimento voltado ao aumento da produção e a tentativa de obtenção de melhor preço no produto final.

As metodologias desses projetos descrevem a obrigatoriedade de realização de processos licitatórios para a compra de equipamentos e contratações para execução das obras. Os equipamentos adquiridos seriam repassados a uma associação de agricultores familiares e sua gestão feita pela mesma, por meio de critérios definidos pelo CMDR. Os conselhos municipais aparecem com papéis claros e definidos no início da política: os projetos eram elaborados sob a exigência de envolvimento destes conselhos e a gestão das infraestruturas e equipamentos deveriam ter sua participação⁶⁶.

No município de Divino os investimentos no ano de 2004 via território se concentraram na adequação de uma infraestrutura para comercialização e organização da produção. A infraestrutura, um galpão, foi construída no ano de 2003, porém justificou-se a necessidade de adequá-lo às realidades dos agricultores familiares da região, de modo a atender suas demandas. O projeto aponta a pretensão de torná-lo um espaço para a armazenagem e classificação de café agroecológico e orgânico, pautando um modo de produção diferenciado que contraria a utilização de agrotóxicos e valoriza a relação harmônica homem-natureza.

Em termos metodológicos, por mais que já existisse a figura do CIAT, esta ainda era um “fórum desarticulado”, o que levava o CMDR a assumir as responsabilidades pela administração e manutenção do galpão construído. Nesse projeto e em todos os outros as orientações em relação a obras e aquisição de equipamentos é o cumprimento de processo licitatório e o repasse dos bens adquiridos às associações também é obrigatório, via contrato de comodato⁶⁷.

Em Ervália, município que também recebeu recurso em 2004, os investimentos direcionaram-se para a estruturação da Escola Família Agrícola. Essa iniciativa recebe as mesmas justificativas acima citadas, ressaltando a intenção de “fixar os jovens no

⁶⁶ Afirmativa contida nas orientações que são divulgadas pela SDT/MDA para elaboração dos projetos territoriais.

⁶⁷ O comodato é um documento legal que garante o repasse do bem (infra-estrutura) a outra pessoa.

campo, ampliando suas possibilidades de geração de renda, exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida” (CODETER, 2004, p.10). Além disso, ressaltamos que para as EFAs a proposta de Pedagogia da Alternância é introduzida nos projetos como um modelo de educação rural para o Território da Serra do Brigadeiro.

Miradouro, como supracitado, teve seus primeiros investimentos alocados no Centro de Cultura (Casa da Cultura). A justificativa é construída frente à reconhecida necessidade de criação de mecanismos que difundem cultura em todos os seus setores, como meios de socialização. A valorização das atividades culturais, assim como das atividades turísticas, aparece nos projetos como novas formas de geração de emprego e renda, ressaltando as atividades não-agrícolas como alternativas de trabalho no meio rural.

4.1.2. Projetos de 2005

Em 2005, o município de Ervália aprovou o investimento para a complementação da EFA, que também obteve financiamento em 2004. Esses recursos complementares visavam à construção do Bloco D da EFA⁶⁸, que seria indispensável para seu funcionamento. No município de Muriaé o projeto destinou-se à construção do “Centro multiuso”⁶⁹. A construção desse espaço é fruto de uma articulação entre poder público local e a associação dos pequenos produtores de Muriaé, e tem como proposta uma gestão compartilhada. As ações dessa associação são direcionadas ao “fortalecimento da agricultura de base familiar”, na justificativa do projeto encontramos que com a “constituição do território, esta comunidade, a exemplo de várias outras, percebeu a oportunidade de fortalecer-se através da participação nas discussões e no processo de diagnóstico e planejamento territorial” (CODETER, 2005, p.4).

Com fins similares, o município de Rosário da Limeira foi contemplado, em 2005, com recursos para a construção do Centro de Apoio ao Turismo, Cultura e Meio Ambiente. O projeto se propunha a apresentar e divulgar os atrativos turísticos da regi-

⁶⁸ A construção da Escola Família Agrícola de Ervália foi realizada por blocos, que agrupam salas de aula ou espaços para atividades da escola. Este projeto especificamente se ateve ao bloco denominado “D”.

⁶⁹ O Centro multiuso é um espaço construído para abarcar atividades ligadas ao turismo, à cultura e ao meio ambiente, servindo também como local para realização de eventos e reuniões, de utilização, prioritariamente, dos agricultores familiares do TSB.

ão, no sentido de aproveitar as potencialidades locais e a produção caseira e artesanal proveniente da agricultura familiar.

A finalidade voltada ao turismo e ao artesanato apresenta uma atenção ao potencial turístico e do ecoturismo da região, os investimentos mostram que a prioridade sai do estritamente rural para dar lugar a outras formas de geração de renda, que complementa a atividade fim, o trabalho agrícola, assim como argumentado por Graziano da Silva (2001). O Centro Multiuso é pensado também como forma de criar canais de comercialização dos produtos e artesanatos do município, via turismo e escoamento da produção.

A “geração de emprego e renda” permeia praticamente todos os projetos. A construção do Centro em Rosário da Limeira, mencionado anteriormente, esteve ancorado na possibilidade de incremento na geração de renda com atividades que até então eram marginais e sem um grau de organização que permitissem esse incremento. A proposta metodológica para este projeto tem uma pequena diferenciação com relação às outras já descritas, além dos procedimentos orientados pela SDT/MDA. Consta que após a construção do Centro, ele deverá ser acompanhado permanentemente pelo CM-DRS com apoio da municipalidade local; e aí entram as ONGs que desenvolvem atividades no município, como parceiras na gestão do empreendimento. O projeto, pensado dessa forma, pode ser um aglutinador de forças em prol dos seus objetivos, no sentido de promover a aproximação entre os diferentes atores locais.

Em Araponga, os investimentos do ano de 2005 tiveram como foco a complementação dos investimentos realizados em 2004, na EFA, Cooperativa de Crédito e Casa da Cultura; além desses, se propôs para esse ano o apoio ao processo de elaboração do Plano de Comunicação do TSB. A proposta de complementação de investimentos foi feita no sentido de terminar obras, dar continuidade⁷⁰ a projetos e melhorar o que já foi construído. As justificativas são as mesmas elaboradas nos projetos do ano anterior, destacando a menção aos eixos do PTDRS e a adequação dos investimentos ao planejado neste documento.

⁷⁰ Para Moreira (2009), a “continuidade” é uma das categorias de entendimento dos tipos de projeto. Ela pode ser percebida frente aos limites temporais que estes projetos enfrentam. Dentro da lógica temporal, há projetos que são estendidos para terem *tempo* de cumprir os objetivos estabelecidos. Outros projetos são feitos para dar *continuidade* a projetos anteriores; outros, ainda, que têm como origem os sucessos e falhas de *projetos anteriores*. Há projetos que “não chegam a um fim”. Eles podem apenas receber nomes diferentes, instituições por vezes diferentes, com mais ou menos técnicos, mais ou menos recursos, mas que continuam a operar na mesma área durante tempo indeterminado.

O projeto aprovado no município de Divino partiu da mesma lógica de complementação, com o objetivo de apoiar a comercialização de parte da produção de café orgânico e agroecológico dos agricultores familiares da região. Em 2004, foram adquiridos equipamentos para o galpão já construído, de forma a adequá-lo à classificação e armazenagem do café. Em 2005, foram aprovados recursos para ampliação deste galpão e aquisição de mais equipamentos para torná-lo viável à armazenagem da produção. A utilização do galpão seria de uso exclusivo para agricultores familiares da região, assim como consta no projeto.

No município de Miradouro, os projetos de 2005 apresentaram grandes diferenças com relação aos de 2004. Naquele ano, o município recebeu recursos para construção de um Centro de Classificação e Prova do Café, no ano anterior os recursos voltaram-se ao apoio das “atividades culturais⁷¹”. O Centro de Classificação e Prova do café foi justificado pela importância da cultura do café no município e na região, sendo a principal atividade econômica, onde “um dos maiores problemas enfrentados na região é o baixo preço na comercialização, em função do desconhecimento da real qualidade do seu produto” (CODETER, 2005, p.25). O projeto apresenta dados que mostram que a construção deste centro poderia trazer um incremento de 30% no preço de venda do produto.

4.1.3. Projetos de 2006

No ano de 2006, o município de Araponga teve mais dois projetos aprovados no âmbito do PRONAT, todos relacionados ao apoio das atividades culturais e do trabalho com artesanato no TSB. O interesse e o apoio a essas atividades, segundo depoimento em entrevista, “extrapolam as finalidades puramente econômicas” (Conselheiro, representante...). Para ele, a cultura representa um dos principais elementos impulsionadores do desenvolvimento territorial.

A partir de 2006 passa a ser introduzido na proposta metodológica dos projetos a prestação de contas ao CODETER. A figura do Colegiado, por orientação da SDT/MDA, se insere nos processos de coordenação e gestão das infraestruturas. De 2004 a 2005 somente o CMDR tem papel descrito e regulamentado na metodologia dos projetos. Outra medida da metodologia que aparece em 2006 é a publicação em jornal

⁷¹ Construção do Centro de Cultura.

local, afixado em locais públicos, contendo as prestações de conta referentes à execução dos projetos. De acordo com a regulamentação estabelecida, essa mesma prestação de contas deveria ser enviada ao CMDR, à municipalidade e ao CODETER.

No que tange os projetos relacionados ao eixo Cultura, o município de Divino, em 2006, recebeu recursos para a construção da Casa da Artesã e do Artesão, que cujo objetivo era apoiar a atividade cultural e artesanal do município e da região. Como consta no projeto, a ideia de apoio à cultura derivou das discussões sobre as diversas vocações dos municípios do TSB, por intermédio do processo de diagnóstico e planejamento que deu origem ao PTDRS, que revelou a importância do trabalho artesanal em toda região.

No ano de 2006 apareceram pela primeira vez os termos “monitoramento e avaliação” nos projetos. Consta nesses projetos que a administração das infraestruturas construídas seria responsável por definir instrumentos para monitorar e avaliar o controle social do bem e de seu uso. O monitoramento da implementação do projeto e da utilização das infraestruturas construídas seria um meio de aumentar e garantir o controle social, provocando maior envolvimento dos atores sociais.

Em Ervália, o projeto destinou-se ao apoio à agricultura familiar por meio de ações voltadas à EFA e à comercialização da produção. Essa última via a construção de um barracão para comercialização dos produtos agrícolas e artesanato. Quanto à EFA, a obra se refere à conclusão da escola, pautando, de acordo com o projeto, uma nova forma de educação para o rural do TSB. Nas suas ações aparece a necessidade de fazer monitoramento e avaliação dos projetos.

Para Miradouro o projeto aprovado em 2006 direcionou-se a comercialização da produção e ao cooperativismo de crédito da agricultura familiar. A comercialização seria apoiada pela constituição de um espaço onde funcionaria um “mercado do produtor”, que exporia produtos locais oriundos da agricultura de base familiar. A proposta da cooperativa de crédito em Miradouro se justifica e se sustenta de maneira diferenciada da proposta da cooperativa de crédito em Araponga como já discutimos⁷². Aqui a justificativa é que os agricultores familiares obtenham “recursos para serem investidos na melhoria e diversificação das lavouras, melhoria das infraestruturas de beneficiamento e

⁷² A cooperativa de crédito de Araponga (ECOSOL) e a de Miradouro (CREDITAG) atendem o mesmo público: agricultores familiares, porém a ECOSOL emerge vinculada à FETRAF e à CREDITAG e à FETAEMG. Essa formação lhes confere relações diferenciadas com o seu público e objetivos distintos.

armazenamento da produção, movimentando a economia em sua área de abrangência, aquecendo toda a cadeia do agronegócio” (CODETER, 2006, p.11). Seriam adquiridos veículos e equipamentos para a cooperativa de crédito, sendo que o controle social do veículo seria aberto ao CODETER.

No projeto de Rosário da Limeira havia três ações diferenciadas, compreendendo a construção de um Centro de Classificação e Prova do Café, principal produto agrícola da região, para o qual se aciona a necessidade de alcance de preço melhor. Recebeu financiamento também para um investimento que aparece pela primeira vez em 2006, a aquisição de trator e implementos agrícolas, que é justificada pelo fato de que “o município é forte produtor de café, cresce a pecuária leiteira, a fruticultura está sendo introduzida na região com crescimento significativo, além da silvicultura, horticultura e criação de peixes” (CODETER, 2006).

Outra ação do projeto previa a construção de um viveiro de mudas, com finalidade de incentivar a proteção de nascentes e a recuperação de áreas degradadas, além de fomentar o plantio de eucalipto para o uso nas unidades de produção e apoiar a produção de maracujá. Há também uma ação relacionada à aquisição de um veículo para transporte coletivo que versa o apoio às várias atividades de todo o território, assim como os investimentos e os custeios que foram aprovados, com fins de viabilizar a participação dos agricultores nas atividades de formação/capacitação e gestão social do território.

Para o gerenciamento do trator agrícola estava prevista a cobrança de uma taxa de 10 litros de óleo diesel por hora de trabalho. O viveiro teria sua operacionalização e gestão a cargo da municipalidade que contaria com apoio da EMATER-MG e IEF, com supervisão do CMDR e do CODETER. O veículo de transporte coletivo tem sua gerência atrelada ao CEIFAR, com termo de uso do bem a ser validado pelo CODETER.

4.1.4. Projetos de 2007

Em termos de números de projetos o ano de 2007 teve a maior parte das aprovações. Foram nove projetos apoiados, visto que naquele ano houve duas rodadas para seleção. Uma característica peculiar dos projetos desse ano foi seu objetivo com foco na complementação de ações já iniciadas, tendo como premissa o desenvolvimento de de-

terminadas atividades agrícolas ligadas à agricultura familiar, por exemplo, promover a melhoria da produção e da comercialização dos produtos da agricultura familiar.

O município de Miradouro, por exemplo, teve recursos aprovados para garantir a aquisição de equipamentos para o funcionamento do Mercado do Produtor Rural, construído no ano anterior, e equipar a casa de cultura construída em 2004, ambos os projetos já financiados pelo MDA, mas que, pela justificativa, careceriam de recursos complementares. Os recursos para equipar a casa da cultura se sustentam na necessidade de “integração entre zona rural e zona urbana” (CODETER, 2007, p.6). Essa perspectiva mostra a manifestação de um discurso, valorizado pelos proponentes, que passa a conferir importância à interação cultural entre rural-urbano.

Em Araponga o projeto de 2007 traz um elemento novo. A prefeitura fez apenas o requerimento dos recursos que seriam destinados a atividades realizadas pelo CTA-ZM. Essa organização indicou pretensões de realizar um conjunto de ações voltadas à promoção da agroecologia, em atividades ligadas à assistência técnica, extensão rural, capacitação de agricultores familiares e suas organizações e ações de mobilização social. A prefeitura apresenta-se apenas como parceira, viabilizando aquisição e repasse de equipamentos. O projeto, em sua justificativa, apresenta dados que demonstram que apenas 35% dos agricultores familiares do município têm acesso à serviços de assistência técnica e extensão rural; e que os principais limites para ampliar os serviços são a falta de recursos humanos, veículos, equipamentos e ainda recursos para custeio das atividades. O CTA-ZM, a partir destes dados apresenta a necessidade de aumentar seu público atendido, garantindo maior dedicação de sua equipe técnica ao território. A área de atuação do CTA-ZM não compreende todo território, o que faz com que a organização se depare com outros atores neste “campo” (Emater/MG, IRACAMBI, CEIFAR). O projeto é uma forma de ampliar sua área de abrangência e fonte de recursos, e assim fazer que a organização consiga direcionar suas ações a todos os municípios do TSB. A entidade solicitou aquisição de veículo e equipamento de informática e multimídia, justificando serem indispensáveis para realizar as atividades propostas.

No município de Fervedouro outro grande projeto foi financiado: a construção do Centro de Atividades Integradas (CENAI). O empreendimento possui como finalidade a classificação e prova do café; apoio ao turismo, cultura e meio ambiente da região; comercialização do agroartesanato produzido pelos agricultores familiares; construção de anfiteatro para realizações de reuniões e eventos em geral; e também estaria vincula-

do a atividades como o “Mercado do Produtor”, espaço para livre comercialização dos produtos dos agricultores familiares. A sala de classificação e prova do café foi justificada como uma reivindicação dos próprios agricultores e uma oportunidade de “agregar preços mais realistas” além de “realizar negócios diretamente com clientes” (CODETER, 2007, p.14). O mercado do produtor promoveria a aproximação dos agricultores com os centros consumidores. Estas justificativas mostram uma visão, expressa no projeto, sobre o agricultor e a agricultura, em que predomina a relação com o mercado e a agregação de valor, incluindo a necessidade de introdução de inovações tecnológicas. Tal justificativa desconsidera as relações históricas com a terra, e força o agricultor a entender como “melhor opção” as inovações.

Em Pedra Bonita os investimentos desse ano também foram direcionados à criação de estruturas para viabilizar a comercialização da produção dos agricultores. Foi financiada a construção de um galpão para comercialização, além da aquisição de veículo e equipamentos para garantir sua operacionalização. A descrição desse projeto não consta nos dados fornecidos, mas essa informação consta dos documentos produzidos pela comissão de monitoramento instituída pelo Colegiado.

Em Muriaé os investimentos destinaram-se a viabilizar a operacionalização do “Centro Multiuso”, construído em 2005 com recursos do PROINF. Dessa vez requereu-se a aquisição de móveis e equipamentos para proporcionar o funcionamento adequado do espaço. Na mesma perspectiva de apoio à comercialização, o município de Rosário da Limeira aprovou recursos para a construção do Centro de Comercialização, espaço que seria destinado à realização de atividades voltadas à comercialização de produtos da agricultura familiar da região. O projeto se sustenta na justificativa de que a produção da agricultura familiar em Rosário da Limeira é diversificada e a comercialização é feita de forma “desorganizada e individualizada”. Dessa forma, carecia de um espaço “estratégico” para apresentação, divulgação e comercialização dos produtos.

Assim como em anos anteriores, em 2007 os projetos demonstraram a importância de recursos para viabilizar e complementar outros projetos. As justificativas no sentido da complementação de projetos passam a ser constantes, uma vez que as recomendações da SDT/MDA corroboram e incentivam estas iniciativas⁷³. Os proponentes dos

⁷³ Como mencionado no capítulo anterior, a SDT/MDA estabeleceu a regra que afirma a prioridade aos projetos que tinham como objetivo a complementação de atividades em andamento. Foi uma medida adotada no sentido de garantir que os investimentos anteriores se viabilizassem.

projetos submetem-se às normas e recomendações e se apóiam nestas diretrizes para elaborar os projetos, levando ao que denominamos de “adequação normativa⁷⁴” dos processos.

Ervália recebeu recursos para a construção de galpão para depósito de calcário e adubo, um investimento diferente dos que já haviam sido feitos no território. O objetivo do Galpão, de acordo com o texto do projeto elaborado, é “armazenar e distribuir insumos, visando à redução do custo nas atividades agrícolas desenvolvidas pelos agricultores familiares” (CODETER, 2007, p.26). A justificativa para tal investimento é a utilização dos insumos agrícolas nas principais culturas do município, que são: o café, o milho e o feijão. Além disso, seria viabilizada a compra conjunta dos insumos, o que reduziria o preço do produto em até 65%. Dessa forma, a estrutura estaria vinculada aos processos de compra, armazenagem e distribuição destes insumos em Ervália e municípios vizinhos. O STR de Ervália ficaria encarregado da gestão da infraestrutura, a sua viabilidade seria garantida por meio de cobrança de taxas de acordo com os custos das atividades.

Ainda no sentido da complementação, Rosário da Limeira teve seu segundo projeto aprovado no ano de 2007, dessa vez em uma segunda rodada de priorização dos projetos, que foi possível por um reajuste nos valores e recursos do PROINF. Os investimentos direcionaram-se à aquisição de equipamento visando à continuidade do Centro de Comercialização, aprovado no primeiro período do mesmo ano, mas que já estava em execução. A justificativa é a necessidade de complementação do Centro de Comercialização com materiais e equipamentos para aplicabilidade das atividades planejadas, no que tange a comercialização e industrialização da produção. Esse projeto daria continuidade às atividades propostas no projeto anterior.

4.1.5. Projetos de 2008

a) Ações de Custeio⁷⁵

⁷⁴ “Adequação normativa” refere-se ao argumento de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) de que a rotina e a burocracia dos projetos imposta pelo desenho da política eliminam o caráter competitivo e restringe a possibilidade de inovação que eles poderiam ter; e seus autores são levados a elaborar aquilo que não escape das exigências administrativas e burocráticas dos órgãos federais de controle.

⁷⁵ A partir do ano de 2008 as ações de custeios serão apresentadas em subtópicos para facilitar a leitura e o entendimento. É a partir deste ano que os dados fornecidos nos permitem esta forma de apresentação.

Nos projetos elaborados para o ano de 2008 as ações de custeio perpassam por duas questões presentes nas propostas: fortalecimento das iniciativas coletivas dos agricultores familiares e capacitação desse público para gerenciar as organizações e ações em prol do desenvolvimento rural. As capacitações estão relacionadas a difundir conteúdos que proporcionem aos agricultores familiares, inseridos em organizações cooperativas, a apreensão de questões e procedimentos que ajudem na gestão. As ações de fortalecimento estavam direcionadas à questão da identidade cultural do território, à educação do campo e às organizações de trabalhadores rurais.

Dentre as atividades de fortalecimento das organizações coletivas constata-se que há dois tipos de atividades desenvolvidas. Uma delas centra-se nos aspectos de gestão dos projetos já constituídos ou em fase de implementação. Esta ação se justifica pela dificuldade de garantir a viabilidade infraestruturas e empreendimentos constituídos. A segunda toma como base a necessidade do estabelecimento de uma “consciência crítica e propositiva” por parte dos agricultores e suas organizações sobre os desafios ambientais vivenciados pelo Território Serra do Brigadeiro.

Dos cinco projetos de custeio apresentados ao CODETER do TSB, em 2008, dois trazem justificativas pertinentes ao que podemos denominar de “complementaridade de ações”⁷⁶. O que significa que são elaboradas ações, por meio da formulação de projetos, para potencializar outras ações já em curso, financiadas por projetos anteriores. No TSB, os recursos requeridos para custeio, com frequência, são utilizados para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos projetos. Em projetos com caráter mais localizado, como o de capacitação em cooperativismo de crédito, são observáveis justificativas relacionadas às dificuldades de acesso ao crédito. Observa-se que para a elaboração dos projetos que tenham como beneficiárias as cooperativas de crédito é construído um diagnóstico que busca justificar o investimento. Esse levantamento é feito pelas próprias organizações do território. O fortalecimento das organizações cooperativas por meio dos projetos financiados pelo PROINF, também é justificado, nos projetos, pela possibilidade de mobilização de agricultores e agricultoras para o fortalecimento do próprio cooperativismo e associativismo na agricultura familiar.

Ações de custeio no ano de 2008 também foram elaboradas para a “questão ambiental”. Há projetos que possuem como foco trabalhar junto às famílias para que pos-

⁷⁶ Para fins de recordar, a “complementaridade das ações” é uma característica de alguns projetos, cujas justificativas estão sempre atreladas à possibilidade de potencializar projetos em andamento.

sam participar ativamente de todo o processo de desenvolvimento da região. Assim, a preservação ambiental, ligada às Áreas de Preservação Ambiental (APA), carece, de acordo com o diagnóstico presente no texto dos projetos, de dedicação e mobilização de atores e de recursos. No plano das ações que envolvem “questões culturais”, os projetos de custeio trazem como justificativa o enquadramento a um dos eixos do PTDRS. A cultura é abordada como um instrumento aglutinador de relações sociais, por fazer referência à identidade da região, o que leva a considerar sua importância para o desenvolvimento dos demais eixos do plano. Projetos desse tipo são considerados pelo Colegiado como “estratégicos”, como uma forma de resgatar elementos, crenças e costumes inerentes às diferentes comunidades que compõem o TSB.

O projeto voltado às ações culturais aponta como objetivo a publicação de um texto (cartilha) que aborda a cultura dos povos da Serra do Brigadeiro. Esse material, por sua vez, seria fruto de um projeto denominado “Inventário da Cultura Popular na Serra do Brigadeiro”. Concomitantemente, seriam realizados fóruns, debates e exposições, reuniões e encontros com grupos folclóricos da região, no intuito de difundir traços da cultura entre os diferentes atores sociais do TSB. Nas metodologias dos projetos consta que os cursos e oficinas devam partir das realidades locais e do TSB, e os materiais produzidos por movimentos sociais e organizações de produtores seriam tomados como base para eventuais discussões. A justificativa para isso é a problematização das realidades e a formulação de ações que seja apropriada a ela.

b) Investimento

Quando tomamos como parâmetro os projetos na modalidade “investimento” deparamos com uma realidade singular. Todos os projetos para o ano de 2008 envolveram aquisição de tratores agrícolas, ou equipamentos para tratores. Em apenas um dos três projetos, foi incluída uma atividade diferenciada das demais: o financiamento à construção de infraestrutura para o Posto de Atendimento ao Cooperado (PAC) da Cooperativa de crédito em Rosário da Limeira.

A construção do PAC de Rosário da Limeira está relacionada à intenção de ampliação e fortalecimento da política de crédito na região, tentando envolver um número maior de associados. A construção da infraestrutura, de acordo com a formulação do projeto, visa permitir agilidade, eficiência e praticidade no atendimento e acompanha-

mento dos investimentos das famílias de agricultores familiares. A justificativa para tal investimento é a capilaridade e importância que as cooperativas de crédito vêm alcançando no território Serra do Brigadeiro.

Nos projetos de aquisição de trator o argumento central é a necessidade de continuidade de ações e projetos planejados e executados no TSB. Em 2006, o município de Rosário da Limeira adquiriu um trator com recursos do PROINF e, segundo informações contidas no projeto, a máquina está prestando importantes contribuições à comunidade, porém há grande demanda pelo seu serviço. A justificativa ao investimento em equipamentos se assenta nessa realidade para adquirir mais implementos e equipamentos para atender de maneira mais qualificada as demandas apresentadas.

A aquisição de máquinas agrícolas não consegue se inserir numa estratégia territorial e se isola dos eixos estratégicos do PTDRS, pois não se enquadra em nenhum de seus focos de ação. A aquisição do trator, em todos os casos de 2008, traz como justificativa o apoio ao plantio, colheita e transporte da produção, conseqüentemente é visto como fator de melhoria de produtividade e renda. Basicamente, quando se trata da gestão desse tipo específico de projeto e de bem adquirido, a prestação de contas é a ferramenta mais utilizada. Nesse caso, a associação de produtores rurais, que ficará responsável pelo uso do trator, terá que se encarregar de elaborar prestações de conta anuais, a serem publicadas e divulgadas em meio a todos os beneficiários diretos e indiretos. Essa medida é uma forma de gerar confiança e responsabilidade pelo uso do recurso público.

4.1.6. Projetos de 2009

a) Custeio

Em 2009 foi constatado nos materiais cedidos pela secretaria do TSB apenas um projeto na modalidade custeio. Este projeto, que possui como instituição proponente o CEIFAR-ZM, teve como objetivo mobilizar agricultores familiares para a produção e agregação de valor aos produtos da agricultura familiar. A ação se justifica pelas necessidades elencadas no projeto, quais sejam, a de defesa dos direitos dos trabalhadores rurais da Zona da Mata mineira, o que daria continuidade ao processo de auto-organização iniciado na década de 1980, principalmente por meio dos trabalhos de base dos sindicatos dos trabalhadores rurais.

A proposta metodológica consistia em “trabalhar junto aos órgãos competentes e famílias dos agricultores para, de forma integrada, organizar e formar APAs, elaborar plano de manejo, formar conselheiros, trabalhar junto às famílias para que possam participar ativamente de todo o processo de desenvolvimento regional” (CODETER, 2009, p.22). Outras ações descritas no projeto são em benefício das cooperativas de crédito do sistema CREDITAG, como as realizações de intercâmbio com sistemas cooperativos do Sul do País, mobilizações de cooperados, contratação de consultoria externa e elaboração de materiais para divulgação da cooperativa. A abrangência do projeto (dos benefícios e resultados) se limita a municípios do território que possuem associados do CEI-FAR (Fervedouro, Muriaé, Miradouro e Rosário da Limeira). Do mesmo modo, as ações que possuem como beneficiários a CREDITAG abrangem os municípios onde estão seus cooperados. É notável, nesse caso, que a abrangência e as ações dos projetos são configuradas e desenvolvidas nos limites das ações das entidades que os propõe.

b) Investimento

No plano dos projetos da modalidade investimento para o ano de 2009 pudemos constatar que a predominância de ações direcionadas à aquisição de tratores agrícolas identificadas em 2008 não aparece. Dos três projetos de investimento, apenas um apresenta como item a ser adquirido um caminhão, que seria utilizado para transporte dos produtos. As outras ações referem-se à aquisição de equipamentos para o “Centro de Beneficiamento do Café” e continuidade da sala de provas e classificação de café, que é um projeto já executado em anos anteriores e também investimento para a complementação da estrutura física da EFA de Araponga.

O investimento no caminhão é considerado localizado, tendo o município de Muriaé como beneficiário. O bem seria empregado em ações de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar e substituiria um caminhão que era cedido a Muriaé via parceria com outros municípios. Os equipamentos para o centro de beneficiamento do café também estão relacionados à comercialização. Essa vertente de ação está sendo a mais explorada pelos projetos elaborados no território.

À luz dessa caracterização, a aquisição do caminhão, por sua vez, traz como objetivo aumentar a produção e a renda dos agricultores familiares. No caso da aquisição dos equipamentos para o centro de beneficiamento do café o objetivo é o desenvolvi-

mento da produção cafeeira do município de Miradouro, focalizando ainda mais o investimento, por envolver apenas um município e se limitar apenas aos cafeicultores.

As metodologias descritas nos projetos delineiam as formas como serão gerenciadas as infraestruturas e seus responsáveis. No caso do caminhão, será gerenciado por uma associação intermunicipal dos pequenos agricultores e produtores rurais de Muriaé, Barão do Monte Alto e Rosário da Limeira. Com essa inter-relação no gerenciamento se previu a realização de ações em parceria entre a Associação Intermunicipal, Central das Associações da Agricultura Familiar de Rosário da Limeira, Associação dos Produtores Rurais de Miradouro, Prefeituras Municipais, Secretarias de Agricultura, CMDRS, EMATER-MG, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Comunidades rurais. A metodologia estruturada dessa forma, criar um arranjo institucional para gerenciamento e implementação do projeto.

Da mesma forma, na metodologia do projeto que prevê aquisição de equipamentos para o centro de beneficiamento do café consta que ele será gerido pela associação de pequenos produtores rurais de Miradouro, mas em articulação com a EMATER, com o STR e com a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente. O arranjo previsto para gerenciar esse projeto inclui a relação entre poder público local e sociedade civil organizada. Ainda nesse projeto, vimos que as ações nele contidas são exclusivamente para complementar um projeto anterior de construção de uma sala de prova e seleção do café. A argumentação do projeto para esta “ação complementar” é que “não adianta saber que o produto tem bom rendimento e qualidade e depois entregá-lo ao atravessador só com uma pequena margem a mais do lucro, o que se visa com esse projeto é prepará-lo para o mercado regional e também para exportação” (CODETER, 2009, p.9). Esse caráter de complementação está presente em todos os anos analisados, e vem sendo utilizado como estratégia pelo território para potencializar as infraestruturas existentes.

4.1.7. Projetos de 2010

O conjunto de projetos do Território da Serra do Brigadeiro do ano de 2010 particularmente não apresentou nenhuma ação de custeio e apenas três ações de investimento. Dentre essas, a primeira veio em apoio à produção e comercialização de produtos da agricultura familiar de Fervedouro, enquanto que as duas restantes se referem à rede educacional do território: uma para complementar as obras inacabadas da EFA

“Puris” em Araponga e a outra para a construção de um centro especializado em educação do campo no município de Miradouro. Mais especificamente, a primeira ação materializa-se na aquisição de um caminhão e na construção de um viveiro regional de mudas; enquanto que a segunda na ampliação das dependências físicas da EFA “Puris”, assim como da aquisição de um sistema de aquecimento solar; e, a terceira, na construção de uma escola técnica rural.

Justifica-se a necessidade da aquisição de um caminhão por parte da prefeitura de Fervedouro pelo fato dos meios disponíveis para apoio aos agricultores familiares dos municípios do TSB ainda serem de pouca expressão, tendo em vista a extensa área territorial dos municípios, onde um caminhão proporcionaria aos produtores “apoio no transporte de insumos e mudas que serão produzidas no viveiro regional, bem como o transporte da produção que será feito da zona rural para sede do município, onde serão comercializados” (CODETER, 2010, p.5). O viveiro regional, diferentemente, justifica-se pela intenção de “disponibilizar mudas frutíferas, nativas, exóticas e de café a preço de custo” (CODETER, 2010, p.6), não só aos agricultores familiares de Fervedouro, assim como àqueles dos municípios vizinhos, em parceria com os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, a EMATER MG e a Associação dos Agricultores Familiares, fato importante sob o ponto de vista de articulação do território.

Em relação à ação de investimento na construção de uma escola em Miradouro, que é apresentada no projeto como uma obra de continuação do Programa de Educação do Campo, a justificativa é de que os estudantes possam cursar o ensino médio na zona rural, evitando-se a ruptura na formação dos mesmos que começam a sofrer todas as influências do meio urbano ao se transferirem para as escolas da cidade, ao fim do ensino fundamental.

4.2. Considerações sobre os projetos

Este capítulo evidenciou questões que estão descritas nos projetos e são pertinentes ao seu entendimento. O conteúdo dos projetos seguiu as exigências descritas no Capítulo 2. Ao longo do texto podemos notar que são elaboradas justificativas aos problemas apontados, mas não se pode perder de vista que são justificativas criadas para acessar o recurso, para suprir as exigências administrativas e burocráticas do MDA, no sentido da aprovação do projeto. No Capítulo 5, vamos procurar analisar qual a percep-

ção dos conselheiros sobre os projetos, o que garante uma relação entre estas justificativas e a representação criada sobre os investimentos.

Como se viu, há projetos que são complementares a outros, elaborados para potencializar ações em curso, e outros projetos surgem em função das especificidades do município e principalmente da organização que o propõe. Para a gestão desses projetos estão sendo propostas em suas metodologias a atuação conjunta entre sociedade civil e poder público, entre organizações de agricultores familiares e municipalidades locais. As regras de gestão de muitas infraestruturas emergem a partir da elaboração desses projetos, que exige dos envolvidos o esforço de pensar a forma como o bem adquirido/construído será operacionalizado para alcançar o objetivo a que foi proposto.

Na Figura 3, alocada abaixo, vemos o volume de recursos que foi acessado por cada município ao longo dos anos de operacionalização do PRONAT no TSB. Para a elaboração desse gráfico utilizamos os projetos de 2003 a 2010. Fica nítido o grande volume de recursos que foram acessados por Araponga e Miradouro. Procuramos por meio de entrevistas verificar os motivos pelos quais esses municípios são os que mais acessam recursos.

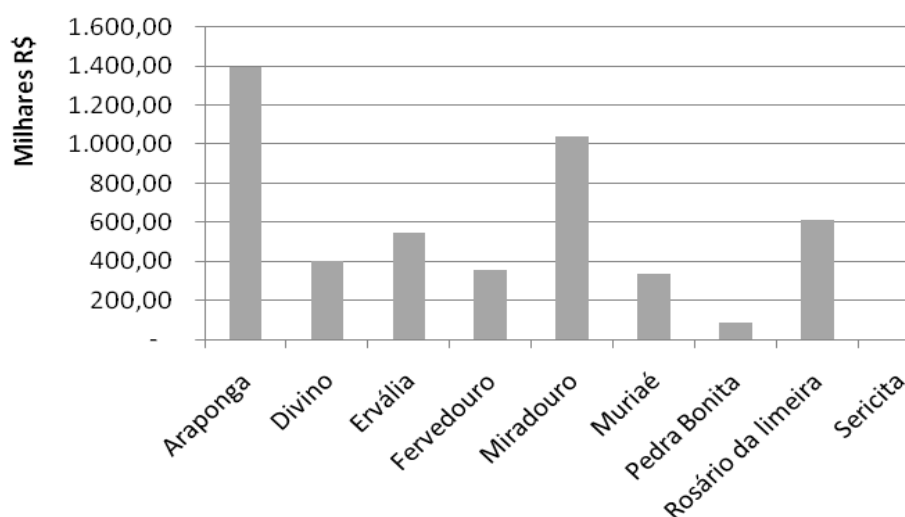


Figura 3: Volume de recursos contratados por município entre 2003 e 2010 pelo PRONAT

Fonte: Dados da pesquisa, elaboração do autor

Nota-se que todos os outros municípios não tiveram tanta expressividade quanto Araponga e Miradouro. Nos depoimentos abaixo vejamos os motivos relatados por informantes da pesquisa sobre esta questão.

A maior quantidade de resultado é em fator de maior articulação política. Conseguiram ter a sede da secretaria. Então depende muito da articulação (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Quando você tem uma parceria maior com a prefeitura é mais fácil para conseguir o projeto, tanto para implementar quanto para selecionar (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil)

O prefeito tinha discurso sobre o território, o que facilitava. A maioria dos recursos de lá [Araponga] são para outras cidades (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

No início Araponga teve muito projeto também porque a prefeitura ajudou bastante. Por isso Araponga teve projetos de várias outras organizações. Carro do CTA que foi via prefeitura de Araponga, a Associação Regional passou por Araponga. Ele foi um apoiador dos projetos. E no município também tem a única organização que trabalha com cultura no território (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Esses depoimentos trazem indícios de que municípios onde há maior número de organizações da sociedade civil organizada e a municipalidade possuem relação direta com esse movimento, ou mesmo apóia as ações do PRONAT; há um favorecimento para que um maior número de projetos seja aprovado. No caso de Araponga e Miradouro, esta situação também resultou no reconhecimento dos outros municípios sobre as iniciativas existentes. Outro fato importante é que a sede da Secretaria do TSB foi instalada nos primeiros anos em Araponga, posteriormente devido ao interesse das organizações do território foi transferida para Miradouro, situação que ocasiona em maior circulação de informações naquele município.

Frente a essas constatações veremos no capítulo a seguir a representação que os conselheiros entrevistados possuem sobre os projetos territoriais, na intencionalidade de verificar a sua relação com o desenvolvimento rural.

CAPÍTULO 5 – SIGNIFICADOS E SENTIDOS ATRIBUÍDOS AO DESENVOLVIMENTO RURAL PELOS PROJETOS TERRITORIAIS

Este capítulo analisa questões centrais à operacionalização da PRONAT. Primeiramente veremos minudências da alocação de recursos, onde procuramos confrontar o foco dos investimentos (apresentado no Capítulo 4) com os depoimentos dos entrevistados. Esta discussão é essencial ao entendimento de como está se configurando o desenvolvimento rural com abordagem territorial no TSB. Tentamos fundamentar uma crítica aos argumentos que sustentam que os processos de desenvolvimento territorial, forjados a partir do PRONAT, se caracterizam pelos investimentos estritamente agrícolas e marcadamente setoriais. Não queremos negar a afirmativa, mas, com nossas análises no TSB, sustentar que existem ações em curso que revelam dinâmicas baseadas em “novas” referências de desenvolvimento rural.

Buscamos, por meio dos depoimentos dos entrevistados, revelar os significados e sentido que são atribuídos ao desenvolvimento rural pelos projetos territoriais, pois eles determinam as prioridades, ações e anseios dos atores sociais. A análise dos projetos permitiu separá-los categoricamente para que fosse possível entender as representações sobre os focos dos investimentos.

5.1. Minudências da alocação de recursos: como o “desenvolvimento rural” está se configurando no TSB?

Os elementos de estruturação do território e as dinâmicas sociais têm como consequência à forte diferenciação espacial das atividades agropecuárias, da repartição geográfica e das características da agricultura familiar (PIRAUX; BONNAL, 2009). Assim, cada município, dotado de atores, atributos naturais e articulações sociais particulares, possui uma visão igualmente particular sobre os problemas que orientam a alocação dos recursos, ou seja, das necessidades que precisam ser satisfeitas, o que leva a ideias distintas sobre as melhores alternativas de investimento.

Certas atividades ou ações se articulam com dinâmicas de outros municípios que formam dinâmicas territoriais de transformação dos espaços, às vezes planejadas, mas, na maioria dos casos, ocorre espontaneamente. Há atores que exercem influência sobre essas dinâmicas, principalmente quando consideramos às que impactam sobre o desen-

volvimento rural, como, por exemplo, os sindicatos de trabalhadores rurais, as cooperativas, e as escolas fundadas na educação por alternância, com fortes vínculos institucionais locais, como as EFA presentes no TSB. O sindicato age como ator político que articula e mobiliza as forças sociais pelas lutas por melhoria de condições de trabalho e representação de interesses, além de assumir outras lutas a fim de melhorar condições de vida e de produção dos agricultores familiares. As cooperativas de crédito, como ator econômico, que buscam fornecer serviços financeiros às populações de baixa renda. As EFA como atores da educação que se fundamentam em um projeto político-pedagógico para o qual a educação no campo deve ser adequada à realidade dos filhos de agricultores familiares, proporcionando uma formação diferenciada, que compreenda o “rural” como espaço de reprodução social e não apenas econômica.

As diversas experiências coletivas estabelecidas no território são parcialmente traduzidas em termos de projetos territoriais, como buscamos evidenciar com a descrição dos projetos territoriais do TSB. Os diferentes investimentos evidenciados nesses projetos são, em parte, a tradução das diferentes concepções de mundo e de desenvolvimento rural que os atores sociais – formuladores dos projetos – acionam para argumentar sobre as melhores possibilidades de realizá-las. É nesse sentido que entendemos que as prioridades dos investimentos concretizadas nos projetos territoriais também corroboram argumentos teóricos sobre mudanças na concepção de rural, configurando evidências empíricas dessas mudanças teóricas (GRAZIANO DA SILVA, 2001; WANDERLEY, 2000; KAGEYAMA, 2008).

5.1.1. Projetos com foco agrícola

Os investimentos em tecnologia para produção agrícola estão atrelados às próprias características dos municípios e suas raízes históricas baseadas na produção do café, quer dizer, são coerentes com uma trajetória histórica de vivência com a questão do desenvolvimento rural e sua promoção. As universidades (UFV), centros tecnológicos de pesquisa e/ou extensão (EPAMIG, EMATER-MG) tiveram grande impacto na difusão de tecnologias para aumentar a produção agrícola na região da Zona da Mata de Minas Gerais (CTA-ZM, 2004). A ideia de modernização agrícola criou a representação que seria necessário ao agricultor (e ao mediador social que trabalha junto a este agricultor) “se modernizar” para não ficar como “retardatário deste processo”, que é representado como “inevitável”, quase uma única via em direção ao progresso. Os órgãos

públicos de difusão de tecnologias tiveram a tarefa e a missão (e muitos ainda têm) de “enquadrar” os agricultores no “modelo” de desenvolvimento idealizado, segundo os cânones da modernização (ALMEIDA, 1997).

No estudo feito por Abramovay (2001) sobre os CMDRS foi identificado e generalizado que os projetos que eram aprovados por esses fóruns de desenvolvimento rural tinham um caráter “estritamente agrícola” e, ainda assim, suas ações eram voltadas apenas às atividades econômicas já levadas adiante pelos agricultores familiares. No caso do TSB, como buscamos demonstrar com base nos dados empíricos (na descrição dos projetos), os investimentos prioritários apontam para outras direções ou áreas de interesse, apesar de ainda haver investimentos deste tipo, que poderiam ser classificados como “estritamente agrícolas”.

A questão que identificamos como nova é que o fato de haver predominância de projetos que foquem em maquinários agrícolas ou em grandes infraestruturas para a comercialização não quer dizer propriamente que os atores sociais locais possuem uma visão “estritamente agrícola” do desenvolvimento rural. Como veremos – e esse argumento já foi considerado por Almeida (1997), Abramovay (1999; 2006), Favareto (2007), dentre outros – a concepção econômica ou economicista do desenvolvimento rural ainda é considerada predominante, e os esforços das políticas de desenvolvimento rural trazem ainda arraigados essa perspectiva. Ou seja, a busca pela geração de renda e oportunidades de trabalho ainda é percebida como uma ação subordinada ao aumento da produção (escala) e produtividade (eficiência), na qual o “custo ambiental” é tido como uma “externalidade”. Tão grave quanto isso, a marginalização das interações sociais que sustentam o trabalho e a produção são representadas – mas nem sempre devidamente compreendidas e, ou, consideradas – como sacrifícios em nome do progresso e do bem comum. No entanto, há por parte dos atores envolvidos com a elaboração e execução dos projetos no TSB a percepção dos limites desta perspectiva de desenvolvimento rural.

Como ilustrado no Quadro 3 é notório que no TSB, em todos os anos em que houve destinação de recursos do PRONAT, foram aprovados projetos com foco na comercialização, no apoio ao aumento da produção e aquisição de aparato tecnológico, ou seja, projetos que podem ser designados como “estritamente agrícolas”. A aquisição de máquinas e implementos agrícolas melhor se enquadra no eixo “agricultura familiar diversificada”, definido no PTDRS deste território. Esse eixo é um tanto quanto abran-

gente, mas, argumentamos que esse tipo de investimento não consegue se inserir ou não pode ser definido como parte de uma estratégia territorial de desenvolvimento. Primeiro, porque a gestão dos implementos e/ou máquinas normalmente fica restrita às municipalidades, pois são as entidades governamentais que normalmente possuem capacidade de arcar com os custos fixos. Quer dizer, a pretensão de que a estratégia de desenvolvimento rural extrapole (com base nos investimentos feitos) o território físico da delimitação política da municipalidade (um dos objetivos declarados da política) e adentre a abrangência da territorialidade que se sustenta na identidade da organização política e ação coletiva dos atores que vivenciam a agricultura familiar não consegue se afirmar. Segundo, porque o investimento “estritamente agrícola” afirma a permanência da noção restrita de desenvolvimento rural que a própria política, no conjunto de suas intenções e idealizações, procura superar. Podemos inferir que a territorialização da “nova concepção” de desenvolvimento rural encontra aí um limite importante. Ou seja, institucionalmente, o município ainda é o território de referência para a promoção do desenvolvimento rural e este, culturalmente, ainda é representado como desenvolvimento agrícola.

Quadro 3⁷⁷. Projetos do TSB classificados como “estritamente agrícolas” (comercialização e produção).

MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	FINALIDADE DO PROJETO	ANO
Divino	78.180,00	Construção de barracão para comercialização, aquisição de equipamentos para a cooperativa de crédito	2003
Araponga	573.122,22	Construção e aquisição de equipamentos para EFA, Construção da cooperativa de crédito, Construção da casa da cultura, Aquisição de maquinário móvel para beneficiamento de café, equipamentos e veículo para intercambio de agricultores familiares, equipamentos para a secretaria executiva do CIAT	2004
Divino	150.000,00	Aquisição de equipamentos e ampliação do galpão para classificação e armazenagem do café agroecológico e orgânico, Aquisição de equipamentos e veículos para as organizações sociais	2004
Miradouro	51.548,00	Construção (e aquisição de equipamentos) do centro de classificação e prova do café	2005
Divino	124.124,00	Adequação do galpão de Classificação de café, aquisição de equipamentos para galpão e para apoio a comercialização	2005
Ervália	117.345,00	Construção de Barracão para comercialização e do Bloco E da EFA	2006
Rosário da Limeira	217.394,00	Construção (e aquisição de equipamentos) para o Centro de Classificação e Prova do Café, Aquisição de veículo coletivo, de trator e implemento agrícola, construção de viveiro de mudas	2006
Miradouro	96.226,12	Construção do Mercado do produtor e aquisição de equipamentos para Cooperativa de Crédito	2006
Miradouro	108.750,00	Aquisição de equipamentos para o Mercado do produtor e para Casa da Cultura	2007
Pedra B.	86.000,00	Construção de Galpão para comercialização, aquisição de veículo e	2007

⁷⁷ Neste e nos outros quadros que estão organizados de acordo com o foco dos projetos, o valor é referente ao montante total do projeto, e na coluna finalidade estão sendo mostradas todas as metas, mas procuramos sublinhar a meta que representa a categoria demonstrada no quadro.

		equipamentos para operacionalização do galpão	
Rosário da L.	69.460,00	Construção de Centro de Comercialização	2007
Ervália	155.180,34	Construção de galpão para depósito de calcário e adubo e equipamentos para o galpão	2007
Rosário da L.	117.740,00	Aquisição de veículo e equipamentos para o Centro de Comercialização	2007
Rosário da L.	72.200,00	Aquisição de equipamentos para o trator agrícola; Aquisição de equipamentos para a Cooperativa de crédito.	2008
Fervedouro	122.500,00	Aquisição de trator agrícola; aquisição de implementos para o trator.	2008
Miradouro	123.511,00	Aquisição de trator agrícola; aquisição de implementos para o trator	2008
Muriaé	130.000,00	Aquisição de caminhão	2009
Miradouro	204.000,00	Aquisição de equipamentos para o centro de beneficiamentos do café	2009
Fervedouro	128.750,00	Aquisição de caminhão; construção de viveiro de mudas.	2010

Fonte: Dados da pesquisa

As máquinas agrícolas adquiridas por meio de projetos territoriais se deslocam das estratégias de desenvolvimento propostas no território, definidas no PTDRS e, como afirmamos acima, podem denotar a predominância de uma concepção de desenvolvimento agrícola; uma ênfase na produção mecanizada e o atendimento de atores específicos, isto é, aqueles que demandam tais máquinas para conduzir seus sistemas de produção. Como poderemos confirmar por meio dos depoimentos dos informantes da pesquisa, este tipo de financiamento cria barreiras à tentativa de construção de “projetos com caráter territorial”, que possam envolver uma multiplicidade de atores e localidades, criando redes sociais que o sustentem (ABRAMOVAY, 2000). Mas por que, então, foram aprovados, uma vez que, aparentemente, contrariam as ideias que foram fundamentais à elaboração da política? Quais demandas o justificam?

Um dos critérios orientadores da alocação dos recursos do PRONAT e aprovação dos projetos, como demonstramos no capítulo anterior, é o “caráter territorial dos projetos”, ou seja, sua capacidade de envolver mais de um município em um “arranjo territorial”. Esse também é um dos critérios que mais são questionados nas sessões plenárias de seleção dos projetos do CODETER do TSB, como constatado por meio da análise documental das atas⁷⁸ dessas sessões. Os projetos que envolvem aquisição de tratores ou implementos agrícolas ignoram ou contrariam estes critérios. Mas isso não quer dizer que eles não atendam a demandas concretas dos atores que se fazem representar no CODETER, ou que não trazem algum resultado positivo para as localidades em que estão alocados.

⁷⁸ A análise das atas aparecem com mais expressão no próximo capítulo, em contraste com os depoimentos coletados junto aos conselheiros.

No caso de aquisição de tratores agrícolas por meio do PRONAT no TSB, a primeira experiência foi em 2006, empreendida pelo município de Rosário da Limeira. Posteriormente, no ano de 2008, todos os projetos tiveram este foco. Ademais, ainda era recorrente no Colegiado a preocupação da superação do caráter setorial desses projetos:

Em 2008, na última reunião do Colegiado, pela primeira vez várias pessoas disseram que era necessário pensar mais em um projeto territorial. Aquela quantidade de máquinas eu não entendo, tem lá suas importâncias, mas não era o objetivo do território. A gente tinha a ideia de procurar um projeto territorial, mas não deu (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Máquinas agrícolas, caminhões isso para mim é insignificativo, porque foi discutido no Colegiado que máquinas não seriam mais fornecidas. [...] A parte social, socioambiental e socioeducativo está ficando de lado, está passando a fazer o lado econômico, será que a máquina de Rosário da Limeira, de Muriaé, atende outros municípios. E as máquinas ficam com o poder público, a gestão é do poder público, porque existem custos de manutenção e as associações não conseguem manter (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Para Favareto e Schroder (2007) os projetos territoriais devem despertar as forças sociais que estão adormecidas e trazer um “caráter inovador”, mas concluem que, na política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA, os projetos não conseguem transcender a lógica setorial a qual vinham historicamente sendo elaborados. Daí a preocupação de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) de que o alcance social e econômico dos projetos territoriais podem estar sendo irrelevante; sendo esses muitas vezes elaborados por certos grupos de interesse nos territórios, não representando demandas de pactos de concertação ou de arranjos institucionais ancorados no território.

No entanto, para além das considerações dos autores e do julgamento apressado dos processos sociais e suas causas, é necessário compreender os motivos que levaram ao CODETER aprovar esses projetos. Nos depoimentos que se seguem podemos ver a origem dos projetos do TSB que tomam como foco as máquinas e implementos agrícolas:

Os primeiros projetos atenderam o que a gente chama de demanda repressada da agricultura familiar. Na maior parte foram projetos de agregação de valor, escola familiar agrícolas, a maioria deles envolveu obras e construções. O tempo de maturação, da aprovação até seu funcionamento, eu calculo que é em torno de 2 a 3 anos. Então a partir de 2007, todos os municípios já tinham obras concluídas, que foram demandadas historicamente, e outros em fase de execução. O que não dava chance para propor mais projetos de agregação de valor e comercialização. Porque foi um critério também, quem tinha obra ainda sem concluir, teria que acabar para depois requerer mais. Como vai abrir outra frente. Aí começou a ter ausência de bons projetos, nesta hora que os gestores públicos voltaram com força apresentando estas demandas. Porque um caminhão, um trator agrícolas, não precisa de nada antes, nem de mobilização. A questão era só licitar e pronto (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O conselho estadual sempre teve uma resistência grande em aprovar máquinas agrícolas por causa de problema de manutenção e problema político, trator na mão de político já viu. Em 2006 foi quando Rosário da Limeira apresentou um trator, e o trator passou aqui no Colegiado e lá em Belo Horizonte [CEDRS]. Quando este trator passou aí ninguém seguiu mais. A prefeitura de Miradouro e de Fervedouro já apresentaram trator em 2008. Em Rosário pudemos diagnosticar em 2008 que o trator está sendo bem gerenciado e trazendo benefício aos agricultores. E essa avaliação positiva deu uma boa imagem do trator. Agora com o monitoramento de 2010 aí não, mostrou que vários tratores estão dando problema, e puxando lixo (Articuladora Territorial).

Como pode ser percebido, esse tipo de projeto, “estritamente agrícola”, surge acompanhado de necessidades que se fizeram à consolidação de outros projetos, bem como de necessidades próprias da geografia do território, das demandas dos sistemas produtivos ou, então, da tentativa de construir projetos que tragam “menos burocracia” à implementação. Podemos, dessa forma, identificar estas três motivações básicas que levaram os representantes a aprovarem este tipo de investimento no TSB: “necessidade dos agricultores”; “suporte a outros projetos”; e “pouca burocracia”. Para corroborar essa categorização, o Quadro 4 ilustra-a com alguns depoimentos que justificam as escolhas feitas e a deliberação procedida.

Quadro 4. Categorização dos argumentos que justificam a aquisição de máquinas e implementos agrícolas em projetos classificados como “foco estritamente agrícola”.

NECESSIDADE DOS AGRICULTORES	SUPORTE A OUTROS PROJETOS	POUCA BUROCRACIA
<p><i>“Quem coloca mais é as prefeitura, mas acaba sendo que é uma demanda, porque tem o bem e precisa. Mas na realidade dos agricultores é necessário, pelos morros e outros trabalho na terra”</i> (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil)</p> <p><i>“Isso pesa muito, ele é importante, porque é uma carência muito grande. Ele pode fazer um transporte ao produtor, preparar o terreno”</i> (Conselheiro, representante de entidade governamental)</p>	<p><i>“Devido você ter feito as infraestruturas ou ter proposto as infra-estruturas de comercialização, quer dizer se você gesta um bem e propôs o bem... eu acho, nada contra, mas se fosse pensar em caminhos eu seria mais favoráveis, mas o trator em si não é um projeto territorial, é bem local e talvez só de uma ou duas comunidades”</i> (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).</p> <p><i>“[...] é por causa que a gente elaborou uma estrutura e muitas vezes um caminho a máquina as vezes vem para complementar. Por exemplo você constrói um projeto de uma agroindústria e não tem jeito de você colocar um caminho e máquina porque o montante de recurso é pequeno aí as vezes é no sentido de complementar”</i> (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).</p> <p><i>“Nós fechamos um projeto de diversificação de produção que agora tem 32 agricultores. O projeto surgiu porque o CMDRS avaliou a necessidade. Mas da necessidade também vimos que precisava, depois, de um trator para o preparo do solo, e em 2010 aprovamos um projeto de um caminho. A cooperativa de Crédito ajuda no financiamento, precisamos de um local central para a produção e dali mandar para fora, do trator para preparar o solo, e natural-</i></p>	<p><i>“E também porque é mais tranquilo para implementar”</i> (Conselheiro, representante de entidade governamental)</p> <p><i>“Os investimentos em máquinas são mais fáceis, por isso se coloca como foco. Projetos que tem objetivos mais ambiciosos são difíceis de implementar e de ver resultados, outro com objetivos mais limitados são fáceis, os resultados são óbvios e rápidos”</i> (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).</p>

NECESSIDADE DOS AGRICULTORES	SUPORTE A OUTROS PROJETOS	POUCA BUROCRACIA
	<p><i>mente do caminhão, para fazer o transporte interno para pegar o produto e levar para o galpão. Desse jeito, na cadeia produtiva, até mesmo para viabilizar as infraestruturas precisamos de um caminhão de um trator</i>” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).</p>	

Fonte: Dados da pesquisa

Com esses depoimentos percebemos que, na motivação dos representantes, a categoria “necessidade” não está relacionada diretamente a uma visão de aumento da produção e da produtividade, como era representada na ideia de “desenvolvimento agrícola” baseado na modernização da agricultura (ALMEIDA, 1997). Aquisição dessas tecnologias traz a justificativa, como exposto anteriormente, de apoio ao plantio, à colheita e transporte da produção, conseqüentemente é representado como fator de diminuição de esforço físico e melhoria de renda. Ainda assim, essa categoria expressa muito mais as necessidades impostas pelo ambiente natural, que podem aumentar os custos e esforços na direção da produção agrícola.

A segunda categoria, “suporte a outros projetos”, traz, também, o argumento da importância dos projetos para o desenvolvimento de determinadas cadeias produtivas, sendo as máquinas agrícolas uma medida para que os recursos governamentais anteriormente investidos sejam potencializados a fim de alcançar os objetivos propostos. Essa categoria possui relação com a noção de “complementaridade” dos projetos, que, para Moreira (2009), podem ter origem na continuidade de projetos existentes ou no sucesso ou fracasso de projetos anteriores.

Por fim, a terceira categoria, “pouca burocracia”, pode ser um resultado do próprio aprendizado dos atores na execução dos recursos, cuja burocracia estatal é compreendida como um fator negativo. Com relação às máquinas agrícolas, como mencionado nas entrevistas, “*era só licitar e pronto*”, condição essa que transforma a aquisição em mais um fator motivacional para tal projeto. Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) advertem que ideias que tenham esse fator motivacional como argumento acabam gerando projetos “pouco relevantes”. E é o que de fato acontece, visto que estas experiências no TSB não têm refletido em resultados muito positivos, pois alguns dos tratores,

por falta de iniciativa das organizações de agricultores familiares estão “*dando problema, e puxando lixo*”.

Outra constatação que pode ser feita sobre a origem desses projetos (e os motivos que levaram à sua aprovação) é que, no depoimento dos informantes, percebe-se com clareza que as organizações da sociedade civil, principalmente as associações e cooperativas, não possuem condições de gestar os bens oriundos dos projetos, por isso, são as municipalidades que ficam encarregadas desta função, assim como afirmam os entrevistados:

Em muitos casos as prefeituras assumem os gastos e custeiam a operação das máquinas (Conselheiro, representante de entidade governamental).

A questão é como gestar os bens, adquiriu o trator, mas como vai gerenciar ele” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

A aquisição de máquinas é boa, mas que trás dificuldades, de gerencia por exemplo, não tem como a sociedade civil gerenciar, não tem como bancar o concerto das máquinas (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil)

Dessa forma, na maioria dos projetos cujo foco são as máquinas agrícolas, os próprios representantes das secretarias municipais de agricultura propõem o projeto e estabelecem seu foco. Como expresso no depoimento abaixo, percebemos que essas máquinas normalmente atendem às lavouras de café especificamente, mas nem de longe conseguem atender as demandas de um município:

Eu participei de todas as rodas de projetos. Esse investimento em máquinas muitas vezes fica parado, pensam apenas na cidade, não para beneficiar o todo. Muitos tratores, caminhões e outros equipamentos para área do café. Isso é para melhorar a cidade, se pensa mais nisso do que nos agricultores (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

A outra coisa que eu acho difícil, é a questão de horizontes diferentes. Você tem nove municípios, cada um tem uma visão de 4 anos de mandato no caso da prefeitura. Os funcionários do Estado também tem. Só que cada mandato é um novo mandato. Ao nível dos municípios é muito difícil superar essa coisa. O Político sabe que vai sair amanhã e por isso procura fazer o que é bom para ele se garantir (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Assim, constatamos que os projetos de máquinas agrícolas surgem principalmente por intermédio das municipalidades. A maior justificativa dos seus representantes normalmente é dotar seus municípios de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades agropecuárias tradicionais. Contudo, é possível afirmar que pouco contribuem para a formulação de estratégias territoriais de desenvolvimento rural. Máquinas e implementos agrícolas são investimentos que o poder público local tem condições – e de-

veria – fazer; é um custo que pode ser arcado pelas próprias administrações municipais, um serviço social de direito (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010). Como já apresentado por Favareto e Schroder (2007) e Abramovay (2001), a preocupação dos representantes do poder público tem sido pensar na promoção do seu governo. Dessa concepção restrita da promoção do desenvolvimento deriva uma série de outros problemas para a gerência das infraestruturas disponíveis e dos projetos que poderiam ter como foco o âmbito territorial.

Como apontado por Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) é comum notar na política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA a frequência de financiamentos de bens privados de uso coletivo, como as máquinas agrícolas e sede de cooperativas de crédito. Segundo os autores, esses investimentos podem trazer problemas. Em vez de ampliar as relações entre os grupos sociais em torno das iniciativas voltadas a valorizar os atributos sociais e naturais da região, voltam-se a segmentos específicos, o que estimula a retrógrada ideia de que o desenvolvimento atende a reivindicações de grupos mais organizados.

Além dos investimentos em máquinas agrícolas, que assumiram importância significativa no território a partir de 2006, o Quadro 4, apresentado anteriormente, nos mostra que os maiores e mais expressivos investimentos foram no âmbito de iniciativas de comercialização. A partir do ilustrado no último Quadro nota-se que em todos os anos, de 2003 a 2010, foram aprovados projetos com este foco. A construção de centros e galpões de comercialização foram os projetos de maior destaque, tornando evidente a demanda dos representantes dos agricultores (conselheiros) com relação a esta questão. Como expresso em uma das entrevistas esta era uma “demanda represada”, sob a qual os agricultores se viam limitados. Essa demanda também se relaciona à condição de reprodução social dos agricultores, pois como dito por um entrevistado, “a gente produz, mas não tem condição nenhuma para vender, é um problema que todo mundo enfrenta” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil). As falas seguem esta argumentação:

Para mim está claro que estes projetos de comercialização já vêm de uma demanda de muito tempo, os agricultores constituíram associações e cooperativas mas mesmo assim a comercialização é difícil (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O foco não é produção, é a comercialização, porque se a gente produzir aqui dez mil pés de alface vamos vender para quem? Não temos como vender tudo que produz (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Apesar do caráter setorial, estritamente agrícola e pouco inovador de alguns projetos, ao nosso entendimento, é um fato meramente pontual, pois como mostramos (e iremos analisar à frente que a partir da análise dos projetos territoriais e dos depoimentos dos conselheiros do CODETER do TSB, existem diferentes focos de ações que extrapolam o “agrícola” e pretende criar relações mais amplas entre atores de diversos municípios. Por mais que sejam notáveis projetos com caráter eminentemente agrícola, interessados basicamente em aumento da produção, não se pode desconsiderar o interesse de grande parte dos projetos em construir novas oportunidades de trabalho, geração de renda e acesso à educação para a população rural envolvida com a política.

5.1.2. Projetos com foco em cooperativismo de crédito

A construção dos centros de comercialização está relacionada à tentativa, por parte dos agricultores (mais especificamente, de seus representantes, os Conselheiros), de garantir o que Sen (2000) denomina de “liberdades substantivas” – neste caso específico o que autor chamou de “liberdades econômicas”, conceito vinculado à carência de oportunidades econômicas. A contribuição dos mercados como parte do processo de desenvolvimento é acentuada por Sen (2000) como uma forma de liberdade econômica das pessoas. O autor enfoca que a liberdade de troca é ela própria uma liberdade essencial das liberdades básicas que “as pessoas têm razão para valorizar”. É na oportunidade de acesso a bens⁷⁹ e, igualmente, na venda da produção, que as pessoas alcançam suas liberdades substantivas de âmbito econômico⁸⁰. As trocas (sejam elas de palavras, bens ou presentes) fazem parte do modo como os seres humanos vivem e interagem na sociedade. A imposição de barreiras à liberdade de troca e os impedimentos das possibilidades de acesso a mercados, podem levar a uma redução de liberdades devido aos efeitos consequenciais destas restrições (SEN, 2000).

⁷⁹ Para acentuar a ideia de acesso ou posse de determinados bens, mercadorias ou serviços, Sen (2000), utiliza a expressão *entitlement*. O *entitlement* está relacionado às condições legais e estruturais que os indivíduos ou sociedades possuem para garantir suas liberdades.

⁸⁰ Acentuando a teoria de Polanyi (2000), onde os fins econômicos estão relacionados aos fins sociais. Dessa forma, o mercado, a troca de mercadorias, seria uma forma de satisfazer necessidades de âmbito social.

Os mecanismos de mercados⁸¹ são importantes para o crescimento econômico, mas, de acordo com a teoria de sem (2000), eles devem vir depois do reconhecimento da importância direta da troca, ou seja, estar incrustado nas relações sociais. A liberdade de acesso a mercados pode ser ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independente do que os mecanismos de mercado possam fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização.

O processo de desenvolvimento sobe a égide da ampliação das liberdades traz uma abordagem teórica que permite a revelação dos papéis vitais de várias instituições diferentes, incluindo mercados, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistemas educacionais e espaços públicos de diálogo. Essa abordagem permite também considerar os valores sociais e costumes das comunidades, como elementos que influem na liberdade, e, portanto, no desenvolvimento. Da mesma forma, a cultura e os valores tradicionais possuem papel central. Assim, torna-se:

[...] importante não só dar o devido valor aos mercados, mas também apreciar o papel de outras liberdades econômicas, sociais e políticas que melhoram e enriquecem a vida que as pessoas podem levar (SEN, 2000, p.24).

As iniciativas dos projetos do TSB que envolvem as cooperativas de crédito solidárias são coerentes com esta abordagem teórica. As justificativas de garantia de serviços financeiros são sustentadas pela histórica exclusão dos agricultores familiares de baixa renda a este tipo de serviço. Assim, os projetos visam a estruturação dessas cooperativas para garantir a liberdade financeira dos agricultores. Vejamos no Quadro 5 os projetos que envolvem estes investimentos:

Quadro 5. Projetos do TSB classificados com foco em cooperativismo de crédito.

MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	FINALIDADE DO PROJETO	ANO
Divino	78.180,00	Aquisição de equipamentos para a cooperativa de crédito, Construção de barracão para comercialização,	2003
Araponga	573.122,22	Construção da cooperativa de crédito, Construção da casa da cultura, Aquisição de maquinário móvel para beneficiamento de café, equipamentos e veículo para intercâmbio de agricultores familiares, equipamentos para a secretaria executiva do CIAT, Construção e aquisição de equipamentos para EFA.	2004
Araponga	172.583,00	Aquisição de equipamentos para a Cooperativa de crédito, para a Casa da Cultura e para a construção do Plano de Comunicação do Território, Finalização da construção da EFA.	2005

⁸¹São aqueles mecanismos mediadores das relações econômicas estabelecidas em determinados mercados. Vale ressaltar que os mercados não são entendidos aqui como espaços físicos de realização das trocas, tampouco como mecanismo de determinação de preços, por outro lado, entendemos mercados como produtos da interação social (ABRAMOVAY, 2004).

Miradouro	96.226,12	Aquisição de equipamentos para Cooperativa de Crédito e Construção do Mercado do produtor.	2006
Rosário da L.	72.200,00	Aquisição de equipamentos para a Cooperativa de crédito, Aquisição de equipamentos para o trator agrícola;	2008

Fonte: dados da pesquisa

As ações dessas cooperativas incidem junto a um público historicamente negligenciado pelas políticas públicas e pelas instituições financeiras tradicionais (ABRAMOVAY, 2004). O acesso ao crédito pode representar, dessa forma, uma “liberdade econômica” (SEN, 2000), que possibilitaria aos indivíduos planejarem seus recursos e investirem em projetos que contribuíssem para a melhoria de suas condições de vida. A disponibilidade desse crédito por sua vez pode permitir que esse público tenha a liberdade de planejar a utilização de seus recursos e organizar seus esforços para expandir suas capacidades e liberdades. Como argumenta Abramovay (2004, p.61), “essas capacidades não são atributos imanentes aos indivíduos e sim traços que definem sua própria inserção social”. A oportunidade de realizar um investimento financeiro criaria condições econômicas para aproveitar as oportunidades produtivas e satisfazer necessidades básicas.

Sen (2000) ressalta que “a privação da liberdade econômica, na forma de pobreza, pode tornar as pessoas presas indefesas na violação de outros tipos de liberdade”, sejam elas substantivas ou instrumentais (SEN, 2000, p.23). Logo, a superação da condição de pobreza e a promoção do desenvolvimento rural pressupõem a “liberdade de realizar”, dentro desse contexto, também a liberdade econômica.

Desse modo, a falta e/ou as dificuldades de acesso a recursos financeiros são fatores de privação das liberdades e capacidades humanas. O acesso a alguma forma de crédito significa uma possibilidade de expansão das liberdades dos atores, que escolhem os projetos que priorizam para investir, representando uma oportunidade de melhoria na qualidade de vida a partir do investimento desses recursos e sua circulação local.

Para além da liberdade de troca e das necessidades econômicas e financeiras das populações rurais, outros elementos compõem o arcabouço de projetos. O foco dos investimentos no território exprime empreendimentos e ações coletivas que representam alternativas e formas de desenvolvimento que contradizem as propostas do desenvolvimento como mero sinônimo de crescimento econômico. Alguns investimentos mostram mudanças no significado de “rural” – e da ação para promover seu “desenvolvimento” –

apontadas pelos autores citados no referencial teórico (Capítulo 1), principalmente Graziano da Silva (2001) e Wanderley (2000). Esses “novos” elementos são incorporados nas dinâmicas sociais e econômicas, reconfigurando as estruturas sociais e as instituições que coordenam os comportamentos dos indivíduos.

5.1.3. Projetos com foco em educação do campo

Como vamos notar nos quadros abaixo, diferentes categorias, tais como “educação do campo”, “cultura”, “turismo” e “meio ambiente”, fazem parte dos projetos territoriais do TSB; e significam preocupações e necessidades básicas que antes não haviam sido apoiadas por políticas públicas. Todavia, esses projetos representam inovações do processo de desenvolvimento forjado a partir da política de desenvolvimento territorial. Os projetos com foco na educação do campo, particularmente relacionadas às experiências das EFA tiveram expressão no TSB. Essas experiências estão relacionadas a “um novo modelo educacional”, assim como descrito em vários dos projetos, representando uma alternativa ao modelo convencional de educação dirigida às populações rurais.

Quadro 6. Projetos do TSB com foco na “educação do campo”.

MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	FINALIDADE	ANO
Ervália	86.559,39	Construção do Bloco C da EFA	2003
Araponga	573.122,22	Construção e aquisição de equipamentos para EFA, Construção da cooperativa de crédito, Construção da casa da cultura, Aquisição de maquinário móvel para beneficiamento de café, equipamentos e veículo para intercâmbio de agricultores familiares, equipamentos para a secretaria executiva do CIAT.	2004
Ervália	103.000,00	Aquisição de equipamentos para EFA	2004
Araponga	172.583,00	Finalização da construção da EFA, aquisição de equipamentos para a Cooperativa de crédito, para a Casa da Cultura e para a construção do Plano de Comunicação do Território.	2005
Ervália	85.000,00	Construção do bloco D da EFA	2005
Ervália	117.345,00	Construção do Bloco E da EFA e de Barracão para comercialização	2006
Araponga	224.884,80	Complementação da EFA	2009
Araponga	242.330,00	Complementação da EFA - Araponga	2010
Miradouro	250.054,69	Construção da Escola Técnica Rural	2010

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com Silva (2003), as EFAs constroem a formação de jovens estudantes dentro de uma orientação voltada para a agricultura familiar, na criação de um sentido de pertencimento do espaço rural e de valorização do meio onde vivem. E nesse sentido a autora destaca que as EFA também funcionam como instrumento de acesso a ou-

tros campos de possibilidades ou como mediadora das estratégias para alcançá-los. Essas escolas desenvolvem um trabalho de valorização da história local e construção da identidade, tornando-se, por vezes, um meio de luta no resgate da cultura agrícola da região em que se insere (SILVA, 2003). Na fala de alguns dos representantes do CO-DETER a importância das EFA e essa perspectiva educacional de valorização do meio rural da região são acentuadas:

Na escola família agrícola, os meninos querem que agente fale da cultura Puri, porque eles se identificam, eles têm a identidade, eles querem identificação. Lá quando a gente vai ver os meninos, eles tão estudando de tudo e não tem ninguém falando que eles precisam estudar para sair da roça. A roça lá é vista como uma forma de viver. A gente que trabalha com cultura fica até orgulhoso de ver como tudo isso [cultura] é falado lá (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

A EFA, ela tem a parte econômica, cultural, social e educativa. Conseguir envolver todos os municípios do território. E acrescentou muito para as comunidades do entorno (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

É importante afirmar, de acordo com os argumentos de Silva (2003), que as EFAs geralmente surgem de ações coletivas dos atores locais, que se mobilizam para fazer frente às inadequações do ensino rural às realidades e demandas localizadas. O interesse pela valorização da EFA como “modelo” educacional aos jovens rurais denota o descontentamento com o modelo tradicional de educação, que pelo depoimento acima, provoca certa “desconstrução” do rural como meio de vida.

5.1.4. Projetos com foco em cultura e turismo

Os depoimentos acima expressam a importância do elemento “cultura” na formação dos alunos das EFAs. Esta é uma questão relevante dentro do TSB e que foi refletida na definição dos eixos do PTDRS, e dessa forma, se tornou foco de ações e projetos no território. Autores como Schneider (2004) e Abramovay (2004) abordam como a questão cultural está inerente aos processos de desenvolvimento territorial. Para os autores a valorização dos traços culturais do território é importante na construção de laços em comum, na identidade que é própria dos territórios. No TSB, devido sua própria formação histórica, a presença de manifestações culturais é expressiva, fazendo insurgir características comuns entre os povos da região. Alguns projetos elaborados no âmbito do PRONAT tiveram este foco, cujas justificativas estão na valorização das iniciativas de cunho cultural.

Quadro 7 – Projetos do TSB classificados com foco em “cultura e turismo”.

MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	FINALIDADE	ANO
Araponga	573.122,22	Construção e aquisição de equipamentos para EFA, Construção da cooperativa de crédito, <u>Construção da casa da cultura</u> , Aquisição de maquinário móvel para beneficiamento de café, equipamentos e veículo para intercâmbio de agricultores familiares, equipamentos para a secretaria executiva do CIAT.	2004
Miradouro	206.610,64	Construção do Centro de Cultura	2004
Araponga	172.583,00	<u>Finalização da construção da EFA</u> , aquisição de equipamentos para a Casa da Cultura, para a Cooperativa de crédito e para a construção do Plano de Comunicação do Território.	2005
Rosário da Limeira	135.983,00	Construção (e aquisição de equipamentos) para Centro de Turismo, Cultura e Meio	2005
Muriaé	157.760,99	Construção do Centro Multiuso	2005
Araponga	55.424,40	Veículo para transporte coletivo e equipamentos para Casa da Cultura	2006
Araponga	82.320,00	Veículo 4x4 para ações da casa da cultura	2006
Divino	52.000,00	Construção (e aquisição de equipamentos) da Casa do Artesão	2006
Miradouro	108.750,00	Aquisição de equipamentos para Casa da Cultura e o Mercado do produtor	
Fervedouro	107.426,03	Construção de um Centro de Atividades Integradas de Fervedouro (CENAI) de apoio ao turismo, a cultura e ao meio ambiente e aquisição de equipamentos para o Centro	2007
Muriaé	50.000,00	Aquisição de móveis e equipamentos para o Centro Multiuso	2007

Fonte: dados da pesquisa

Os projetos de apoio à cultura se concentraram nas experiências de construção das casas da cultura e nos centros de apoio ao turismo. As experiências de turismo se constroem em torno da ideia de valorização do ambiente natural e de geração de renda complementar. A partir dos fragmentos de depoimentos dos representantes é importante notar como a cultura está sendo pensada. Nestes, as atividades culturais são entendidas como “territoriais” por propiciar a articulação de diversas organizações dos municípios do território.

Passamos a entender mesmo a proposta de território, o eixo cultura é o que mais consegue ver o territorial e realizar ações em todos os municípios. A cultura consegue abranger mais cidades (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Os projetos de cultura geraram muita coisa boa, e geraram outros valores para o território. O turismo era essencial, é um potencial da região (Conselheiro, representante da sociedade civil).

O eixo cultura é entendido pelos representantes como transversal a todos os outros eixos do PTDRS. É um foco que consegue abarcar a diversidade de organizações representativas dos agricultores familiares, além de trazer a reflexão sobre questões identitárias, colonização e características de povos que habitam a região do entorno do PESB. Associado a este eixo está o lazer e o folclore, de modo que as tradições e ritos

de antepassados não sejam perdidos em função da inserção de “traços urbanos” nas comunidades rurais.

5.1.5. Projetos territoriais e questão ambiental

No que se refere ao meio ambiente, apesar de haver um eixo do PTDRS que sinaliza a importância dos investimentos no TSB e a sua relação com o PESB, além dos conflitos ambientais relacionados às atividades mineradoras, pouquíssimos são os projetos que abordam alguma ação relacionada diretamente ao meio ambiente. Alguns projetos de custeio abordaram a questão; na modalidade investimento os recursos foram direcionados à construção de viveiros, cujas finalidades estão mais voltadas à geração de renda⁸². Abaixo alguns depoimentos que ilustram a percepção sobre os projetos de cunho ambiental:

A questão ambiental esbarra em muita legislação. Isso é um problema pra nós. Aqui já foi criado viveiros, mas quando cria é para eucalipto. E tem prefeituras que recebe ICMS ambiental, Como já tem o recurso, muitas vezes não tem sentido fazer projeto para o território, porque da para ter investimento da prefeitura. Ela já recebe e não preocupa com as nascentes com as áreas degradadas. Acabam usando parte desta verba para outras áreas (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O principal é o critério que o próprio MDA apresentou: priorizem projetos que não possuem outras fontes de financiamento. E no caso do meio ambiente ficaria tudo para o Ministério do Meio Ambiente. Outra coisa, se você fala para um prefeito que ele tem oportunidade de acessar um recurso para infraestrutura ele vai esquecer do meio ambiente (Articuladora Territorial).

Existem pouco projetos ao meio ambiente não porque o povo não acredita na sustentabilidade, mas porque o retorno econômico é mais importante e o meio ambiente normalmente é a muito longo prazo. Mas dito isso, a proposta de I-RACAMBI foi exatamente em cima do meio ambiente (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Notamos que, quando questionados a respeito da inexpressividade desses projetos, alguns representantes entendem que os projetos territoriais normalmente estão voltados a ações que possam “gerar renda” e os projetos de meio ambiente são limitados quanto a este propósito. Outra argumentação é que há uma legislação que dificulta ainda mais a execução de projetos neste sentido, além da representação de que a promoção de serviços ambientais é inerente às municipalidades e, por isso, não deveria ser foco dos projetos. Apesar de haver poucos projetos que tocam na questão ambiental, é importante

⁸² De acordo com os dados colhidos pela pesquisa de campo os viveiros estão mais dedicados à produção de mudas de eucalipto do que a propagação de espécies nativas. Ao invés de reflorestamento, o viveiro é construído como forma de proporcionar condições de geração de renda aos agricultores.

destacar que esta não é uma temática ausente da realidade das organizações representadas no CODETER. Além disso, a preocupação com a questão ambiental é recorrente nas justificativas dos projetos e nos leva a escrever sobre a relação entre os projetos e uma ressignificação do desenvolvimento rural.

5.2. Os significados dos projetos para o desenvolvimento rural

De maneira geral estes projetos perpassam por questões discutidas anteriormente: as novas dinâmicas sociais e econômicas que forjam o denominado “novo rural” brasileiro. O foco dos projetos são as prioridades dos investimentos, formuladas e aprovadas por um conjunto de atores sociais que discute as melhores alternativas e formas de desenvolvimento para o território. Vários dos focos apresentados denotam a valorização de alternativas que possam garantir a satisfação de demandas antes não colocadas como prioridades nas políticas públicas, revelando características de um processo de desenvolvimento rural que se distancia da ideia de “desenvolvimento agrícola”.

Para alguns autores (GRAZIANO DA SILVA, 2001; ABRAMOVAY, 2003; KAGEYAMA, 2008), é evidente no meio rural brasileiro a importância cada vez maior das atividades não exclusivamente agrícolas na composição da renda dos agricultores. Esta perspectiva afirma a importância da noção de “pluriatividade da agricultura familiar” (SCHNEIDER, 2003) como uma estratégia cada vez mais acionada de reprodução socioeconômica das unidades familiares. A noção de pluriatividade emerge a luz da discussão que se estendeu dos anos 1990 sobre o “novo rural” brasileiro, cujo berço se encontra nas obras citadas no Capítulo 1 deste estudo (WANDERLEY, 2000; GRAZIANO DA SILVA, 1999; 2000).

A identificação dessas “novas” dinâmicas no meio rural aponta para um rural que não é mais exclusivamente de atividades primárias. Enxergá-lo e compreendê-lo da antiga forma seria, para Veiga (2002), um equívoco. Assim, as políticas públicas de desenvolvimento rural precisam se adequar às “novas” dinâmicas que se configuram nos espaços rurais brasileiros, atentando à diversidade de suas manifestações e às oportunidades que esse “novo” trás em termos de reconfiguração das dinâmicas socioeconômicas.

Como já ressaltamos no referencial teórico, Kageyama (2008) afirma que a função produtiva, antes restrita à agricultura, passa a abranger diversas atividades, o artesa-

nato e o processamento de produtos naturais, o turismo rural e a conservação ambiental; a função populacional, que nos períodos de industrialização acelerada restringia-se à oferta de mão de obra para as cidades inverte-se, sendo necessário o desenvolvimento de infraestrutura, serviços e oferta de empregos que assegurem a retenção e a melhoria da qualidade de vida da população nas áreas rurais. As considerações de Kageyama (2008) são corroboradas pelo foco dos projetos que apresentamos anteriormente: educação do campo, cooperativismo, turismo e cultura, comercialização.

Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) lançam a importante premissa de que uma vertente otimista da participação social na operacionalização das políticas públicas acredita que este processo participativo se traduz em eficiência na alocação dos recursos, no sentido de se firmarem projetos que sejam mais adequados às realidades e necessidade dos beneficiários finais. No entanto, apesar dos projetos estarem “atendendo” às necessidades dos agricultores⁸³, isso não quer dizer que os projetos estejam, em sua totalidade, sendo executados ou operacionalizados de acordo com os objetivos a que foram propostos, mas, mesmo assim, podem refletir interesses da sociedade, particularmente a que vivem e produzem nos espaços rurais; ou de grupos mais organizados que conseguem, politicamente, representar tais interesses.

As discussões elaboradas até então levam ao entendimento da ruralidade como um processo dinâmico em constante reestruturação dos elementos da cultura local, a partir da incorporação de novos valores, hábitos e técnicas. Trata-se de um processo de redefinição de identidades, pela qual as novas experiências e projetos engendrados se nutrem de uma diversidade social e cultural que é a base da construção de novas redes sociais (ABRAMOVAY, 1999).

As dinâmicas formadas pela densidade das interações sociais e fluxos econômicos dão suporte e origem aos territórios (ABRAMOVAY, 2006). Essa noção de território aparece nas justificativas dos projetos em geral, mas de forma mais particular nos projetos com foco em cooperativas de crédito, cultura e turismo, educação do campo e até mesmo nos de incentivo às alternativas de comercialização. Para Abramovay (2006) a abordagem territorial provoca o abandono da abordagem setorial que vê a agricultura como setor único, entrelaçando instituições (políticas ou econômicas), sistemas sociais e

⁸³ É importante notar, como afirmado por Favareto e Schroder (2007) e Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) que os projetos territoriais construídos no âmbito desta política não atendem a maioria dos agricultores que vivem em um território, selecionando aqueles cujas entidades representativas ou mediadores sociais estão presentes, na qualidade de conselheiros, nos colegiados.

meio ambiente, o que impediria a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento.

Essas considerações nos fazem buscar o entendimento dos informantes da pesquisa, sobre o que representaria um “bom projeto”, a fim de entender, a partir dos depoimentos, o que está se entendendo como projeto territorial. As constatações a seguir, juntamente com outros elementos apresentados acima, nos permitirá dizer o que de fato é um projeto territorial para os atores sociais do TSB.

5.3. “Bons projetos” e a promoção do desenvolvimento territorial

A abordagem territorial do desenvolvimento rural também faz parte das representações sociais que os atores possuem sobre seu *locus* de ação. Boiser (1999, p.320), ao analisar experiências de desenvolvimento territorial na América Latina, parte de duas categorias de análise: “modelos reais” e “modelos mentais”. Os modelos reais referem-se à criação de territórios como forma de descentralização administrativa e políticas públicas. O modelo mental é conceituado como a “pré-figuração racional da ação”, uma representação simbólica de uma realidade construída por um ator. Essa representação direciona as formas de desenvolvimento rural, seu *modus operandi* e seu *locus* de incidência (BOISER, 1999).

As políticas públicas em geral possuem seu caráter localizado, municipalista, devido, sobretudo, ao próprio processo de descentralização que conferiu maior poder político-administrativo aos entes federativos municipais (SOUZA, 2004). Na abordagem territorial do desenvolvimento a perspectiva de incidência das ações de desenvolvimento se amplia, buscando transcender o território político das municipalidades. Nesse ponto de vista (e de orientação normativa às ações e práticas), a articulação de diversas iniciativas de diferentes localidades, bem como a superação do caráter setorial do desenvolvimento é crucial. Cazella, Bonnal e Maluf (2009), ao aderirem a tal discussão, corroboram com essa leitura, trazem a esta reflexão o argumento de que a abordagem territorial do desenvolvimento requer a incorporação das dinâmicas sociais locais nos projetos coletivos que são construídos.

A partir de nossas entrevistas, questionando aos atores territoriais sobre quais são as características de um, assim considerado, “bom projeto territorial”, observamos questões que acrescentam argumentos à discussão teórica apresentada acima. Argumen-

tos que nos dizem algo importante sobre a mudança de *locus* de incidência das ações de desenvolvimento rural das políticas públicas. Na análise das entrevistas surgiram três categorias que tentam qualificar os “bons” projetos. De acordo com essas categorias, são “bons projetos” aqueles que: (a) possuem abrangência territorial; (b) cumprem os seus objetivos; e, por fim, os que (c) estão enraizados em demandas sociais locais e em iniciativas existentes.

Aqueles que se inserem na primeira categoria (“possuir abrangência territorial”) constroem argumentos considerando que um “bom projeto” deve possuir as qualidades destacadas nas falas a seguir:

[...] aquele que não está preocupado especificamente com uma comunidade, com uma família, com uma instituição. Todo projeto tem que ser... como que eu vou falar é... mais transversal, ter uma visão territorial (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Sem sombra de dúvida a EFA é um bom projeto, ela tem a parte econômica, social, socioeducativa. Envolveu todos os municípios do território. Esses projetos que estão dando certo envolvem vários municípios (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Um projeto para ser adequado a nossa proposta tem que ter cunho territorial, não pode querer desenvolver apenas minha comunidade mais tem que pensar no território todo (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Esses depoimentos apontam para uma mudança na representação sobre o *locus* do desenvolvimento rural, indicando a possibilidade de que a visão “municipalizada” não é mais adequada (ou desejada) aos projetos empreendidos. A mudança no *locus* de incidência do desenvolvimento é também e, sobretudo, uma mudança nas referências teóricas que orientavam os projetos e políticas, as quais se ancoravam, principalmente, em abordagens estruturalistas, setoriais e economicistas dos processos de desenvolvimento.

A segunda categoria (“cumprir os objetivos”) está mais focada em uma abordagem normativa (e pragmática) dos projetos, relacionado-os com as exigências dos órgãos financiadores. Dessa forma, os projetos deveriam ser implementados no tempo determinado e cumprir com os objetivos que foram propostos. Apenas um dos representantes apresentou esta posição, mas nos cabe deixá-la evidente.

Um projeto no qual o dinheiro está sendo gasto dentro do previsto e dentro da finalidade é um projeto bom (Conselheiro, representante de entidade governamental).

A terceira e última categoria, que agrupa qualificações que definem o “bom projeto”, evidencia outras importantes mudanças de representação sobre o processo de desenvolvimento. De acordo com os depoimentos, os projetos, para terem seu relativo “sucesso” devem estar enraizados em demandas sociais locais e em iniciativas existentes. Essa característica dos projetos revela alguns elementos peculiares do processo de desenvolvimento, já observadas nos projetos do TSB (cuja descrição apresentada no Capítulo anterior evidencia), por exemplo, a necessidade de investir nas iniciativas existentes e a importância da participação dos agricultores nos processos de implementação dos projetos.

O bom projeto é aquele que apóia uma iniciativa já existente. Eu acho que uma ideia que nasce a partir de um projeto de uma obra ela avança muito pouco, criaram artificialidades, surgiu uma proposta de criar uma galpão de comercialização em Ervália, foi inaugurada, mas qual é a iniciativa de comercialização em Ervália, nunca teve, é uma artificialidade, construir um prédio e achar que vai dar certo. As cooperativas de crédito não, já existiam de forma bem precária, mas já tinha trabalho de base. Os projetos em geral geram muitas artificialidades (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

A maioria dos projetos que estão dando certo são aqueles que têm embasamento nas demandas reais. Vou te dar um exemplo: porque a casa da Cultura de Araponga dá mais certo que a casa de cultura de Miradouro? Por que em Araponga já existia uma articulação em torno de cultura, já tinha atividade em artesanato, já tem uma organização que trabalha com cultura que é o CEPEC. Lá tinha muita dificuldade técnica também, a prefeitura não tinha engenheiro, mas mesmo assim o projeto está dando certo (Articuladora Territorial).

Por mais que tenha demanda em torno de muitos projetos isso não quer dizer que já tenha algum tipo de organização para a atividade, então não vai funcionar. A EFA tem vários desafios, mas está sendo usado. Agora vai colocar uma EFA em Muriaé, não funciona, porque não tem nada articulado para isso. Então não vai funcionar, tem um grande amadurecimento em cima disso. O café é um bom exemplo, tem uma organização em torno do café, existe demanda, Mas para as infraestruturas funcionarem elas tem um custo muito alto, então assim demandam um custo enorme (Articuladora Territorial).

O bom projeto é aquele que nasce da cabeça dos agricultores, o cara constrói e depois quer participação dele, se não é iniciativa dos agricultores ninguém se interessa (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O projeto precisa ser alicerçado no município. Por exemplo, vamos perguntar; o que vocês já tem em andamento que precisa do barracão do produtor. Você quer comercializar, o que você tem para comercializar. Por que o que normalmente acontece é que tem o dinheiro, aí se fala: vamos fazer isso. Mas não tem um projeto que esse dinheiro possa consolidar o projeto, e não para iniciar. Hoje eu poderia citar dois bons, é as cooperativas de crédito e as EFAs. As cooperativas de crédito surgiram de necessidades dos agricultores, elas não surgiram do recurso da política. Você não pode colocar dinheiro para o povo começar um projeto do nada, tem que colocar dinheiro em iniciativa que já acontece e tem como se deslançar (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Por meio desses depoimentos notamos que os projetos precisam estar fundamentados nas dinâmicas sociais e econômicas já existentes. Projetos que surgem sem amparo de atividades econômicas em curso podem estar forjando apenas “*artificialidades*”. Ao nosso entendimento essa categoria também revela o aprendizado em termos de construção de projetos, da sua necessidade de ter um caráter ascendente (*bottom up*), em contraposição as políticas públicas de abordagem descendente (*top down*).

As dinâmicas, projetos e percepções mostradas ao longo do texto parecem estar evidenciando que, a partir da operacionalização do PRONAT no TSB, está sendo forjada uma concepção de um processo de desenvolvimento rural cujo *locus* é o território, onde se expressam forças sociais que se articulam e combinam iniciativas em prol de um espaço rural diversificado e multifuncional. Os depoimentos nos indicam que os “bons projetos” territoriais são propostos pelos agricultores familiares e advindos de suas demandas concretas. Pelo que notamos, possuir um “caráter territorial”, ou seja, superar o limite setorial é apontado como principal característica dos projetos considerados “bons”. Do mesmo modo, a essência destes projetos está na sua construção coletiva, o que passa a determinar a sua própria qualidade, o engajamento do público beneficiário e a representação que possuem sobre ele. Assim, na percepção dos entrevistados, projetos que não se sustentam na interação entre os atores sociais e na participação, são projetos fadados ao fracasso.

Estas afirmativas nos direcionam a analisar outros processos que se incluem na operacionalização da política de desenvolvimento territorial no Território da Serra do Brigadeiro: como os projetos descritos e analisados estão sendo formulados e selecionados no CODETER, que papel o colegiado assume no desenvolvimento e, por fim, como o processo de monitoramento protagonizado no TSB pode ser considerado uma inovação desta política e o que ele representa em termos de desenvolvimento rural. Para Moreira (2009) os projetos de desenvolvimento possuem uma existência teórica, caracterizada pela sua formulação e pelas ideias que representam; e uma existência prática referente à sua implementação e monitoramento. Estamos considerando, *a priori*, que as análises acima apresentadas estão relacionadas à existência teórica dos projetos, que por si já diz muito em termos de incentivo a diferentes formas de desenvolvimento. A fase caracterizada como conceitual consiste na afirmação de condições motivacionais, conjunturais e materiais, para a concretização das ações. A motivação, neste caso, está relacionada com a representação mental partilhada que move a ação dos atores sociais no

desencadeamento de atividades que provoquem mudanças à realidade vivida. Com as argumentações que pretendemos fazer nos tópicos que se seguem, nosso objetivo é mostrar de que maneira essa “existência prática” dos projetos demonstram, do mesmo modo, elementos de mudança na concepção de desenvolvimento rural e na forma como é operacionalizada a política de desenvolvimento territorial do MDA.

CAPÍTULO 6 – “É NO COLEGIADO QUE O TERRITÓRIO ACONTECE”

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial é parte preponderante do processo de operacionalização da política de desenvolvimento territorial. Nele centram-se as principais decisões sobre os projetos territoriais (analisados no Capítulo 5), ou seja, sobre as prioridades de ações para o desenvolvimento do território. A partir de um dos depoimentos coletados na pesquisa de campo definimos como título do capítulo a afirmação de que “é no colegiado que o território acontece”. Tal afirmativa denota nossas próximas análises, que recaem sobre o CODETER, seu papel na gestão social da política e na seleção dos projetos territoriais.

Ao discutirmos no capítulo anterior as percepções dos conselheiros sobre os projetos territoriais apareceu o imperativo de investigar as percepções sobre o papel do colegiado e a maneira pela qual o processo de seleção dos projetos fortalece elementos para entender as deliberações sobre as prioridades dos investimentos, os acordos coletivos construídos a partir da interação neste espaço. No nosso entendimento o colegiado possui relação direta com os projetos, pois é neste espaço que circulam as principais informações sobre as políticas públicas e sobre os projetos.

6.1. - Colegiado e seleção de projetos: isso importa ao desenvolvimento?

Salientamos no referencial teórico que o processo de *descentralização*⁸⁴ político-administrativa vivenciado pelo Estado brasileiro nas últimas décadas desencadeou a criação de espaços públicos de participação social, viabilizando outros tipos de relação entre *Estado e sociedade civil*, buscando também uma renovação nas práticas de gestão das políticas públicas. É daí que surgem os Conselhos Gestores, Mesas de Concertação, Orçamentos Participativos, Mecanismo de Monitoramento, Prestações de Contas, dentre outros (DAGNINO; TATAGIBA, 2007).

Como vimos na dimensão institucional do desenvolvimento rural e na discussão sobre políticas públicas, no meio rural, a partir da criação do PRONAF, proliferaram os CMDR como espaços públicos de participação. Esperava-se, conforme admitem Fava-

⁸⁴ Esse processo significa, genericamente, segundo Arretche (1999), a institucionalização, em um plano local, de condições técnicas para gerir políticas públicas. É transferência de atribuições, competências e autoridades de um governo central para governos locais.

reto e Demarco (2004), que os “novos” espaços de participação social implicassem maior transparência na gestão dos recursos públicos e se convertessem em centros de reflexão, planejamento, deliberação e estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões rurais. Para Abramovay (2001, p.122), a missão principal desses conselhos seria descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado seriam incapazes de revelar (ou não teriam interesse em investir), sobretudo em regiões menos favorecidas.

No caso do PRONAT, como já afirmamos anteriormente, o espaço de participação social são os Colegiados Territoriais⁸⁵ ou CODETER. Esses espaços são, na verdade, canais e espaços institucionalizados de legitimação da política pública e de participação social, que se inserem nos processos de gestão social⁸⁶ dos recursos federais destinados ao desenvolvimento territorial. No que se refere à composição destes espaços, devem ser por eles observadas as Resoluções nº 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), as quais estabelecem que no mínimo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes da *sociedade civil* organizada, e no máximo 50% de representantes do governo.

Estudos como os de Abramovay (2001), Favareto e Demarco (2004) e Silva e Marques (2004) apontam as fragilidades e limitações das experiências de espaços institucionais de participação social no meio rural. Tendo como objeto de estudo os CMDR, os autores identificam o caráter pouco propositivo, a incapacidade de agrupar a diversidade de atores sociais que se mobilizam e se organizam para representar interesses nos territórios; ressaltam a falta de interesse dos agricultores e suas organizações em participar das reuniões dos conselhos e, principalmente, a restrição de sua atuação à agricultura familiar; além de sua fragilidade em executar os recursos públicos (oriundos de programas e políticas governamentais) e formular projetos de financiamento viáveis e adequados à realidade local. A hipótese de Abramovay (2001) para tal situação é a de que a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organi-

⁸⁵ Na perspectiva do MDA os Colegiados Territoriais são espaços públicos de caráter territorial e participativo que se consolidam no âmbito da gestão social dos territórios rurais. Esses espaços “oportunizam o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos, ações e compromissos coletivos fundamentais ao processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2009, p.4).

⁸⁶ Na concepção da SDT/MDA a gestão social significa administrar e cuidar dos interesses sociais, colocando-os em negociação, entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo de compartilhar o poder de decisão entre Estado e Sociedade civil (BRASIL, 2009).

zados. Abramovay (2001) aponta que os projetos elaborados no âmbito destes conselhos, para acessar recursos federais, possuem, normalmente, um caráter de “lista de compras”, quando deveriam apresentar propostas estratégicas para promover a valorização dos recursos e oportunidades existentes na região.

Assim, ao apresentarmos o papel dos colegiados, definido pelas orientações regulamentares do PRONAT – sob a perspectiva teórica de alguns autores – e algumas fragilidades recorrentes às experiências avaliadas por Abramovay (2001), torna-se preponderante referir a nosso trabalho de campo para analisar como, na prática de operacionalização do PRONAT, o CODETER do TSB está sendo pensado pelos representantes que o conformam e, após esse passo, notar a dinâmica forjada na elaboração e seleção dos projetos territoriais.

Nossa indagação no questionário acerca de “qual o papel do colegiado para o desenvolvimento rural do TSB” possui como objetivo verificar a forma como os representantes entendem as ações que o fórum desempenha ou deveria desempenhar para, a partir de então, observar se há alguma relação de suas ações com as expectativas sobre o processo de desenvolvimento, notando mudanças na relação entre os diversos atores do território após sua constituição, ou seja, com o início do processo de operacionalização do PRONAT.

O papel do colegiado pode ser entendido por meio de duas categorias recorrentes nos depoimentos colhidos no trabalho de campo: (a) selecionar projetos; e (b) discutir questões que afetam o território. Essa primeira pode ser apresentada como categoria independente, ou seja, a função do colegiado seria apenas selecionar os projetos, ou então associada à segunda categoria, pois sempre que houve apontamento sobre o fato de o “colegiado discutir questões que afetam o território”, os informantes da pesquisa também colocavam sua importância na seleção e reflexão sobre os projetos.

Certamente, o objetivo mais importante do colegiado tem sido a discussão sobre os projetos territoriais⁸⁷. É necessário salientar que os CODETER foram criados com essa finalidade e não foram resultado da iniciativa dos atores locais. A própria delimita-

⁸⁷ De acordo com o Regimento Interno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Serra do Brigadeiro, é competência do colegiado, de acordo com Art. 6º, definir prioridades e deliberar sobre a proposição e execução de projetos bem como acompanhar e fiscalizar a execução dos mesmos; apoiar e garantir a implementação dos projetos específicos a serem apoiados; monitorar e avaliar a execução destes projetos; e decidir sobre adequação e alteração dos projetos. Estas expectativas sobre o Colegiado demonstram sua importância diante dos projetos a serem elaborados. É este espaço o mais utilizado para construir, apoiar e avaliar os projetos que são ou serão financiados por programas governamentais.

ção dos territórios não provém de iniciativas locais, e sim do governo federal em cumprimento do estabelecido por programa de política pública. Esses fatos têm implicações na gestão social da política e das ações, mas não quer dizer que esses colegiados, na figura de seus representantes, não podem construir uma agenda independente dos programas governamentais.

Nos depoimentos que se seguem é possível verificar como o papel do CODETER está atrelado aos projetos territoriais. Percebe-se, sobretudo, nas duas categorias observadas, que colegiado, apesar de trazer importantes contribuições ao processo de elaboração e implementação dos projetos, possui uma série de limitações que passam a ser alvo de crítica dos atores envolvidos.

O papel do colegiado é definir os critérios e avaliar a viabilidade dos projetos e monitorar. Tem seu funcionamento atrelado aos projetos; mas monitorar também. As reuniões do colegiado é um momento de troca de informações entre os municípios, mas cada um buscando seu projeto, no individual mesmo, só na hora de discutir que todo mundo contribui (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O colegiado hoje ainda não deu conta de ser um ator político de dar a direção. Fica mais focado na aprovação dos projetos (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O principal papel do colegiado é a aprovação dos projetos, a gente construiu o regimento interno e isso está lá, ele se construiu como instância de aprovação dos projetos. E muito pouco se fez para além disso. Uma ou outro conversa sobre o desenvolvimento da região, mas agora se ocupou também do monitoramento. Chamou para si, nos últimos anos a função de monitorar os projetos (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Nesses depoimentos, relacionados à primeira categoria analítica (“selecionar projetos”), extraímos a ideia de que o colegiado passa a assumir a função de monitorar os projetos, que é visto como uma “iniciativa positiva”. Outra questão relevante que iremos retomar adiante, por possuir imbricação com as duas categorias, é o fato de o colegiado tornar-se um espaço de “troca de informações”, de construção de acordos coletivos e de busca de consensos.

O segundo grupo de interpretações representa o colegiado como meio ou espaço onde ocorre “aprendizado”, que permite a discussão sobre temas que, de maneira geral, afetam o território. Por ser um espaço público de expressão das demandas do território, o CODETER possui, na visão de atores entrevistados, “grande importância política”, o que o tornaria relevante para apoiar, discutir ou discordar de ações que estão em curso nos municípios do TSB. Vejamos nos depoimentos que se seguem:

O papel do Colegiado é reunir os representantes das comunidades, das organizações e da prefeitura pra se discutir mesmo, não só o processo só de todo projetos, se vão ser ou não aprovados pelo colegiado. Mas se ele tem uma causa que realmente vai ferir é... é... por exemplo, o próprio território da Serra do Brigadeiro, aí esse Colegiado se reuni para discutir as várias ações. Conselho Gestor é levado ao Colegiado (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O Colegiado reuni a região, faz uma discussão e apresenta demandas para o desenvolvimento da região, e busca recursos para implantar propostas para acabar com algumas destas demandas. Então o Colegiado teve mais essas funções né... de avaliação e dedicação para aprovação de projetos (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

É no colegiado que o território acontece, é o grupo de pessoas que gere a política. É através deste coletivo que as ações acontecem né. E assim, é também através do Colegiado que as pessoas constroem o desenvolvimento territorial e os representantes levam para seus municípios as informações sobre a política. O território acaba que não é só a política do MDA. Como ele é um espaço de informação, o colegiado é importante para saber destas coisas. A gestão das políticas é feita no colegiado. Outras coisas são discutidas de forma pontual no colegiado, mas o foco maior são os recursos. Vou dar um exemplo, o programa Saberes da Terra em 2008 foi discutido no colegiado, o programa Arca das Letras também. O colegiado além de ser esse espaço que recebe a demanda do governo, através do colegiado outros projetos nascem. Por exemplo, tem várias organizações que pegam recurso com outras fontes, tudo isso para desenvolver ações dentro do território. No início tinha o tema da mineração que estava a florando, esse coletivo do território proporcionou muito a criação da identidade sobre o desenvolvimento debatendo esse ponto. Inclusive teve recurso do MDA para promover isso, mobilização contra a atividade mineradora (Articuladora Territorial).

O papel fundamental, desde a construção do plano que ainda não tinha o colegiado e aí se tinha um plano, é uma organização politicamente constituída. Ele é o melhor espaço que existe no território porque tem a participação de vários grupos, não tem espaço melhor para formular políticas e executar nosso plano territorial. Tem papel fundamental de levar as ações que foram tiradas do plano e colocando em execução e até propondo novas ações (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O colegiado aparece nas falas como espaço que possibilita a reunião de atores que eventualmente não se encontrariam, por isso é visto como espaço que possibilita um fluxo comunicativo engendrado pelas interações e deliberações promovidas, seja pelos projetos, seja por outras questões que são discutidas. Também é representado como o lugar em que há possibilidade de “apresentar demandas” para o desenvolvimento, buscar recursos, elaborar e aprovar projetos. O território, de acordo com uma das falas, “acontece no colegiado”, porque é lá que a política é gerida, onde o plano territorial de desenvolvimento rural (PTDRS) ganha sentido e concretude. Trata-se, portanto, de um espaço público de participação e deliberação sobre parte importante das ações de desenvolvimento rural que ocorrem no TSB.

Os colegiados, diz a literatura dedicada ao tema, como *espaços públicos* de participação social exigem o estabelecimento de fluxos comunicativos que se engendram com a integração da sociedade civil, afim do estabelecimento de relações argumentativas que fundamentam uma relação de diálogo com representantes do Estado (HABERMAS, 2003). Por isso, os espaços públicos podem ser referenciados como mecanismos institucionais utilizados pela sociedade civil para garantir a efetividade da participação social nas decisões que se referem a assuntos públicos.

A aprendizagem⁸⁸ gerada pelo trabalho dos conselheiros é afirmada como resultado das próprias discussões sobre os projetos, o que se confirma quando do nosso trabalho de análise das atas de reuniões do colegiado. Nessa análise, observamos que o colegiado funciona como espaço de socialização de informações sobre ações, atividades e projetos que serão elaborados e que estão sendo desenvolvidos nos municípios. Nas reuniões do CODETER, os representantes costumeiramente informam a respeito das realidades políticas, sociais e culturais de suas localidades. As interações promovidas por meio dessa troca de informações contribuem para as constituições de laços intermunicipais que fortalecem as dinâmicas internas no colegiado.

As reuniões do Colegiado também se configuram como espaços para troca de informações sobre os projetos territoriais que receberam financiamento do PROINF. Há reuniões em que os representantes podem explanar sobre os projetos que estão sendo executados em seus municípios e as parcerias criadas para gerir a infraestrutura construída. Além da troca de informações, nota-se que por meio de questionamentos e indagações os representantes dão contribuições a outros projetos, seja em forma de apoio institucional de suas organizações seja por intermédio de sugestões para melhoria da execução do mesmo.

No ano de 2007, pôde-se constatar, pela da análise de atas das reuniões do Grupo Gestor, que representantes do poder público propuseram a prestação de contas dos projetos a serem realizadas junto ao colegiado, como forma de divulgar o que estava sendo realizado e uma oportunidade de ampliar o conhecimento a respeito de situação

⁸⁸ Para Abramovay e Beduschi Filho (2004), a “aprendizagem” é resultado de um processo interativo imerso nas relações sociais e vinculado a um contexto cultural e institucional. Os autores complementam que a coordenação de processos passa também por conhecimentos tácitos que não podem ser negados, e que são produzidos pela própria interação social. O processo de aprendizagem ocorre no interior das organizações e vai além do escopo individual. Os processos de inovação e criatividade que se estabelecem em função da aprendizagem adquirida acontecem mais facilmente em ambientes institucionais onde há o hábito da interação entre as organizações.

negativa ou positiva dos projetos. Algumas reflexões sobre as formas de melhorar a implementação dos projetos são encontradas nos relatórios de reuniões, evidenciando que o espaço de concertação se configura como “*campo*” de construção de acordos coletivos resultantes do que Dallabrida e Becker (2003) e Tapia (2005) definem como “pacto territorial”⁸⁹.

A importância dada pelos representantes à participação dos agricultores na definição das ações⁹⁰ é perceptível na análise das atas. As reuniões do colegiado, documentadas nas atas, apontam que com a ausência de participação efetiva (ou seja, aquela que assume algum grau de deliberação) dos agricultores familiares na execução dos projetos, não há legitimação, por parte do colegiado, de qualquer ação empreendida no território. A EMATER-MG, que direciona serviços de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares, por exemplo, foi questionada na reunião do CODETER de 4 de fevereiro de 2009, pela ausência de participação dos agricultores na construção dos Planos de Turismo Rural e Educação Ambiental do Território da Serra do Brigadeiro⁹¹. Em razão da falta de informações sobre o andamento e a finalização dos planos (do projeto) a Secretaria Executiva do CODETER enviou um ofício, em 28 de abril de 2008 para solicitar a manifestação da EMATER-MG sobre o andamento das atividades.

Na referida reunião do colegiado, em novembro de 2009, a EMATER-MG se posicionou e solicitou que os representantes estudassem os planos elaborados para que, a partir das contribuições da plenária, este pudesse ser reformulado e finalizado. Segundo consta em relatório da reunião, um representante da EMATER-MG solicitou ao grupo de representantes que assinassem o relatório de execução financeira do projeto. Os demais representantes apresentaram críticas e deslegitimaram a ação do projeto, visto a falta de participação dos agricultores das comunidades do entorno do TSB. Não obstante, resolveram assinar o termo, uma vez que o projeto já estava finalizado.

⁸⁹ Para Dallabrida e Becker (2003), os acordos resultantes, os resultados das discussões e entendimentos, as definições consensuadas, resultam em um “pacto”. O pacto trata-se, dessa forma, de um exercício de negociação de interesses que se efetua no nível das relações sociais, da sociedade de um país ou região, em que *negociação* é um processo e o *pacto* é o resultado. No mesmo sentido, Tapia (2005) aponta que a elaboração dos projetos oriundos dos pactos territoriais é uma consequência dos acordos internos sobre as estratégias de desenvolvimento que melhor se inserem naquele contexto. Os projetos podem estimular novas iniciativas e gerar ações coletivas em prol do desenvolvimento do território. A própria concertação social é um instrumento do pacto territorial para a criação de novos acordos e institucionalização de acordos antigos.

⁹⁰ Tal importância já foi evidenciada através de depoimentos citados anteriormente onde os informantes acentuaram que os projetos considerados “bons” são aqueles que nascem de iniciativas existentes e possuem a participação direta dos agricultores.

⁹¹ Esse foi um projeto da modalidade custeio acessado pela instituição.

Associado a estas questões, o colegiado proporciona um fluxo de informações sobre eventos e dinâmicas sociais dos municípios que o compõem, por meio das reuniões do grupo gestor e da própria plenária territorial, reforçando as redes sociais edificadas com a emergência do CODETER. Nas entrevistas um dos informantes afirmou que *“não se tinha, no território, o costume de conversar com os gestores públicos e algumas organizações sociais. A criação do território abriu canais de diálogo que não existiam antes”* (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil). Destarte, por mais que ainda haja problemas relacionados à circulação de informações sobre projetos e políticas, a formação do Colegiado está proporcionando uma dinâmica que favorece a interlocução de diversos atores sociais.

Nos depoimentos que se sequelem podemos notar as mudanças na relação entre determinados atores sociais no Território Serra do Brigadeiro. Essas mudanças, favorecidas pelo colegiado, acontecem frente à necessidade de articulação entre as organizações, imposta pelo próprio desenho da política e pela necessidade de operacionalizá-lo. Todos os representantes entrevistados afirmaram que as relações entre as organizações, principalmente entre as da sociedade civil, passaram por mudanças significativas com a experiência do colegiado e da implementação da política de desenvolvimento territorial. As organizações de representação sindical foram apontadas como as que mais interagiram com as demais.

Quadro 8. Percepções de alguns entrevistados sobre as mudanças nas relações entre as organizações presentes no TSB.

INFORMANTE	DEPOIMENTO
Conselheiro, representante de entidade governamental	<i>“Eu vejo que foi muito rentável, hoje o poder público tem ligação direta com as organizações, associações, com o produtor, e eles com o poder público. Hoje, para elaborar o projeto, a gente consulta os produtores as organizações, os STR, várias instituições. E antes não tinha isso. Hoje poder público e sociedade civil tem andado muito junto. Antes os produtores tinham guardados para eles a fala muda, mas com a participação em vários conselhos e a melhor relação com o poder público hoje eles põem para fora, e falam”.</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Uma coisa que vejo como positiva, é que a região de Muriaé é ligada à FETAEMG [Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais] e Ervália é à FETRAF [Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar], então assim foi meio que um reencontro, o pessoal teve uma separação. O território foi um espaço para reencontrar grupos que tinham se distanciado”.</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Antigamente era difícil sentar para conversar com outras organizações. Na região o território, o colegiado, favoreceu o planejamento das ações. Claro pode melhorar muito ainda, mas em vista do que era... Com o poder público ainda é uma relação difícil”.</i>

Articuladora Territorial	<p><i>“Aqui na Serra do Brigadeiro o que a gente vê é que os sindicatos que fazem parte do território eles eram divididos em dois blocos, um ligado a FETA-EMG e outro a FETRAF. No momento em que o território foi criado esses sindicatos não se entendiam. Tem um que nem olhava na cara do outro. A relação teve que ser construída para que uma organização pudesse construir projeto com outra. O colegiado proporcionou a afinidade entre as organizações. A gente percebe bem que o enfrentamento não está só entre poder público e sociedade civil, dentro da sociedade civil há suas disputas. E ao mesmo tempo no colegiado foi fortalecendo a discussão sobre que tipo de desenvolvimento se quer para a região. No início, o tema da mineração ele estava aflorando, esse coletivo do território proporcionou muito a criação da identidade sobre o desenvolvimento. Inclusive teve recurso do MDA para promover isso, mobilização contra a atividade mineradora. Foi muito importante para isso também, teve que se juntar para discutir isso”.</i></p>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<p><i>“No início, tão logo foi constituído o território Serra do Brigadeiro a gente podia observar um certo acirramento entre a sociedade civil em si e depois a sociedade civil com o poder público. Tem um grupo nosso ligado a constituição da FETRAF e outro ligado a FETAEMG, então tinha um acirramento interno. Com o poder público o acirramento é que eles só aparecem quando tem dinheiro na jogada, se não têm eles recuam. Hoje está havendo bem consenso entre as partes, conseguimos amenizar isso no colegiado. Era Associação Regional e CTA num grupo, nós do lado de cá e pau quebrando. Com a EMATER a coisa foi pesada também”.</i></p>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<p><i>“No primeiro momento da política pública, os agentes governamentais perceberam como grande oportunidade e a EMATER e as prefeituras disputaram muito. Naquele momento o movimento sindical estava fragilizado, vem de um desgaste porque houve um racha entre FETAEMG e FETRAF, e isso estava muito nítido. Sindicato de Araponga não conversa com o sindicato de Muriaé; Divino não conversava com Miradouro. Não tinham ação comum nenhuma. E aí a gente tentava conversar e era difícil. A EMATER e as prefeituras nadaram de braçada. E aí também foi uma ação nossa [da organização a qual o entrevistado está profissionalmente vinculado], mais ou menos em 2005 de ir conversando com as lideranças sindicais para falar: ó, a gente precisa mudar, dialogar em outros espaços, e superar as divergências para se unificar aqui dentro para ter uma voz da agricultura familiar, porque se não tem outros que vão liderar. Depois disso a gente conseguiu dar um pouco mais de protagonismo. O território foi um momento de amadurecimento, ele fez muito bem para a região, bem demais, porque se não fosse o território acho que essas organizações ainda estariam sem conversar, rachadas. Foi por causa do território que aproximou antigos parceiros que tinham feito o racha. Aí foi interessante porque reaproximou com base em coisas concretas, porque antes eram coisas da CONTAG, FETAEMG que rebateu na base e no momento que tinham ação do território obrigou as pessoas a pensarem em termos de ações concretas; não importando se FETAEMG ou FETRAF continuam se digladiando, mas aqui na região temos algo em comum para fazer. Então reaproximou, e mudou essa postura”.</i></p>

Fonte: dados da pesquisa

Esses depoimentos nos revelam que o território, por meio de sua institucionalidade, o colegiado, tornou-se um espaço para canalização de energias sociais que antes não tinham meios para conduzir a uma ação coletiva mais focada. É nesse sentido que o colegiado passa a representar um espaço de construção de acordos e entendimentos so-

bre o desenvolvimento rural, sendo os projetos territoriais uma espécie de instrumento que fundamenta este processo. Destarte, podemos afirmar que a criação do território – e consequentemente a do colegiado – colaborou para estabelecer condições mínimas necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais, inclusive entre aqueles que viviam, na ocasião, disputas pela legitimidade da representação política dos agricultores familiares, como foi o caso dos STR, conforme expressam os depoimentos dos entrevistados. Há, nesse sentido, uma mudança de representação da ação social no território, impulsionada por uma mudança na visão sobre o desenvolvimento rural, que projeta a ação das organizações para interesses que buscam ir além dos que se restringem a suas intervenções costumeiras. O território passa a demandar uma ação mais ampla em prol do desenvolvimento que se almeja prover. Assim, “não importa se estão se digladiando, mas na região há algo que precisa ser feito em comum”.

A aproximação entre determinados atores contribuiu para que conflitos, como entre FETRAF e FETAEMG, fossem explicitados e “amenizados”, estimulando a construção e implementação conjunta de projetos, visões e planos de desenvolvimento. Esse processo também contribuiu para superar as disputas políticas no interior do colegiado, buscando superar os “interesses oportunistas” (“eles só aparecem quando tem dinheiro na jogada, se não têm eles recuam”) de algumas municipalidades para que se sobressaíssem interesses defendidos pelos representantes da diversidade de agricultores familiares do território.

Porém, ainda que haja pontos positivos para serem discutidos a respeito da operacionalização da política no TSB, são diversos os desafios enfrentados pelos atores sociais locais na condução desse processo. Não obstante, o processo de seleção dos projetos é ainda permeado por disputas e conflitos que acarretam determinadas incoerências, levando, por vezes, à aprovação de projetos mais pelo capital político de quem o propõe do que pelo “caráter inovador” ou “perfil territorial” da proposta de desenvolvimento que eles representam (FAVARETO; SCHRODER, 2007).

Observa-se, de acordo com os apontamentos feitos por Favareto; Schroder (2007), que no CODETER há disputas internas pelos recursos, em que prevalecem, pela força política, uns representantes sobre outros (ou interesses específicos saem vitoriosos de disputas políticas); que os conflitos são inerentes a estes espaços. Por outro lado, as

formas e ações para solucioná-los também surgem da própria interação no espaço colegiado do território. Alguns depoimentos dos entrevistados abordam estas questões:

Ele [o colegiado] deveria ter uma visão do desenvolvimento do território. O que eu diria que ele tem no plano sustentável do território, só que não foi elaborado pelo colegiado; foi referendado pelo colegiado. O que tem que entender muito bem é o nível de participação. Porque quando você mistura um leque muito grande de pessoas, de informações diferentes é muito difícil ter uma opinião unida. A intenção do ministério é dar uma voz ao pequeno produtor familiar. Só que tradicionalmente ele não tem uma voz. E de repente você vem aqui e vai na casa do João perguntar a opinião dele, ele não vai falar, e a Dona Maria ainda menos. Então quando você junta representantes do território muitos ficam mudos. Eu acredito no final que o colegiado representava mais ou menos, uma certa representatividade, mas não podemos falar que ele é a voz do povo, nada disso. E ainda tem alguns prefeitos que tem a ideia do desenvolvimento territorial, mas outro nem tanto (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O colegiado deveria atender a todos os municípios de forma igual. Deve ter igualdade no processo. No colegiado se discute as questões do território. O que acontece é que alguns municípios são mais valorizados que outros. Isso não tem como se discutir porque é verídico, a gente percebe nas reuniões vê quando vai ter as votações, cada um insere seu projeto, e agente percebe que tem partes da região que prevalece uns e não prevalece outros (Conselheiro, representante de entidade governamental).

As falas trazem vários elementos a serem analisados. Eles dialogam com os apontamentos de Favareto e Schroder (2007), ora corroborando seus argumentos; ora discordando e chamando a atenção para a construção de interpretações mais detidas sobre os processos que envolvem a participação dos atores nas ações do CODETER. É evidente, a partir das respostas às questões da pesquisa, que os conselheiros identificam as disputas internas, relacionando-as à diversidade dos atores reunidos no colegiado e aos distintos interesses que possuem. As disputas e seus conflitos associados são relacionados também às diferenças de capital político e social das organizações presentes no colegiado. Essa assimetria, obviamente, tem implicações sobre a capacidade de argumentação e deliberação, alimentando, por sua vez, os conflitos. Por fim, também parece evidente que os conflitos também são alimentados por uma questão de representatividade, afinal, “o colegiado representava mais ou menos, [possui] uma certa representatividade, mas não podemos falar que ele é a voz do povo, nada disso”. Essas questões serão retomadas mais adiante.

Outro elemento contido nos depoimentos refere-se à “visão sobre o desenvolvimento territorial” que o colegiado deveria ter. No sentido colocado acima, expressa a funcionalidade do PTDRS perante os processos sociais engendrados a partir das políticas públicas. O conselheiro chama a atenção ao fato de o plano não ter sido elaborado

pelo colegiado e sim, apenas referendado por ele. Esse é um entrave do desenho da política de desenvolvimento territorial ao propor contratar técnicos para elaborarem os documentos e planos dos territórios rurais. Muitas vezes são técnicos, “bem intencionados”, mas que desconhecem os processos e dinâmicas sociais do território. Com o curto prazo que têm, os técnicos contratados pela SDT/MDA se vêem na limitação de apenas “referendar” os estudos no Colegiado, e isso implica até mesmo nos projetos territoriais.

Prosseguindo nas análises, buscamos com o respaldo na pesquisa de campo, desvelar parte dos processos sociais que se constroem com a formulação e a seleção dos projetos territoriais. Nessas análises pretendemos demonstrar que a seleção de projetos e seus desdobramentos consideram “visões de mundo” bastante variadas, mas que existe, como fundamento do processo, um sentido de pertencimento à localidade, ao território, além de indicações ou referências mobilizadas acerca das visões sobre o desenvolvimento. Perguntamo-nos, como questão-guia à análise que segue, sobre a importância do colegiado – e dos processos argumentativos e comunicativos que se dão a partir de sua institucionalidade – para o tipo de projeto de desenvolvimento que é forjado no processo desencadeado por esta instituição.

Um dos pontos a serem tratados refere-se aos argumentos de Moreira (2009), que estudou projetos de desenvolvimento em Portugal. A autora afirma que a eficácia dos projetos de desenvolvimento tem sido frequentemente questionada, dadas as provas de “falhas sucessivas”⁹² de indução de desenvolvimento nos contextos onde foram implementados. Ainda de acordo com a autora, as promessas de mudança e progresso são passíveis de não serem cumpridas e, na maioria das vezes, podem não sofrer sanções pelo não cumprimento, pois a sua ineficácia é praticamente aceita pelas sociedades, dada à sua “boa” intencionalidade. Os beneficiários dos projetos se isentam das responsabilidades por ser “recurso público”, por isso não haveria compromisso com a forma na qual o recurso está sendo investido.

O que pretendemos demonstrar é como na experiência vivenciada pelo Colegiado do TSB foram criados mecanismos de responsabilização pelos investimentos e a

⁹² Eggers *apud* Moreira (2009) elencou inúmeros resultados negativos dos projetos. De acordo com o autor, esses são referentes a: (a) não se ter em conta as necessidades dos beneficiários nas intervenções; (b) alocação de recursos sem preocupação com o resultado final; (c) esquecimento de aspectos essenciais na formulação do projeto, implementação e avaliação, como os aspectos socioculturais; (d) não seguimento dos “melhores princípios” durante as etapas do projeto, ao passar de um projeto para a fase seguinte. Isto ocorre em parte devido às pressões que o projeto sofre da parte das entidades estatais, que querem mostrar trabalho e justificar orçamentos; e por fim, (e) más decisões sobre os investimentos.

forma como a preocupação acerca dos projetos passou a direcionar o processo de seleção de novos projetos. E nesse caso, a seleção, bem como o monitoramento dos projetos, como decorrência da preocupação com gestão social dos mesmos, revelam um tipo de valorização da participação social que interfere nas intervenções do Estado por meio das políticas públicas.

No território Serra do Brigadeiro, o entendimento sobre o processo de construção dos projetos perpassa pela identificação das formas de participação dos agricultores familiares e suas organizações. Como discutido no capítulo anterior, os próprios representantes do colegiado possuem a visão de que os projetos necessariamente precisam da participação social na fase de formulação e na gestão do investimento. Esse fato os qualificaria. Contudo, Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) argumentam que os projetos partem, em sua elaboração, de uma lógica de “grupos dominantes”, como pouca ou nenhuma participação efetiva dos agricultores familiares.

Para a seleção dos projetos no CODETER, a participação dos agricultores familiares em sua elaboração, expressando suas necessidades, desejos e opiniões, se torna um referencial para a aprovação ou não pelo colegiado, visto a importância do *enraizamento social*⁹³ dos projetos. Quando a formulação dos projetos tende a desconsiderar as interações sociais – que, nesse caso, não são somente a base da formação dos projetos, mas também da vida social – o processo se torna impositivo, correndo o risco de perder o sentido de pertencimento; ou o próprio enraizamento social. A seleção dos projetos por grupos de interesse contrário àqueles dos agricultores é mais propensa nesse caso.

Outro critério formulado pelo CODETER para a seleção de projetos refere-se à necessidade de demonstrar possuir “ampla aprovação do município” (no sentido que as organizações sociais dos agricultores familiares tenham ciência do projeto e se comprometam com ele). A proposição do Colegiado é que os projetos devem ser mais bem discutidos nas bases sociais, ou seja, entre os beneficiários diretos, os agricultores e suas organizações. As demandas dos projetos deveriam, portanto, ser fundamentadas nessa

⁹³ O conceito de “enraizamento social” (GRANOVETTER, 1985) pode ser operacionalizado aqui para compreender a imersão e entrelaçamento das ações e relações derivadas da execução dos projetos nas dinâmicas sociais locais preexistentes. Esta imersão e entrelaçamento garantem, ou deveriam garantir, um sentido de ajustamento das lógicas e objetivos dos projetos à realidade local, tornando-os “apropriados” aos contextos em que serão implementados. Uma versão mais crítica afirmará que o enraizamento somente ocorrerá se os próprios atores locais elaborarem seus projetos a partir do que concebem como “desenvolvimento”.

participação e analisadas por meio de um critério técnico, que proporcione pensar as melhores estratégias. Assim,

Os projetos precisam de uma demanda clara. Cada um define sua demanda, fala-se muito em demanda, mas para ter uma demanda é necessário ter informações e capacitação. A construção do projeto tem que ser muito bem pensada, a partir das demandas e depois também de como desenvolver bem o projeto. O problema é que falta integração entre as organizações tanto para elaborar os projetos, pensando as demandas, como para a execução (Conselheiro, Representante de entidade governamental).

Mais uma vez a fala de um entrevistado afirma que a participação social é elemento central do processo de explicitação de demandas e gestão dos projetos. Para a informante acima, o questionamento que deve ser feito é se o projeto possui mesmo um caráter participativo; onde se devem evidenciar quem fez parte da elaboração, a visão de quem (ou quais grupos) está contida no projeto.

Para Moreira (2009), a participação na fase de elaboração dos projetos e a transparência no processo de implementação podem aumentar a confiança e gerar motivação para continuar os compromissos acordados. À medida que estes compromissos vão sendo documentados, referendados e publicizados em forma de contratos, o não cumprimento dos mesmos tenderia a diminuir. Isso é particularmente importante nos processos de implementação de projetos onde há potencial divergência de interesse entre as partes, como, por exemplo, entre os proponentes e gestores (poder público e organizações da sociedade civil).

Dessa forma, a formulação do projeto, incluindo a identificação das necessidades, o planejamento das atividades para sanar as deficiências/problemáticas/demandas é parte importante do processo que poderá resultar em sucesso ou fracasso do projeto. Essa fase deve assegurar a participação dos grupos beneficiários, principalmente na seleção das prioridades que darão fundamento ao projeto. O envolvimento na formulação e planejamento do projeto pode impactar em sua gestão, criando limites à execução ou mesmo introduzindo novas formas de coordenação dos conflitos (SCHIEFER, 2006).

A participação social para elaboração dos projetos e a análise mais precisa das demandas esbarra num fator que iremos esmiuçar posteriormente, qual seja, o imediatismo (ou curto prazo para cumprimento das etapas) exigido nos processos de elaboração, seleção e implementação dos projetos. Para um representante de entidade governamental, “*o tempo é muito curto e o MDA exige tudo muito rápido*”. Deriva dessas condições imediatas a dificuldade de discutir o projeto mais amplamente no município,

pois este tende a ser um processo moroso, contrastando com as exigências do órgão financiador, que requer os procedimentos imediatos.

Os depoimentos a seguir são apresentados como forma de evidenciar e oferecer mais elementos a essa discussão.

A relação entre poder público e organizações da sociedade civil é obrigada a acontecer. Um exemplo é o pessoal de Ervália, o representante do poder público foi lá para frente apresentar o projeto e o representante das comunidades só escutava, todo mundo viu que não tinham relação nenhuma. A partir disso não aprovaram (Articuladora territorial).

Tem um exemplo bom disso. Ervália uma vez tentou apresentar um projeto que só o poder público foi falar. Ai a gente foi notando que o resto do pessoal de Ervália que tava lá não sabia de nada, e como podia aprovar um projeto assim? (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Aqui, se não tiver uma conversa com as associações no CMDRS e o projeto não nascer disso a gente sabe que não adianta nem apresentar que o colegiado vai barrar. Lá já tem um critério que se for uma organização ou prefeitura sozinha apresentar o projeto, sem o resto do pessoal do município ficar sabendo do projeto, ele não passa (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Às vezes as discussões [sobre os projetos] são menores do que se deveria ter. Mas eu vejo não só aqui em Miradouro, mas no território inteiro, que tem ainda mais necessidade de união entre as prefeituras e as organizações. Em Miradouro a gente conversa tem as parcerias mas existe muita negligência ainda (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O caso da apresentação do Projeto de Ervália, no qual não houve discussão entre o proponente do projeto e os respectivos beneficiários, evidencia a recorrente preocupação com a forma de elaboração e proposição dos projetos. Da mesma forma, isso pode revelar o amadurecimento e o aprendizado dos conselheiros sobre o processo de construção e seleção dos projetos, negando a forma individualizada ou centralizada que caracterizou o projeto apresentado ao colegiado. Constrói-se, assim, uma percepção sobre a necessidade de elaboração conjunta das proposições para a qual é essencial a construção de acordos ou consensos sobre estas.

Diante dos argumentos expostos, reafirmamos a participação social como central no processo de elaboração dos projetos. Esse processo pode ocorrer vinculado a uma série de fatores condicionantes, os quais, por sua vez, exprimem maior ou menor incentivo à participação. Primeiro, a forma como os projetos são elaborados está ligada à organização que o propõe. Isso indica que se a participação, como princípios de elaboração, depende da concepção da organização proponente. Caso esta decida que os projetos devem ter um cunho participativo no processo de elaboração, então esta será a aborda-

gem metodológica escolhida. Segundo, a elaboração dos projetos também está relacionada ao fator tempo. Quanto menor o tempo entre a divulgação da oportunidade dos recursos e o período para a apresentação do projeto, menor será a possibilidade de que haja um envolvimento maior de variados atores.

Considera-se, de acordo com Schiefer (2006), que os projetos elaborados para políticas públicas são, normalmente, instrumentos de curta duração. Essa é uma característica dos próprios processos de desenvolvimento induzidos pelas políticas. Isso acontece porque a maioria tem sua operacionalização vinculada ao curto tempo previsto para a prestação de contas e apresentação de resultados. Nos depoimentos dos representantes, essa questão é apresentada da seguinte maneira:

[A organização da qual o entrevistado é representante], *por exemplo, nunca propôs um projeto, porque a gente não tem muito entusiasmo para a burocracia e não quis enfrentar toda ela. E também porque os projetos de um ano é pouco tempo para se fazer alguma coisa, não permite você fazer uma política de desenvolvimento* (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O tempo dos projetos é diferente do tempo do desenvolvimento. Os projetos são para um ano quando para ver resultados em termos de desenvolvimento requer muito mais que isso. É um processo a longo prazo (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O correto é projeto ser formulado dentro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável [que] é um instrumento importante de discussão, mas tem vezes que solta o edital e só tem uns cinco dias para mandar o projeto, e aí muitas vezes não dá para você reunir. E nisso tem muitos projetos que nascem aí da cabeças dos outros (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O caráter de curto prazo (um ano) dos projetos está relacionado à proposição de “ações pontuais”, por exemplo, as que dotam certos municípios de infraestrutura. As “transformações na realidade” são vistas como de longo prazo, requerendo mudanças de concepções, nas estruturas sociais e a construção de “políticas de desenvolvimento”. A afirmativa de que “o tempo dos projetos é diferente do tempo do desenvolvimento” mostra como a questão temporal é relevante, no qual a avaliação das mudanças não se restringe a uma escala temporal. Contudo, os projetos são os parâmetros utilizados para aferir a incidência do desenvolvimento no território. Tornam-se, portanto, muitas vezes ações pontuais e de curto prazo que visam provocar mudanças nas realidades no longo prazo.

Não obstante, não se pode desconsiderar que o colegiado pode criar meios e mecanismos para assegurar que o processo de elaboração e seleção dos projetos seja per-

meado pela participação social. Os critérios mostrados acima, de “*ampla aprovação do município*” e de “*envolvimento entre as organizações locais*” são utilizados para garantir que a elaboração do projeto não desconsidere as expectativas e as demandas de organizações representativas dos agricultores familiares. Sobre a questão tempo para construção dos projetos veremos mais adiante, na discussão sobre o monitoramento, que o colegiado buscou medidas para solucionar esta problemática. Os representantes pensaram em elaborar e selecionar os projetos a partir de uma agenda independente da política de desenvolvimento territorial, pois assim, quando fosse apresentada a possibilidade de recursos para um determinado ano, o processo já havia acontecido, sem a imposição do imediatismo burocrático. É bem verdade que essa alternativa não chegou a acontecer, mas por si só é um avanço em termos de construção coletiva de alternativas aos problemas vivenciados.

No decorrer deste estudo sustentamos o argumento de que a forma de elaboração dos projetos varia de acordo com a organização proponente e com as contingências do processo (imediatismo da política), o que se aplica, sobretudo em relação à sua abrangência. Cria-se, portanto, uma rede de interdependência que precisa ser mais bem conhecida:

Os proponentes normalmente são regionais, por exemplo, o município de Rosário da Limeira propõe um projeto que é bom para ele, e não tem como propor projeto para outros; IRACAMBI atua em Rosário da Limeira, Miradouro e Muriaé, mas a gente não trabalha com Sericita, nosso alcance não chega lá, e se propormos um projeto tem que ser para esses [Rosário da Limeira, Miradouro e Muriaé] (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Quanto às formas de elaboração dos projetos:

Na maioria das vezes o projeto não é construído com a sociedade civil, só é apresentado. Isso é um problema para a gente. A demanda acaba que não vem muito dos agricultores, ela só vai ser apresentada lá para todos conhecerem o que está propondo. Projetos que não são discutidos com os agricultores não dão muito certo. Aqueles que são levados lá e surgem deles é melhor (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Quando a gente ia fazer os projetos eram elaborados por nós e a prefeitura. Os projetos são apenas informados nas comunidades porque não têm tempo de ficar com essa construção em conjunto (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Assim, os projetos podem ser elaborados de variadas formas: (i) por uma organização específica e ser “apenas informado” à comunidade e outras organizações; (ii) pode ser elaborado nos CMDR com a participação de mais pessoas; e (iii) ou, como no caso peculiar de Ervália, apresentado anteriormente, a municipalidade (ou outra organi-

zação) elabora o projeto e leva ao colegiado sem que tenha havido participação deste em sua elaboração. Diante das possibilidades de elaboração dos projetos, que possibilitam maior ou menor envolvimento dos agricultores, o colegiado se encarregada (ou deveria se encarregar) de orientar as ações estratégicas ao desenvolvimento do território, visto que parte importante delas ocorre na elaboração e seleção dos projetos territoriais.

Ao considerarmos, na pesquisa de campo, o processo de seleção dos projetos, observamos que houve unanimidade entre os informantes quanto a três questões. A primeira é que a seleção dos projetos pelo colegiado é permeada por um “jogo político” em que podem pesar mais os acordos feitos entre representantes do que a qualidade e viabilidade dos projetos. A segunda é que, diante dessa situação, e com a percepção de que o jogo de interesses estaria permitindo que projetos pouco relevantes⁹⁴ fossem aprovados, os representantes empreenderam alternativas para mudar esta realidade, por meio da inserção de novos critérios e da construção de um sistema de monitoramento dos projetos. Por último, os informantes afirmaram que, apesar das tentativas de mudança, muitas delas não se institucionalizaram – ou nem se concretizaram – porque, alega-se, o MDA “atropelou o processo”, para utilizar a expressão que frequentemente apareceu nas entrevistas.

Para descrever brevemente o processo de seleção recorreremos a um depoimento dos informantes da pesquisa:

O projeto é priorizado no colegiado, já tem uma margem de recurso que está disponível. Os municípios fazem as discussões sobre os projetos e depois leva para o colegiado e apresenta a proposta. Geralmente tem aquele momento que agente avalia se atende os critérios do colegiado. Se não atender os critérios já são descartados. Depois colocou os projetos de acordo com a relevância de cada um, e os projetos aprovados ficam dentro da margem de recursos. Classifica por relevância e por enquadramento nos critérios (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Essa seleção dos projetos acontece em reuniões do Colegiado que são convocadas exclusivamente para este fim. São reuniões em que a presença dos representantes é massiva⁹⁵. As reuniões destinadas a selecionar os projetos que possivelmente receberão recursos do PROINF, denominadas de “rodada de priorização de projetos”, são espaços de deliberação em que municipalidades e demais organizações podem apresentar seus

⁹⁴ No entendimento dos informantes os projetos pouco relevantes são aqueles que envolvem apenas um município ou comunidade, em contraposição a projetos apresentam objetivo de sanar demandas consideradas prioritárias entre a maioria dos agricultores.

⁹⁵ Identificação feita por meio da análise das folhas de assinaturas dos relatórios de reuniões do CODETER.

projetos e definir, a partir daí, as prioridades para o território. Nestas reuniões há apresentação das recomendações da SDT/MDA sobre os critérios para selecionar projetos e posteriormente todos os projetos são apresentados ao plenário pelos seus proponentes. Há debate sobre cada projeto apresentado, dando oportunidade que o restante dos conselheiros possa se informar, criticar ou levantar pontos controversos em relação aos projetos.

Na análise dos relatórios das reuniões de seleção dos projetos do TSB de 2007 e 2008⁹⁶ foi possível identificar seis questionamentos constantemente feitos pelos representantes do colegiado aos proponentes dos projetos. Esses pontos (apresentados no Quadro 9) ressaltam a dimensão de importância adquirida por algumas questões no que tange os projetos.

Quadro 9. Principais pontos de questionamentos apresentados pelos conselheiros na seleção dos projetos territoriais do TSB entre 2007 e 2008.

PONTOS DE QUESTIONAMENTO	DESCRIÇÃO / CATEGORIZAÇÃO
Abrangência territorial das ações	Referente à forma como as ações previstas no projeto abrangem os municípios que conformam o TSB; trata-se de um questionamento sobre o “caráter territorial” as ações propostas no projeto
O gerenciamento da infraestrutura a ser construída	Abarca questionamentos em torno da forma como a infraestrutura será gerenciada após sua implementação e como as organizações gestoras viabilizarão a participação dos beneficiários. Trata-se de um questionamento relacionado à “gestão social” dos bens públicos propostos pelo projeto
A execução do projeto	Concernente a viabilização da interação entre organizações gestoras e executoras, entre poder público e organizações da sociedade civil na execução do projeto. Trata-se de um questionamento relacionado à “gestão social” dos processos de implementação das ações propostas pelo projeto
A sustentabilidade da infraestrutura	Refere-se à viabilidade e real utilidade da infraestrutura a ser construídas, mas também em termos de geração de renda e benefícios posteriores. Trata-se de um questionamento relacionado à viabilidade e sustentabilidade econômica dos bens públicos propostos pelo projeto
Demandas dos municípios <i>versus</i> ações/empreendimentos previsto nos projetos	São questionamentos que exigem a apresentação dos proponentes das reais demandas que levaram à formulação dos projetos. Trata-se de um questionamento relacionado à apropriação da “leitura/diagnóstico de realidade” e à escolha de alternativas para enfrentar problemas identificados propostas pelos projetos
O acesso e atendimento dos agricultores e agricultoras familiares aos investimentos	Referente à forma como os investimentos irão atender os agricultores e agricultoras, vistos como públicos essenciais dos projetos. Semelhante ao item anterior, trata-se de um questionamento

⁹⁶ Foram consideradas apenas as reuniões dos anos de 2007 e 2008 para estes dados pelo fato de não haver relatórios de reuniões anteriores a este período e posterior a ele a dinâmica de seleção dos projetos foi modificada com a análise dos projetos ficando basicamente a cargo de uma “comissão de análise dos projetos” (como será explicado no capítulo 7).

	relacionado à “leitura/diagnóstico de realidade” e à escolha de alternativas para enfrentar problemas identificados propostas pelos projetos
--	--

Fonte: Dados da pesquisa e análise documental de relatórios produzidos pela Secretaria Executiva do TSB

Fato interessante observável nesse quadro de análise é a omissão ao PTDRS como critério ou preocupação dos conselheiros para a elaboração e seleção dos projetos. Esse documento foi justamente criado para amparar o processo de elaboração e seleção dos projetos territoriais, para que pudessem conter os anseios e necessidades apresentadas no Plano. O PTDRS, nesse sentido, parece ser mais um documento simbólico de estruturação de ideias do que propriamente um plano que norteia as ações dos atores sociais nas consecuições de seus projetos de vida.

Não obstante, a omissão do PTDRS nos questionamentos acima, a dinâmica do processo de seleção dos projetos se apresenta mais do que um processo meramente burocrático e formal para escolher projetos em função de recursos disponíveis. Por mais que haja interesses políticos específicos por trás da aprovação dos projetos, o fato de serem apresentados questionamentos e haver interrogações a respeito do caráter, finalidade, leitura da realidade e adequação ao público atendido demonstra haver, no colegiado, uma reflexão sobre as prioridades do desenvolvimento e a construção de acordos e formas de aprimoramento dos projetos. Identificamos (Quadro 9) que essa reflexão perpassa temas como o caráter territorial dos projetos, a gestão social (dos bens públicos e dos processos de implementação do que é proposto nos projetos), a viabilidade e a sustentabilidade econômica das proposições, a apropriação das leituras e diagnósticos às demandas do público-foco e o acerto na escolha das alternativas que derivam dos diagnósticos produzidos.

Percepção semelhante, ao analisar uma experiência europeia, foi obtida por Abramovay e Beduschi Filho (2004) ao afirmarem que, *a priori*, a seleção de projetos pode parecer algo apenas “administrativo”, mas na prática ela se mostra uma ferramenta genuína de coordenação e diálogo para os atores locais, que leva a uma reflexão sobre o processo de desenvolvimento. Os autores compartilham ainda a visão de que a seleção dos projetos é uma expressão concreta das linhas estratégicas (normalmente em seu PTDRS) definidas pelos grupos de ação local para o desenvolvimento territorial; e a análise das ações destes grupos revela a sua capacidade de experimentar metodologias

para a seleção de projetos adaptadas aos contextos e estratégias de desenvolvimento particulares de cada região (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2004).

A adaptação das estratégias de seleção aos contextos particulares da qual fala Abramovay e Beduschi Filho (2004) pode ser observada no Território Serra do Brigadeiro, frente aos entraves já apontados acima. As entrevistas e análise dos relatórios de reuniões apontaram que os conselheiros, por meio de suas ponderações a respeito de incoerências na seleção dos projetos, percebem e anseiam mudanças nesse processo. “Muitas coisas às vezes viram negociação porque ninguém quer perder votos para seus projetos”. Por isso, a “qualidade dos projetos estava piorando e era necessário colocar outros critérios de avaliação dos mesmos, pois o que estava elegendo os projetos era a capacidade de barganha do município dentro do colegiado e não a qualidade do projeto” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

A dinâmica de seleção dos projetos adotada pelo colegiado do TSB de 2003 a 2008 consistia, como já descrevemos, na realização de uma reunião destinada exclusivamente para este fim. Nela os proponentes dos projetos apresentavam ao plenário suas propostas, após a apresentação eram formados grupos de trabalho, cada grupo fica incumbido de discutir os projetos e, posteriormente, apresentava as considerações em plenário. A partir das observações colocadas por cada grupo fazia-se uma votação para priorizar os projetos considerados mais relevantes para o território.

Favareto e Schroder (2007), ao analisarem a forma de seleção dos projetos no TSB, também identificaram que essas dinâmicas ocorriam mais no sentido de evitar conflitos internos do que propriamente construir uma proposta de desenvolvimento. Segundo os autores, com frequência, os projetos eram apoiados tendo por base a credibilidade e o peso político de quem os propunha; e não pela demonstração de viabilidade das iniciativas propostas ou por seu caráter inovador.

É importante compreender que muitos dos impasses na seleção dos projetos são inerentes à própria operacionalização da política. Para justificar essa afirmativa veremos o exemplo da seleção dos projetos no ano de 2007, em que, de forma particular, aconteceram duas “rodadas de priorização”. Na reunião do Grupo Gestor, em setembro de 2007, segundo informações contidas nos relatórios analisados, foram apresentados aos representantes a existência de recursos extras do PROINF que seriam destinados aos projetos do território, o que ocasionaria uma nova “rodada de priorização” para aquele

ano. Isso normalmente não acontece, pois em cada ano é feita apenas uma seleção de projetos.

Estas informações chegaram à secretaria do CODETER por meio de ofícios enviados pela SDT e pelo CEDRS. Na referida reunião os representantes do colegiado pautaram a necessidade de encaminhar outro ofício ao Secretário Executivo do CEDRS solicitando prorrogação do prazo para envio de projetos, pois o tempo determinado era curto para a realização de todas as atividades previstas. Não obstante, os representantes do colegiado acordaram em convocar uma reunião extraordinária do CODETER para selecionar novos projetos territoriais, “com objetivo de não perder os recursos extras disponibilizados pelo MDA” (Relatório da Reunião do Grupo Gestor de 28 de setembro de 2007).

O processo de seleção de projetos, para esta segunda “rodada de priorização”, nos mostra como o caráter da alocação de recursos é, muitas vezes, imediatista, o que requer mobilização e formulação de projetos de forma acelerada, desconsiderando, em alguns casos, os acordos coletivos construídos pelo colegiado. Ainda pode-se ponderar sobre o fato de elaborar projetos “apenas para não perder recurso”. Esses projetos correm o risco de serem desvinculados das realidades vivenciadas e de não assumirem a necessária interação entre poder público e sociedade civil em sua execução; e muito menos com relação à sua formulação.

Visto o “curto prazo” para a análise dos projetos de 2007, os representantes do colegiado, presentes na reunião do dia 15 de fevereiro de 2008, como consta do relatório citado, definiram por elaborar novas formas de seleção dos projetos, respeitando os tempos necessários para que não se perca a qualidade dos mesmos. Diante destas inquietações realizou-se em 10 de março de 2008, conforme relatórios consultados, outra reunião do colegiado do TSB, especificamente para revisar os critérios para seleção e priorização de projetos territoriais. Estas discussões significam “um importante momento de avaliação da caminhada do território, de proposições de melhorias para os projetos e para o trabalho das instâncias territoriais” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Assim, sobretudo pela recorrente preocupação entre os representantes sobre a consequência da seleção inadequada dos projetos e com os resultados que estavam sendo apontados pelo processo de monitoramento, o qual será analisado posteriormente, a dinâmica de seleção dos projetos sofreu modificações significativas. Com estas preocu-

pações e reflexões, os representantes do colegiado resolveram modificar a metodologia de seleção, para tentar qualificar o processo e, assim, melhorar a “qualidade” dos projetos.

Para o ano de 2009, o processo de seleção dos projetos teve três momentos: (i) uma reunião para apresentação dos critérios de seleção, dos resultados do monitoramento e dos projetos que pleiteavam recurso; (ii) a posterior análise dos projetos por uma comissão formada para esse fim; e (iii) outra reunião para discussão de grupos de trabalho (formados pelos presentes na reunião) sobre os projetos, a apresentação do resultado da comissão de análise e a seleção, de acordo com os critérios e os julgamentos do plenário. A primeira reunião para seleção dos projetos em 2009 teve início com o cadastramento dos projetos por meio da realização de um *check-list*, de modo a verificar a documentação exigida para selecionar um projeto. Acrescentou-se como critério que os projetos apresentados seriam analisados por uma Comissão de Análise de Projetos, e seria marcada uma nova data de reunião para que a comissão pudesse apresentar suas constatações.

Ao final desta primeira reunião de apresentação dos projetos de 2009, foi apresentado o resultado do processo de monitoramento feito pela Comissão de Monitoramento em 2008, mostrando a situação real da execução dos projetos de 2003 a 2008. Na segunda reunião para a seleção dos projetos, realizada no dia 12 de maio de 2009, a Comissão de Análise dos projetos apresentou seu parecer, dando abertura para que os proponentes pudessem lançar argumentos para justificar as questões levantadas ou sanar algumas dúvidas. Numa segunda parte da reunião, o plenário foi dividido em grupos de trabalho, assim como na metodologia adotado até 2008. A diferença é que estes grupos eram divididos em categorias de análise, com três grupos de critérios: (1) condições de contratação dos projetos, documentação apresentada e o histórico das metas no município; (2) Gestão social, público beneficiário, capacidade de atendimento, abrangência territorial; e (3) possibilidade de acessar outras fontes de recursos. Levando em considerações estes critérios os grupos de trabalhos avaliariam os projetos e classificariam entre “bom” (15 pontos), “médio” (10 pontos) e “fraco” (5 pontos). Após a apresentação por todos os grupos da classificação dos projetos, somava-se a nota total de cada um e eram ordenados em prioridade.

A implicação desta nova metodologia de seleção de projetos foi a alocação de novos recursos em municípios onde os projetos anteriormente contratados por meio do

PRONAT estavam em situação normal de execução, sem atrasos ou perdas financeiras. O conhecimento desse histórico, proporcionado pelo monitoramento, dificultou a aprovação de recursos e projetos para municípios que apresentavam um quadro complexo de metas atrasadas, paralisadas e canceladas; e também projetos concluídos sem funcionamento adequado. Além disso, contribuiu para a inserção de “fatores técnicos” na aprovação e priorização de projetos, em contraposição aos “fatores políticos” como critério exclusivo de escolha, revertendo (e relativizando) o argumento da “credibilidade e do peso político de quem propõe” os projetos, levantado por Favareto e Schroder (2007, p.12).

Porém, a metodologia criada pelo Colegiado para 2009 não foi aplicada ao ano de 2010. Devido à especificidade da operacionalização da política de desenvolvimento territorial e, em muitos casos, o “curtíssimo prazo” requerido pelo MDA para o envio dos projetos, os representantes ficaram no dilema: “utilizar a nova forma de seleção dos projetos, ou perder os recursos?”. Este caráter imediatista, pelo curto prazo para a elaboração e seleção dos projetos, não permitiria a realização de duas reuniões e o trabalho da Comissão de Análise dos Projetos. Dessa forma, para não perder o recurso os representantes resolveram adotar a “velha” metodologia de seleção, mas cientes das dificuldades constatadas anteriormente.

Na consideração de um dos informantes da pesquisa⁹⁷:

Um arranjo desse tipo, de devolução de poderes a uma comunidade, sempre tem a suprema necessidade de que os participantes sintam-se donos do projeto. É exatamente isso que criou a maior dificuldade na administração do Território da Serra do Brigadeiro: os participantes do território planejaram suas próprias estratégias de gestão que reuniu os seus próprios critérios de autoconfiança e de transparência, mas, quando estes foram substituídos por decreto imperial do Governo Central, a gestão local desabou. O sentimento era que, se o poder central iria executá-lo a sua maneira, não havia mais motivo para os atores locais investirem seu tempo e seus esforços nele (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Voltamos à constatação de que a seleção dos projetos perpassa por problemas de ordem política inerentes às disputas internas do colegiado, mas que a percepção das consequências negativas de uma inadequada seleção leva a reformulação dos critérios e dos processos. Porém para que as mudanças sejam efetivas é necessário que o desenho da política pública e, principalmente, sua implementação, deem suporte às mudanças acordadas localmente, possibilitando que sua operacionalização viabilize tais mudanças.

⁹⁷ Considerações enviadas pelo correio eletrônico no dia 20/10/2010, por conselheiro representante de organização da sociedade civil.

A flexibilidade da SDT/MDA também deve ser considerada, para que se garanta a autonomia do colegiado em relação às suas ações e atividades.

Nos quadros que se seguem poderemos perceber nos depoimentos dos informantes como estas questões se manifestam.

Quadro 10. Depoimentos sobre o “jogo político” na seleção dos projetos.

INFORMANTE	DEPOIMENTO
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Às vezes você pode até ter um projeto bom que tenha visão territorial, mas se ele não conseguir convencer a assembléia que está ali, ele pode não ser aprovado, então depende de duas coisas, explanação de quem está apresentando e projetos que estão sendo propostos em municípios que tem muitos projetos atrasados. Primeiro ele tem que apresentar bem o projeto e as perguntas depois são lançadas; e o proponente tem que saber responder e explicar tudo. Isso acaba não deixando que todos consigam. Às vezes passa uns projetos que a gente sabe que não deveriam passar, eles fazem sua política. Se eu quero apresentar um projeto, eu tenho que pelo menos fazer alguns grupos que sejam solidários ao meu projeto”</i>
Conselheiro, representante de entidade governamental	<i>“Tem, como se diz, um complô dos municípios. Eles levam todos os seus conselheiros para na hora da plenária ter seu voto”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Na hora de selecionar... foi aprovado um projeto de Divino que eu vejo que não foi viável, e eles arranjaram uns critérios. Só que há um jogo de interesse, então se você tem uma articulação política fica mais fácil para você. É o colegiado que tem que selecionar, os representantes apresentam os projetos, daí é avaliado a viabilidade, mas é aquilo que eu estava falando, a Viabilidade é analisada de acordo com o interesse”</i>
Conselheiro, representante de entidade governamental	<i>“Os projetos são muito mais selecionados pelos grupos políticos. Às vezes têm um projeto muito importante, e outro que pode ser menos importante para o território, mas aquele que consegue ter uma articulação entre os representantes é que leva. Por melhor que o projeto seja, se ele não for muito bem articulado ele não é aprovado”</i>
Articuladora territorial	<i>“2007 e 2008 foi tudo por voto, tinha trabalho de grupo para pontuar os projetos, e enriquecer a seleção, mas o que define é a votação. A legitimação das organizações é um peso para aprovar os projetos; o [...]”⁹⁸, por exemplo, é muito bem visto. A [...] depois que pegou o primeiro recurso se queimou inteira e não pega mais nada nesse território. [...], quanto tinha a figura do [...], pegava, depois que ele foi embora não pega mais. Quem participa muito tem mais legitimidade para aprovar recursos”</i>

Fonte: Dados da pesquisa.

Os depoimentos apontam a capacidade argumentativa dos conselheiros na apresentação dos projetos como fator de aprovação. Assim proponentes com maior experi-

⁹⁸ Os nomes das organizações, instituições e pessoas foram deliberadamente suprimidos.

ência de falar em público e domínio do conteúdo do projeto apresentado tenderão a posuir vantagens. Não obstante, o convencimento sobre a importância do projeto e a criação de um grupo de conselheiros apoiadores aparece, nas falas, como parte desta dinâmica. Por vezes, isso pode levar a aprovação de projetos por forças políticas e desconsiderar critérios e elementos do PTDRS construído no TSB.

Esses depoimentos caracterizam como as articulações políticas em torno de um projeto podem garantir a sua aprovação. Essas são as percepções de que o problema existe e que as prioridades podem estar sendo consideradas mais pela figura de quem propõe do que propriamente pela relevância do projeto. A responsabilização pelos resultados negativos e a aprendizagem pelos erros cometidos, levou os conselheiros a repensarem suas metodologias, a fim de rever o processo, como constatamos abaixo.

Quadro 11. Depoimentos sobre a percepção dos problemas e as tentativas de indução de mudanças na metodologia de elaboração e seleção dos projetos territoriais.

INFORMANTE	DEPOIMENTO
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Muitas vezes a sociedade civil ganha mais ponto porque participava mais. Aí um votava no projeto nosso, eles achavam que era conchavo, mas não, é porque a gente sabia quem tinha discutido o projeto na base. Se o poder público só vai na reunião de seleção dos projetos ninguém votava neles”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“No início foi apresentar ao colegiado inteiro e o proponente, mas este sistema não foi muito eficaz, as pessoas não gostavam de falar. Agora a gente elegeu uma comissão de avaliação, e essa comissão recebeu os projetos para avaliar e depois tudo é apresentado ao colegiado”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“O colegiado montou uns critérios de seleção, tipo assim: qualquer prefeitura ou organização que tiver projeto e não conseguir executar fica fora, o projeto tem que fortalecer o plano de desenvolvimento do território. Os critérios de seleção mudaram, porque era um jogo de compadre, todo mundo percebia isso. E aí chegou uma hora que a gente teve que tomar uma atitude”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Tem uma fase que a gente trabalhou muito os critérios de seleção dos projetos, e hoje tem critérios muito bons, super rígido e ele não dá conta. É como se fosse uma peneira, não tem o que peneirar, mas mesmo assim passa coisa que não presta. Aí percebemos que deveria se trabalhar antes da seleção dos projetos. Discutir os projetos antes da seleção nas comunidades para chegar no dia já sabendo da demanda. Só que isso demanda tempo e dinheiro, e são coisas que começaram a escassear no território”</i> <i>“Tem uma pressão externa para que se cheguem projetos, para que se alcance uma quantidade de valor, e teve momentos que vimos que os projetos estavam muito ruins. Chegamos ao consenso que as vezes era melhor não alcançar todo o valor do que mandar um projeto muito ruim. E aí tem uma pressão de cima de que o território tem que mandar aquela quantidade, que vai desperdiçar dinheiro”</i> <i>“Tinha que trazer o orçamento com detalhes, porque antes o cara chegava aqui e apresentava o valor, agora todos querem ver o que compõe</i>

INFORMANTE	DEPOIMENTO
	<i>aquilo. Exigimos esses detalhes, e aí apresentava-se preço de obras, matérias. E quando chega lá dentro do colegiado tem gente que tem noção de tudo isso e até ajuda a construir o projeto, dando palpite sobre isso, aumentando um valor, diminuindo outro. Isso deu qualidade ao projetos e interagiu melhor os conhecimentos. Acaba que diminui o compadrio. O pessoal tem dificuldade de falar assim: seu projeto está ruim, para não criar conflito. Mas esse sistema ajudou até a expressar mais”</i>
Articuladora Territorial	<i>“Em 2009 a gente fez um processo super interessante, diferente dos outros anos, nó, foi lindo e maravilhoso. E essa mudança foi por causa do amadurecimento com o monitoramento. Ele possibilitou o pessoal fazer uma discussão. Então agente fez em 2008 uma reunião para fechar o monitoramento. Um dos frutos foi a constituição da comissão de análise dos projetos. Essa comissão conseguiu fazer uma divisão de forma que quem avalia o projeto de Araponga não é ninguém do [...]”⁹⁹, porque todos sabem que o [...] dá assistência lá. Assim só avalia de quem não tem muita relação. Em 2009 a metodologia de seleção criou mecanismo de contenção das adversidades políticas. Mas o jogo político sempre vai ter. O monitoramento obrigou a todo mundo sentar pra vê que muitos projetos eram ruins. O trabalho de monitoramento e a comissão de análise do projeto ajudou a barrar os fatores políticos”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Tem um espaço de apresentação onde todo mundo apresenta seus projetos. Tem uma comissões de análise de projetos, a comissão não tem poder de aprovar ou não os projetos, mas as análises são levadas para o colegiado. Muita coisa apareceu depois que foi percebendo alguns problemas que tinha na priorização. O território vem melhorando os critérios com isso”</i>

Fonte: Dados da pesquisa

A percepção a respeito da necessidade de mudança de critérios e métodos de seleção demarca o aprendizado pelos erros cometidos e a responsabilização dos conselheiros sobre os projetos e os rumos do desenvolvimento do território. O “jogo político” apontado no Quadro 10 é relativizado com estas mudanças. A proposta de garantir maior autonomia do colegiado em relação a seus processos de seleção de projetos é outra questão, pois, mudando a estrutura e o processo, os conselheiros tentaram vincular as dinâmicas dos projetos às suas realidades (“jogo político”, limitação de tempo, etc.).

Nas falas acima o colegiado aparece como espaço de construção de propostas e aprendizado, o que gerou o aperfeiçoamento dos critérios e mesmo o surgimento do monitoramento. Como consta nos depoimentos, o monitoramento contribuiu consideravelmente para estas mudanças, permitindo que um grupo de representantes fosse aos municípios analisar a situação dos projetos e levar estas informações ao colegiado, para

⁹⁹ Os nomes das organizações, instituições e pessoas foram deliberadamente suprimidos.

que o restante dos representantes pudessem refletir sobre a realidade. Veremos mais à frente, no próximo Capítulo, como isso ocorreu de fato.

Não obstante, vimos como há entraves gerados pelo desenho institucional da política (ou pela instância estatal responsável pela implementação da política pública de desenvolvimento territorial, a SDT/MDA para que estas mudanças aconteçam e as práticas se institucionalizem. Abaixo alguns depoimentos sobre a forma como SDT/MDA intervém de “forma negativa”.

Quadro 12. Depoimentos sobre a insatisfação quanto ao curto prazo dado pela SDT/MDA para elaboração e seleção dos projetos territoriais.

INFORMANTE	DEPOIMENTO
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil.	<i>“Em 2010, no ultimo ano, o ministério [MDA] atropelou completamente esse processo, e resultou numa bagunça total, não sei o que ele estava querendo fazer. Atropelou nossos arranjos internos, e nossos acordos de como tudo funcionaria... Eu entendo, mas por outro lado você tem que respeitar a ideia, deixar a liberdade para cada área definir sua forma de fazer as coisas. E já que eles acham que é assim, deixem que elem mandem então, isso desestimula o pessoal”</i>
Conselheiro representante de organização da sociedade civil	<i>“Aconteceu com muita frequência, as articulações políticas para selecionar os projetos, em vários momentos tinham critérios para selecionar, mas o que prevaleceu foi um companheirismo chulo de um dizer eu voto no seu projeto depois você vota no meu e pronto, não importa o que era melhor ou pior. Aí a busca do monitoramento sempre foi neste sentido, algumas iniciativas tiveram muito sucesso para minimizar isso. Depois junto com o monitoramento criamos a seleção de projetos com dois dias com a obrigação de apresentar o projeto por escrito. Em 2010 iria ser assim também mas aí chegou uma carta da SDT que tinha um prazo curto para mandar os projeto, depois resolvemos abortar, só fizemos uma etapa, porque chegou uma comunicação que o tempo estava estourado e aprovamos naquele dia mesmo. Depois começamos a ver que os projeto ficaram parados no Conselho Estadual e podíamos ter feito os processo bem feitinho sem prejuízos. Essa coisa atravessa o processo construtivo do território”</i>
Articuladora territorial	<i>“Em 2010 teve um dia só para apresentar e aprovar os projetos. Mas teve trabalho de grupo assim mesmo. Esse ano foi tudo corrido. Mas de certa maneira nós poderíamos ter feito antes”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Em 2010 nós tínhamos uma agenda muito mais interessante que 2009, nós planejamos ter um encontro do colegiado para apresentar, mesmo antes da rodada. Só que a agenda do Estado não é a mesma que a da gente. A gente pretende fazer uma coisa só que a agenda do Estado vem atropelando a agenda da gente. E isso complica né, queremos fazer uma coisa num determinado período e aí vem a agenda do Estado e fala se você não priorizar até tal dia não tem recurso, e essa agenda do Estado não é negociável. A gente tem que alterar todo nosso planejamento por isso”</i>

Fonte: Dados da pesquisa

Os depoimentos expressam como os acordos coletivos e as inovações construídas no âmbito da operacionalização da política podem se perder diante do “atropelo” das ações “de cima para baixo”. Para Beduschi Filho e Abramovay (2004, p.66) isso deriva da atuação limitada do Estado, que não possui estrutura, ânimo e mecanismos de incentivo para lidar com dinâmicas locais – acrescentaríamos que, de um modo geral, há uma visível falta de competência técnica dos profissionais envolvidos com a operacionalização das políticas públicas de desenvolvimento rural; mas mesmo assim cumpre “papel decisivo de imprimir estabilidade e fornecer parâmetros para o funcionamento da própria rede de iniciativas localizadas e voltadas à inovação no processo de desenvolvimento”. A partir desta ideia, os autores discorrem a respeito da necessidade dos planejamentos do processo de desenvolvimento ocorrerem a partir dos contextos locais em que as políticas públicas são aplicadas, sem desconsiderar as suas peculiaridades. No sentido colocado pelos autores, deve haver congruência entre as dinâmicas locais e as intervenções do Estado, de modo a possibilitar a emergência de inovações a partir das interações sociais.

As dinâmicas e interações sociais para a política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA acontecem com maior intensidade, no colegiado. É, de fato, no colegiado “que o território acontece”, pois é neste espaço que os conselheiros se expressam, discutem e propõem ideias e projetos. As atividades e os processos fora do colegiado, relacionados à operacionalização da política são, na verdade, desdobramentos das decisões e encaminhamentos tomados em seu interior. Dessa forma, os problemas, as percepções dos problemas e as tentativas de mudanças são todas visualizadas pela interação proporcionada no bojo das atividades do colegiado. A sua autonomia em relação à operacionalização da política é, neste sentido, fundamental para a emergência de inovações, como é o caso do processo de monitoramento.

Vários depoimentos acima citados referem-se ao sistema de monitoramento criado pelo colegiado, como o meio primordial de mudanças na forma de seleção dos projetos e as percepções dos mesmos. Vejamos no capítulo a seguir como o monitoramento dos projetos é construído, concebido e operacionalizado no TSB; e que significados ele imprime ao processo de desenvolvimento rural do território.

CAPÍTULO 7 – O MONITORAMENTO DOS PROJETOS COMO ELEMENTO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TSB

Neste capítulo objetivamos apresentar uma análise sobre o processo de monitoramento de projetos territoriais; ação protagonizada pelo CODETER no TSB. O monitoramento, assim como o analisamos, pode denotar uma inovação institucional no âmbito da implementação do PRONAT, visto que não há registro de outro território de identidade do MDA realizando, até 2009, ação semelhante. O monitoramento também é analisado a partir do pressuposto de que esta ação pode ser compreendida como um indicador de que a visão sobre o desenvolvimento rural no território transcende a ideia-força de “desenvolvimento agrícola”. A análise que segue objetiva apresentar argumentações necessárias para corroborar estas afirmativas.

Buscamos também trazer elementos críticos ao argumento de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010, p.286)¹⁰⁰, quando esses autores afirmam que nos colegiados de desenvolvimento territorial “o que se constrói é a aprendizagem voltada a lidar com as exigências da burocracia estatal e não, de formular questões que conduzam a inovações no planejamento”¹⁰¹. Nossa análise buscará sustentar o contrário, afirmamos que o CODETER do TSB é um espaço deliberativo que propicia, a partir da interação entre os representantes, dos conflitos, dos consensos e da aprendizagem gerada na operacionalização da política pública, a emergência de iniciativas inovadoras que geram capacidades, ainda que limitadas a determinados agentes, para gerir processos endógenos de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

¹⁰⁰ O referido trabalho dos autores foi elaborado no âmbito do programa de pesquisa “territórios rurais em movimento”. O texto buscar investigar porque razão organizações oriundas de movimento sociais que lutam pelo fortalecimento da agricultura familiar adotam posturas e alcançam resultados tão diferentes umas das outras. Seu objetivo relaciona a questão-problema no âmbito de políticas territoriais a partir de duas organizações a FETRAF e a CRESOL (um Sistema de Cooperativas de Crédito situada no Sul do Brasil).

¹⁰¹ Para sustentar nossa crítica aos autores, tomamos as afirmações de Côttes e Gugliano (2010) de que são grandes as diferenças entre os vários tipos de conselhos gestores existentes. Suas diferenças se acentuam principalmente, sob o arcabouço institucional de cada área de política pública; a cultura política de cada região ou cidade; a forma com que os dirigentes estaduais e municipais se comprometem; e a existência ou não em cada área de política pública de uma *policy community* que se interessa em influenciar as decisões dos governantes. Dessa forma, o papel institucional dos conselhos varia de acordo com a natureza destes espaços, seus modos de criação e os interesses sociais ali analisados, sendo difícil a generalização de achados empíricos.

Como apresentamos no Capítulo 2, na concepção da SDT/MDA, monitoramento é a “observação e a documentação da realidade de uma ação ou de um projeto com a intenção de apreender e decidir sobre as adaptações necessárias” (BRASIL, 2005, p.23). Monitoramento geralmente se refere ao processo de verificar regularmente a situação de um programa ou projeto por meio da comparação da implementação das atividades com o plano de trabalho (plano de ação) construído anteriormente. No caso da experiência do TSB, esse processo visa monitorar os projetos territoriais basicamente por meio de suas metas. Para Souza (2004), os processos de avaliação de políticas públicas ajudam os envolvidos, as organizações da sociedade civil, a encontrar seus próprios caminhos de aprendizagem e desenvolvimento. A aprendizagem gerada por um processo avaliativo ou de monitoramento torna-se a principal razão pela qual os atores sociais podem mudar o curso das ações, ou estabelecer novas regras para sanar problemas ou fortalecer iniciativas.

Para nossa compreensão, a diferença entre monitoramento e avaliação deve ser problematizada. Avaliação pode ser considerada como o exame sistemático de um programa ou projeto, em curso ou já finalizado, que abarque seu desempenho, implementação e resultado alcançados, com a finalidade de verificar sua eficiência, seu impacto ou sua importância a algum público específico. Apesar de existirem diferenças entre monitoramento e avaliação, os dois processos funcionam juntos para se alcançar o mesmo propósito, que é produzir informação que possam guiar ações em curso, principalmente as que se referem às correções necessárias e às melhores formas de continuidade.

No TSB a ideia mais consolidada de monitoramento dos projetos nasce em 2007. No relatório da reunião do Grupo Gestor, de 28 de setembro daquele ano, é possível identificar que a Cáritas¹⁰² iniciaria um trabalho de monitoramento de projetos em vários territórios mineiros, um deles seria o TSB. Este trabalho foi contratado pela SDT/MDA e a organização visitou os municípios do TSB para verificar a situação de projetos que receberam financiamento pelo do PROINF. Esse monitoramento teve como objetivo levantar informações quanto à contratação, execução, gestão e público beneficiários dos projetos financiados até o ano de 2005. Sua metodologia envolvia apenas visitas pontuais aos municípios que tinham infraestruturas construídas ou em construção com recursos do PROINF e avaliações dos planos de trabalhos (CODETER, 2009).

¹⁰² Caritas é uma confederação de organizações humanitárias da Igreja Católica que atua em mais de duzentos países. No Brasil, é uma ONG que tem trabalhos em interface com a temática do desenvolvimento rural.

Após a apresentação ao CODETER dos resultados do trabalho feito pela CÁRI-TAS, os representantes questionaram a possibilidade de a entidade continuar fazendo o levantamento da realidade dos projetos e “se poderia vir pessoas de fora do território para fazê-los” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil). O técnico da Cáritas sugeriu ao Colegiado que os próprios representantes diretos das organizações fizessem o “monitoramento”. A partir de então fica consolidada a ideia do CODETER do TSB desenvolver suas atividades de monitoramento dos projetos.

Em nossa pesquisa de campo tentamos obter dos depoimentos uma reflexão sobre como os informantes entendiam e representavam a construção do sistema de monitoramento criado no TSB. Trechos desses depoimentos são apresentados no Quadro 13 a seguir:

Quadro 13. Origens e percepções sobre o monitoramento de projetos no TSB.

INFORMANTE	DEPOIMENTO
Articuladora Territorial	<i>“Numa reunião em Divino foi que surgiu a ideia de monitoramento. Começamos a fazer uma avaliação dos trabalhos do território. No começo teve a presença do [...] ¹⁰³ da FETAEMG, e falou da importância de acompanhar o projeto in loco. A Cáritas tinha começado um monitoramento. O pessoal viu como era importante fazer o acompanhamento. Aí um grupo de trabalho resolveu propor que o próprio colegiado fizesse o monitoramento. Mas já tínhamos a ideia de passar uma ficha para as prefeituras para saber como os projetos estavam. Surgiu assim, fez o diagnóstico de que ninguém sabia como os projetos estavam, depois que os projetos caíam nos municípios ninguém sabia o que acontecia. E também todos estavam insatisfeitos com a forma de selecionar os projetos. Em 2008 foi um monitoramento muito raso, só com ficha. Em 2009 foi um trabalho muito bacana”</i>
Conselheiro, representante de entidade governamental	<i>“Foi através de conversas reuniões do colegiado que surgiu a ideia. Alguns municípios tiveram os recursos perdidos, projetos aprovados e não aproveitados. Houve até um período que até o MDA faz a cobrança de fiscalização. E o colegiado tem também o poder de polícia fiscal dos projetos. Dentro do próprio colegiado partiu de conversas dos representantes e fazer a fiscalização dos projetos e se realmente se estava utilizando dentro daquilo que foi proposto. E a gente percebia que vários recursos estavam inúteis”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“O monitoramento surgir porque existe obras que desde quando foi criado o território e que ainda não foi repassado para as organizações, tem que ver como esta acontecendo, se está andando se foi construído bem. Então esse tem sido o sentido do monitoramento. Ver aqueles que deram certo e aqueles que dão errado. E depois tem a avaliação, reuni todos para ver e discutir o resultado, porque pelo menos, com o monitoramento, tem uma visibilidade o território todo”</i>
Conselheiro, representante	<i>“Ficou na hora de ver o que de fato estava funcionando, o que está na</i>

¹⁰³ Os nomes de pessoas citadas foram deliberadamente suprimidos.

de organização da sociedade civil	<i>mão da sociedade civil, se os agricultores estão sendo realmente beneficiados com a política, para a gente poder ter parâmetro para pensar a política”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“O monitoramento foi para averiguar a situação dos projetos, se realmente o que foi financiado para ser construído se está construído, se já está em execução, se esta funcionamento se a ideia do projeto esta avançando. E se o proponente for pedir uma complementação de recurso vamos saber se pode mesmo e se é a necessidade. A importância de ser feito pelo colegiado é que acentua-se o aprendizado sobre o processo. O engajamento e empoderamento”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Foi uma proposta tirada porque queríamos pensar o território no futuro, porque se não iríamos ir construindo, construindo e depois no futuro, a execução daquilo, será que tá fazendo? Iria ter muita coisa sem funcionar. Como está o projeto, foi contratado, não foi? Porque não foi? Porque não esta funcionando? Se está funcionando bem, qual é a fórmula?”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Cada vez que vem a discussão sobre dinheiro, a gente pergunta: mas esse dinheiro está sendo gasto com o que? Está trazendo algum resultado? Não se passa nenhuma reunião sem falar isso, e a necessidade surge desta demanda. Com certeza podemos ver alguns resultados. A consciência que o monitoramento traz é muito importante. Agora o proponente sabe da importância de prestar conta e os representantes sabem onde está sendo gasto o dinheiro”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Surge com a percepção de que muitos projetos aprovados pelo colegiado estavam parados. Havia-se uma percepção, mas não uma constatação sobre isso. O monitoramento tinha esse objetivo uma constatação da realidade”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Foi passando no decorrer dos anos e percebendo os projetos. O pessoal chega para apresentar o projeto com uma boa relação entre as partes e depois na hora de chegar no município todo mundo sabia que a coisa era diferente. Então a gente chegou num ponto de ter que ir no município para ver o que estava acontecendo de verdade, o que tinha sido executado. Na hora de pegar o recurso muitos participavam, um abraça o outro, e aí depois é que vem a dificuldade. E o monitoramento também surgiu para ajudar na seleção para resolver alguns destes problemas”</i>

Fonte: Dados da pesquisa.

Como pode ser percebido nos depoimentos acima, a ideia de criar um “mecanismo de monitoramento” no TSB partiu da iniciativa do próprio colegiado. Seu surgimento está atrelado principalmente à falta de informações sobre os projetos e à percepção de que havia projetos paralisados e “recursos perdidos”. O exemplo do monitoramento dos projetos no TSB mostra uma perspectiva oposta ao argumento de Moreira (2009) de que o não cumprimento dos objetivos de um projeto de desenvolvimento pode não sofrer sanções, pois a sua ineficácia é praticamente aceita pelas sociedades, dada à sua “boa” intencionalidade originária. No monitoramento dos projetos no TSB os motivos de sua criação são exatamente a tentativa de estabelecer meios para garantir o controle social sobre os projetos. A participação e a oportunidade de direcionar os investimentos às suas próprias demandas fez que com os atores sociais envolvidos com a polí-

tica construíssem um “senso de responsabilização” sobre os projetos que estavam sendo implementados.

É nesse contexto que emerge a necessidade do colegiado de acompanhar a implementação dos projetos territoriais após sua aprovação e ao longo de sua execução. Os representantes perceberam que a falta de informações sobre a situação dos projetos começou a influir de forma negativa no momento de seleção de novos projetos. Além de inviabilizar a intervenção e participação das instâncias territoriais nos municípios que os projetos passavam por dificuldades operacionais.

À medida que a problemática da desinformação sobre os projetos veio à tona, os atores sociais membros do colegiado começaram a perceber que as dificuldades não estavam apenas na escala territorial, mas principalmente, na operacionalização das ações nos municípios contemplados com recursos. As entrevistas realizadas com atores envolvidos com a operacionalização dos projetos evidenciam que em grande parte dos casos (projetos implementados) não havia uma gestão compartilhada dos mesmos, ou seja, a tão requisitada interação entre organizações sociais e municipalidades não acontecia nessa fase.

Essas questões apresentavam a relevância e a necessidade de consolidação do “monitoramento”. Para que este processo se efetivasse, os representantes do colegiado indicaram três grupos de problemas/questões que deveriam ser respondidas para a construção do processo: (i) o que de fato deveria ser monitorado?; (ii) quem deveria monitorar?; e (iii) com quais recursos o monitoramento seria feito? Definiu-se, então, que, apesar de não terem sido produzidos indicadores para este processo, o monitoramento deveria ser feito por intermédio da análise da situação das metas contidas nos projetos. O monitoramento seria realizado pelos próprios representantes do colegiado, sem contratação de consultoria externa; e o recurso para subsidiar as ações seria derivado de projetos já aprovados que tinham como finalidade fortalecer a gestão social.

O primeiro passo foi realizado em 2008, consistindo um trabalho inicial de levantamento de informações sobre todas as metas dos projetos territoriais. Seu objetivo foi analisar a realidade dos projetos que haviam recebido recursos do PROINF e gerar subsídios para novas ações de monitoramento. A coleta de dados foi realizada mediante Fichas de Monitoramento, um formulário simples com algumas questões a respeito da execução do projeto. Essas fichas deveriam ser preenchidas por representantes respon-

sáveis pela execução dos projetos e gestão do bem público, depois deveriam ser enviadas à Secretaria Executiva do território.

A partir dessa primeira fase do monitoramento, em 2008, foram constatados inúmeros entraves e desafios impostos à execução dos projetos. Nesse ano, vários projetos estavam paralisados. Foi identificado, por meio do relatório da reunião do Colegiado de novembro de 2008, que a execução dos projetos é permeada por interesses políticos que, por sua vez, passam a determinar a ordem de execução dos mesmos. Por exemplo, as municipalidades dão prioridade a projetos que trazem “maior reconhecimento político”.

As informações coletadas no monitoramento permitiram conhecer e analisar o montante de recursos acessados por meio do PROINF, diagnosticar o número e a situação das metas do território e perceber algumas questões relacionadas à gestão e ao funcionamento dos projetos. Um dos principais resultados desse trabalho foi a própria formação da Comissão de Monitoramento, que institucionalizou o trabalho de acompanhamento dos projetos e tornou possível o planejamento de ações imediatas para fortalecer as iniciativas adotadas até esse momento.

Quanto à sua operacionalização, o monitoramento dos projetos foi dividido em três etapas de trabalho, compreendendo (i) o planejamento das ações, (ii) a organização e realização das visitas aos municípios; e (iii) a sistematização e socialização dos dados junto às instâncias territoriais. As ações para realização do monitoramento foram planejadas de forma conjunta entre a Comissão de Monitoramento e as instâncias territoriais (Colegiado, Grupo Gestor e Secretaria Executiva). Foram planejadas visitas, para fins de monitoramento, em cada município do território. Essas visitas tinham o objetivo de colher informações sobre a situação das obras, constatando se já haviam sido concluídas ou se ainda estavam paralisadas. Seriam também analisadas, junto à entidade que estava executando os projetos, quais eram as justificativas para as situações constatadas.

Duas questões revelaram-se importantes para o bom andamento das visitas e para o alcance dos objetivos propostos pelo monitoramento. Uma delas foi a organização do material com as informações sobre os projetos, metas e contratos de cada município. Esses documentos permitiram a comissão ter um panorama prévio do que deveria ser visto, observado e monitorado. A outra foi a mobilização dos atores locais para o acolhimento da Comissão de Monitoramento e a organização do material institucional so-

bre os projetos do município: ofícios, documentos de licitação, contratos financeiros, contratos de comodato, termo de gestão, entre outros.

A Comissão, de acordo com os depoimentos de seus membros, encontrou algumas dificuldades onde não havia pessoas que pudessem ou soubessem fornecer informações sobre os projetos. Em pequena parte dos municípios, os representantes do poder público e da sociedade civil não possuíam documentos e não sabiam informar valores, motivos de paralisação das obras, causas da mudança de um terreno ou de objetivo do projeto. Nesses casos, foi possível observar a dimensão das fragilidades de gestão dos projetos, que se manifesta no desconhecimento de informações mínimas, como, por exemplo, o desconhecimento sobre o próprio objetivo do projeto que está sendo executado no município.

Em contraposição, nos municípios em que houve envolvimento dos representantes, foi possível obter dados mais seguros sobre as metas, manusear documentos a respeito da execução físico-financeira, entrar nas edificações e ver todos os equipamentos e veículos. Na fala de um dos entrevistados evidencia-se como o monitoramento ganhou relevância no território e a sua importância para o processo de gestão social, visto que os entraves e desafios puderam ser parcialmente sendo elucidados.

A Comissão de Monitoramento adotou uma metodologia interessante e rica. Cada membro da Comissão só iria acompanhar os municípios os quais não tivessem muito conhecimento. [...] Este trabalho do monitoramento está sendo extremamente valioso para o território, a gente olha os projetos, avalia sem com isso gastar muito tempo. Com dois dias da pra se fazer a visita. O trabalho feito pela comissão tem por base aperfeiçoar melhor a elaboração dos projetos. Eles devem ser qualificados para não dá tantos problemas no futuro. A elaboração é o cerne de todo processo. Devemos nos preocupar com a apropriação destes projetos por parte do povo, de quem são os envolvidos (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Ao apontar situações negativas na execução dos projetos e promover um processo de interação entre os atores de cada município e os representantes do Colegiado, o monitoramento esta propiciando a criação de espaços de diálogo no sentido de gerar novas formas de controle social.

Um problema está relacionado às estruturas constituídas [pelos projetos], a maioria não foi discutida com a base. Acho que a saída é que os projetos passem por um estudo de viabilidade. Para garantir minimamente que ele possa dar certo. Tudo foi, na realidade, apenas ajustado para pegar recursos. Criar mais estruturas para não funcionar é preferível não criar. Para que dê certo é preciso que prefeituras e sociedade civil se unam e consigam trabalhar em conjunto do jeito que o monitoramento tá fazendo. Agora foi um passo dado e acertado só temos que continuar a fazer as coisas como foi proposto, os proje-

tos precisam melhorar e a gente se unir mais (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Essa fala de um dos representantes (além dos depoimentos de outros informantes, alguns apresentados a seguir) torna evidente como a informação e a participação estão conduzindo a novas formas de coordenação das relações sociais e da gestão social. As proposições como alternativas às situações indesejadas são os caminhos para o surgimento de inovações, e representam a “aprendizagem social¹⁰⁴” (SABEL; ZEITLIN, 2008), da qual leva a renovação no ciclo de gestão social.

Como veremos a seguir o monitoramento vem conseguindo mobilizar e sensibilizar os atores sociais do território para a importância do processo contínuo de acompanhamento como forma de garantir o controle social dos projetos priorizados pelo colegiado e promover a gestão social do desenvolvimento territorial. Da forma como explicitado pela secretária executiva do colegiado, o processo “permite agregar elementos e informações que não seriam de tal forma comum a atores externos, e por isso mesmo é que é importante a presença dos representantes que estão vinculados desde início com as ações do TSB”.

O depoimento acima é consonante com a perspectiva teórica elencada no nosso referencial¹⁰⁵, sobre a qual se sustenta a premissa afirmada por Souza (2004), Favareto e Schroder (2007) e Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) de que a participação dos atores locais no processo de decisão a respeito das políticas públicas poderia levar à maior eficiência e efetividade na alocação dos recursos. Evans (2003) constrói argumento parecido para afirmar que os planejamentos institucionais devem ser feitos a partir dos contextos locais, ou da forma como expressamos antes: enraizados nas demandas e dinâmicas sociais locais. Percebe-se, evidentemente, o caráter regulamentar dessas elaborações. Esse “dever ser” um ideal e as realidades concretas vão apontando suas possibilidades e limites.

¹⁰⁴ Como definido anteriormente aprendizagem social é inerente à interação social, a capacidade de criar e assimilar comportamentos e ideias, é resultado de um processo interativo imerso nas relações sociais e vinculado a um contexto cultural e institucional.

¹⁰⁵ Frey (2000) defende a tese de que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades.

Ações de avaliação¹⁰⁶ e monitoramento de políticas públicas representam um instrumento da gestão social ao possibilitar por meio da participação social, subsidiar o planejamento e a formulação de ações de intervenção, o acompanhamento de sua operacionalização, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção. Não obstante, atividades de monitoramento podem contribuir para a viabilização de controles mais rigorosos sobre as aplicações dos recursos públicos, levando maior transparência e *accountability*¹⁰⁷ às ações governamentais (RUA, 1996). As sugestões de um processo de monitoramento contido nos documentos de referência da política territorial (BRASIL, 2006) dizem que as pessoas envolvidas com o monitoramento podem aprender a realizar melhor a gestão dos projetos e do processo de desenvolvimento, uma vez que ele promove reflexões sobre as formas de alcance dos objetivos.

A formação da Comissão de Monitoramento no Colegiado do Território Serra do Brigadeiro qualificou a intervenção feita junto aos executores e gestores dos projetos à medida que permitiu elucidar e confrontar informações atuais sobre a implementação dos projetos e o previsto quando da sua elaboração. Essas informações estão desencadeando uma série de proposições, feitas pelos próprios representantes (o que caracteriza uma forma de “empoderamento”¹⁰⁸). O que pode ser constatado no seguinte depoimento:

Além do relatório, o trabalho da comissão contribuiu com a compreensão dos projetos nos municípios. A intenção dos projetos e do processo deve recair sobre o fortalecimento da sociedade civil (associação, cooperativas e sindicatos), e a relação entre sociedade civil e poder público também deve ser intensificada. Estes dois não podem ser adversários, mas sim agir em conjunto. O CODE-TER deve ter o papel de fortalecer a relação entre a sociedade civil e o poder público. O Colegiado deve estar presente nos municípios para ajudar na elaboração e execução dos projetos (Conselheiro, representante de entidade governamental).

¹⁰⁶ Avaliações de políticas públicas são consideradas por Frey (2000) como forma de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados, o que possibilita deduzir consequências para ações e programas futuros a partir do *feedback* possibilitado pelo processo.

¹⁰⁷ Está relacionado à responsabilização ou à prestação de contas de representantes a seus representados ou organizações.

¹⁰⁸ A noção de empoderamento das comunidades está relacionada à ideia de que ela seja protagonista de sua própria história. Esta noção foi incorporada pelos formuladores de políticas públicas, e diversas delas trazem o empoderamento como premissa. Para Gohn (2004, p.23) “trata-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento dos projetos”. Na concepção da autora, empoderamento pode igualmente se referir a processos de mobilizações, interações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades; e a ações destinadas a promover a pura integração dos excluídos e carentes que demandam bens básicos à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal.

Desse modo, o monitoramento tem contribuído para qualificar o processo de elaboração e seleção de novos projetos territoriais (como visto no capítulo anterior); para rever os princípios e diretrizes da atuação dos agentes envolvidos no desenvolvimento territorial; para planejar ações que promovam a gestão social. De forma prática, o monitoramento possibilitou, além da atualização das informações sobre a execução dos recursos aprovados pelo MDA, identificar os problemas e fragilidades presentes em todas as etapas de implantação dos projetos. A visita aos municípios e a interação com os executores e gestores dos projetos foi essencial para apreensão do processo como um todo.

Para confirmar estas afirmativas recorrer-se aos depoimentos de informantes que participaram desse processo. Esses são apresentados, em forma de trechos de entrevistas, no Quadro 14 a seguir:

Quadro 14. Depoimentos acerca dos resultados do monitoramento de projetos no TSB.

INFORMANTES	DEPOIMENTO
Conselheiro, representante de entidade governamental	<i>“Hoje os municípios que não tiverem cumprindo as obrigações, eles vão ter o mínimo de projetos aprovados. Esse monitoramento parte dos princípios deste fim, de selecionar os melhores projetos. Agora se passou a ter os perfis dos municípios. Foi aí que o monitoramento serviu, vamos ver se os projetos proposto tem todos os critérios. A gente passa a olhar a realidade do município para aprovar os projetos”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“O monitoramento te traz uma fotografia, vamos falar assim, do território, mas não te traz uma radiografia. A radiografia é o que cê pode apalpar o interno mesmo. Só diz o que está sendo bem gestado e onde não está, e os riscos que pode ser na aprovação dos projetos. Por exemplo, Ervália, não vamos aprovar mais projetos porque o galpão que foi construído no parque de exposição não funciona, porque o parque de exposição não está aberto. Assim, podem até aprovar projetos, mas já sabemos das limitações disso. Como que aprova mais projetos onde está tudo garrado?”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Quando tem os resultados do monitoramento todo mundo consegue ver a situação dos municípios, aí quando for votar o projeto de um município vemos se realmente vale a pena, sendo que ele está dessa ou daquela forma. Depois disso quando a gente vai votar em projetos a gente discute isso mesmo, pega esses dados, e faz uma avaliação muito melhor dos projetos”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“O monitoramento ajudou a construir novos mecanismos para a fase de aprovação de projetos. Foi ele que sugerir a coisa de mais etapas, de aperfeiçoar esses mecanismos. Mas não deu tempo de se colocar em prática muitos dos mecanismos”</i>
Articuladora Territorial	<i>“Com a apresentação do monitoramento ficava constrangedor para um município ver que seus projetos não estava sendo executados e tava tudo parado então criou no pessoal uma vigilância maior, e muitos estavam vendo o porquê os projetos não estavam dando certo. Aqui o monitoramento não foi só para ver os dados, foi para pressionar, para dizer que tem alguém olhando”</i>

INFORMANTES	DEPOIMENTO
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Quando as dificuldades das infraestruturas começaram a chegar à gente começou a pensar formas de analisar cada projeto. E hoje as pessoas para avaliar o projeto levam em consideração as informações do monitoramento”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Este monitoramento permite ver a realidade, e o que acontece na prática, e assim possibilitara o colegiado entender o que deve ser feito, quais medidas de contenção deve-se tomar”</i>
Conselheiro, representante de organização da sociedade civil	<i>“Este trabalho do monitoramento está sendo extremamente valioso para o território, agente olha os projetos, avalia sem com isso gastar muito tempo. Com dois dias dá pra se fazer a visita. O trabalho feito pela comissão tem por base aperfeiçoar melhor a elaboração dos projetos. Eles devem ser qualificados para não dar tantos problemas no futuro. A elaboração é o cerne de todo processo. Devemos nos preocupar com a apropriação destes projetos por parte do povo, de quem são os envolvidos”</i>

Fonte: Dados da pesquisa.

O monitoramento, de acordo com os depoimentos apresentados acima, é bem avaliado pelos conselheiros e, aparentemente, trouxe contribuição à elaboração de novos projetos e à instituição de critérios de seleção que transcendam a mera formalidade ou as ingerências políticas (e seus favorecimentos) identificadas anteriormente. Um exemplo traduzido na seleção dos projetos, após a introdução do mecanismo de monitoramento, é a apresentação de seus resultados antes de se iniciar este processo, pois assim os representantes teriam uma visão geral sobre as dificuldades encontradas em cada município, e poderia passar “a olhar a realidade do município para aprovar os projetos”.

As visitas aos municípios e o simples fato de criar um sistema de monitorar os projetos disseminou, como podemos constatar em alguns depoimentos, um senso de responsabilidade em relação aos projetos, pois “criou no pessoal uma vigilância maior”. A partir desse fato, “ficava constrangedor para um município ver que seus projetos não estavam sendo executados e tava tudo parado”. E, assim, o monitoramento “não foi só para ver os dados, foi para pressionar, para dizer que tem alguém olhando” (articuladora territorial).

A partir dos resultados do monitoramento são feitas também novas articulações entre os representantes de organizações da sociedade civil e entre estes e os representantes de entidades governamentais. Essas ações demonstram o papel que cada ator social possui nos processos de gestão social, o que é crucial para seu fortalecimento. Os representantes do poder público municipal, muitas vezes ausentes dos processos, possuem

atribuições preponderantes relacionadas à implementação dos projetos e, nos procedimentos de monitoramento parte importante das informações são recolhidas junto a eles.

O monitoramento demonstrou de que forma a atuação dos representantes do poder público municipal influi diretamente para o alcance dos objetivos dos projetos, muitas vezes determinando seu sucesso ou seu fracasso. Alguns projetos não funcionam, ou funcionam parcialmente, devido à compra de equipamentos de má qualidade, a construção de infraestrutura em locais inadequados¹⁰⁹. Foram elucidados também os problemas vivenciados pelo poder público para executar recursos federais, indicando os entraves causados pela legislação, pelos longos e morosos processos licitatórios, pelas burocracias impostas pelo agente financeiro, pelos limites operacionais e técnicos pelos quais passam grande parte dos municípios.

Não obstante, a forma como a SDT/MDA intervém nos territórios pode estar criando impasses ao desenvolvimento e permanência dos acordos coletivos que minimizam as tensões entre os representantes e potencializam a deliberação sobre os projetos. O exemplo dado na seleção dos projetos é elucidativo desta questão e também se aplica ao monitoramento. Esse é um processo que requer tempo e recursos financeiros. São dois elementos sobre o qual o Estado ainda não aprendeu a lidar; os recursos são limitados e “o tempo” normalmente deve atender a uma agenda pronta e curto prazo. Apesar das mudanças providas pelo colegiado, elas só se sustentam com o apoio do Estado. É importante que o MDA conheça e reconheça essas iniciativas e as problemáticas geradas na operacionalização das políticas públicas para que iniciativas de caráter inovador, como é o monitoramento dos projetos no TSB, possam permanecer e se tornar referências ao desenvolvimento rural com abordagem territorial.

A introdução do monitoramento no TSB, como apresentado neste Capítulo, teve repercussões positivas sobre a operacionalização da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA no TSB. Porém, chamamos a atenção, a partir da literatura consultada, para o fato de a metodologia do monitoramento de projetos no TSB representar apenas uma avaliação de caráter muitas vezes informal, principalmente pela inexistência de indicadores. As visitas aos municípios são, de fato, muito importantes, mas não seguem um rigor metodológico. Obviamente, isso não tira, de forma alguma, a relevância e o valor prático-“técnico” da iniciativa. Além de gerar aprendizagem sobre os projetos e a

¹⁰⁹ Esses podem ser classificados como problemas “ eminentemente técnicos”.

operacionalização do PRONAT como um todo, esse “monitoramento” é aperfeiçoado com sua própria prática.

O monitoramento também não é uma tentativa, por parte dos conselheiros, de fazer uma avaliação do PRONAT. Somente seria possível uma avaliação da política de desenvolvimento territorial se esta partisse da definição de indicadores (de desenvolvimento territorial), a partir do que definem os PTDRS, ou seja, o sistema de monitoramento da política deveria ser atrelado a cada realidade monitorada/avaliada. Sustentamos novamente a ideia de apropriação dos mecanismos de avaliação das políticas pelos contextos locais.

Por fim, ressaltamos a importância da aprendizagem gerada pelo monitoramento para a emergência de inovações essenciais à gestão das políticas. Criou-se uma agenda própria do colegiado, desvinculada das exigências formais da SDT/MDA, mas ligada às necessidades operacionais do CODETER. Contudo, as mudanças (de percepção/representação, técnicas e metodológicas) propostas após o monitoramento destacam a sua relevância em termos de elemento que compõe uma estratégia de desenvolvimento territorial.

CONCLUSÕES, CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O que aprendemos sobre o desenvolvimento rural com abordagem territorial

As recentes transformações conceituais e históricas sobre a ideia de desenvolvimento rural provocaram, em larga medida, a sua ressignificação, trazendo elementos que permitiram a emergência da abordagem territorial como referência importante. O desenvolvimento rural com abordagem territorial surge como afirmativa de novas ruralidades, apoio a iniciativas localizadas e ao planejamento regional da dinamização socioeconômica. As políticas públicas, neste âmbito, incorporam tais mudanças principalmente em termos de “ideias-guia” que passaram a balizar suas ações.

Como analisamos e descrevemos ao longo deste estudo, a delimitação dos territórios pela política de desenvolvimento territorial do MDA não tem origem em iniciativas locais e sim no governo; o que pode trazer problemas na instituição de modos de governança das intencionalidades da política. Um problema evidente é que o conjunto de municípios que formam um “território de identidade” não passou a interagir com as organizações da sociedade a partir de um projeto local, de uma ambição endógena ou de uma vocação em torno de certa marca de qualidade ou de traços culturalmente distintivos do território. A interação ocorreu como decorrência da implementação da política, idealizada em Brasília e desenhada a partir da experiência e conhecimentos de seus formuladores acerca de processos sociais que promoveram desenvolvimento em outros contextos. Essa é uma questão importante para as políticas públicas: não há mais como desconsiderar as especificidades locais quando se pensam em promover mudanças em prol de uma ideia abstrata de desenvolvimento. O desenvolvimento já não é mais “exportável” (teoricamente falando) de um lugar para outro. Os contextos locais e suas características têm um papel determinante no desempenho de programas e políticas. Nesse sentido, a experiência do TSB, concluímos, revela importante aprendizado acerca do desenvolvimento rural, suas potencialidades e limites.

No TSB, *locus* do estudo apresentado anteriormente, a criação de um “território de identidade” foi precedida de um processo de mobilização das forças sociais locais em prol da luta pela reformulação das propostas de constituição do PESB. O resultado desse processo foi a consolidação de um capital social e das articulações entre sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas, associações, ONGs, poder público dos municípios,

organizações governamentais em geral, universidades, etc. Firmou-se, a partir da criação do PESB, a base social e institucional necessária à aprovação da Serra do Brigadeiro como território prioritário do MDA. Esse é um elemento distintivo do TSB e diferencia-o de outros territórios, criados por decreto ou por interesses políticos oportunistas. Não podemos apresentar conclusões sem considerar esta trajetória histórica do TSB.

A criação do TSB, no entanto, colaborou para estabelecer condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais. Parte deles, até então, “viviam em desacordo”. É fato que a interação proporcionada pela operacionalização do PRONAT promoveu a aproximação entre FETRAF e FETAEMG. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores fossem mais bem explicitados, compreendidos e “trabalhados”, estimulando-os a implementarem ações conjuntas, em diálogo ou não com o Estado, orientadas para uma ideia de ação coletiva para o desenvolvimento. Essa experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional, que intenta viabilizar a discussão e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento rural, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas que muitas vezes prevalecem nas municipalidades.

Conclusões do estudo

Reportando-nos a nossa primeira questão orientadora da pesquisa – *a operacionalização da política de desenvolvimento rural do MDA no território Serra do Brigadeiro está desencadeando processos que revelam as “novas” referências conceituais do desenvolvimento rural e da intervenção das políticas públicas?* – podemos concluir, corroborando nossa primeira hipótese¹¹⁰, com base na análise dos projetos, da documentação relacionada à ação do CODETER do TSB e das entrevistas realizadas, que o processo de formulação dos projetos dialoga e desencadeia processos que permitem, aos poucos, incorporar as inovações teórico-conceituais que buscam afirmar uma nova interpretação acerca do desenvolvimento rural. Diversas ações previstas nos projetos apontam para a importância de investimentos públicos em educação, turismo e cultura,

¹¹⁰ A primeira hipótese afirma que a operacionalização da política territorial no TSB está desencadeando a formação de arranjos institucionais que favorecem a articulação entre atores do território, oportunizando a participação da sociedade civil na identificação de problemas coletivos e na conformação de estratégias e projetos que superam um caráter estritamente agrícola.

contrapondo-se e contradizendo, dessa forma, os costumeiros e ultrapassados diagnósticos sobre a inevitabilidade dos processos de urbanização e industrialização dos espaços rurais como única alternativa para o seu “desenvolvimento”. Diante das evidências apresentadas, conclui-se que alguns projetos possuem caráter inovador, ao destacarem a necessidade de interação entre atividades “eminentemente agrícolas” com ações mais diversificadas.

Com relação a nossa segunda questão orientadora – *em que medida e de que maneira a mobilização, a interação e o monitoramento dos projetos realizado pelo Colegiado de Desenvolvimento territorial podem estar contribuindo com a melhor alocação dos recursos oriundos das políticas públicas?* – nossas análises e interpretações foram além da questão elaborada. Concluímos, corroborando nossa segunda hipótese¹¹¹, que sim, há uma efetiva contribuição do processo de interação social e monitoramento dos projetos para uma melhor alocação de recursos públicos, embora, como argumentamos no Capítulo 7, o TSB e seu colegiado ainda careçam de autonomia absoluta para conduzir o processo de elaboração e seleção dos projetos territoriais.

Para além da questão da alocação dos recursos públicos, concluímos também que as dinâmicas, projetos e percepções apresentadas ao longo do texto evidenciam que, a partir da operacionalização do PRONAT no TSB, está sendo forjado um processo de desenvolvimento rural cujo *locus* é o território, onde se expressam forças sociais que se articulam e combinam iniciativas em prol de um “espaço rural” diversificado e multifuncional. Nesse processo, a participação incentivada pela política de desenvolvimento territorial, embora ainda seletiva, está permitindo a ocorrência um tipo de aprendizagem – tanto para as organizações da sociedade civil quanto para os gestores públicos envolvidos – acerca dos processos sociais de negociação e construção de acordos sobre projetos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a maior transparência e participação na gestão do programa têm levado a uma mudança de perfil nos projetos apresentados, tornando-os mais próximos dos interesses de agricultores organizados que conseguem representar seus interesses frente ao colegiado.

Referente à terceira questão formulada no projeto de pesquisa – *os projetos territoriais e os processos que levam a sua formulação e seleção caracterizam-se por dis-*

¹¹¹ A segunda hipótese afirma que o processo de “monitoramento”, protagonizado pelo CODETER do TSB, desencadeia um fluxo de informações e novas articulações políticas que qualificam as formas de elaboração e seleção dos projetos territoriais, além de demonstrar a responsabilidade, por parte dos representantes do CODETER com a alocação dos recursos públicos.

putas pela afirmação de modelos diferentes/alternativos de desenvolvimento rural? – concluímos, confirmando a terceira hipótese¹¹², que não é possível afirmar a prevalência de um “modelo de desenvolvimento” que sobressaia no TSB em relação aos projetos elaborados e sua seleção, mas sim disputas pela afirmação de “melhores alternativas” (ou aquelas que sejam apresentadas como as “mais viáveis”), em termos de ações coletivas, aos problemas diagnosticados pela diversidade de atores que intervém, a partir de suas organizações, operacionalizando programas e políticas públicas. A análise dos projetos e seus focos tornaram evidente que projetos “eminentemente agrícolas” convivem com projetos que focam no associativismo, cooperativismo e educação de jovens.

No que tange os critérios para aprovação dos projetos, chegamos à conclusão que estes foram sendo aprimorados ao longo do tempo pelos membros do CODETER, por meio da aprendizagem com as vivências e com o monitoramento. Os relatórios das reuniões do colegiado demonstraram que os “jogos políticos”, visando garantir a aprovação de projetos, perderam força com a definição de critérios que buscam qualificar a seleção e estabelecer uma distribuição mais qualitativa e voltada às interações entre organizações de diferentes municípios. No entanto, isso não significa que os conteúdos dos projetos registrem mudanças de ordem qualitativa.

Com o exemplo da seleção dos projetos de 2010 podemos concluir que por mais que o sistema de monitoramento seja um instrumento eficaz e permita o estabelecimento de um fluxo de comunicação e, por isso mesmo, qualifique formas de elaboração e seleção de projetos (confirmando novamente nossa segunda hipótese), sua execução ainda dependera da agilidade do MDA e dos agentes financeiros. O desenho institucional da política influencia significativamente o processo de implementação dos projetos, o que pode provocar, apesar dos resultados positivos do monitoramento, consideráveis entraves aos processos de formulação, seleção e execução dos projetos.

O processo de seleção de projeto (tanto o de 2010 como o de 2007) nos mostra, contudo, como o caráter da alocação de recursos é, muitas vezes, imediatista, o que requer mobilização e formulação de projetos de forma acelerada, desconsiderando ou “atropelando”, para usar uma expressão dos entrevistados, em alguns casos, os acordos coletivos construídos pelo colegiado. Isso pode provocar a elaboração de projetos “ape-

¹¹² A terceira hipótese afirma que não há um modelo de desenvolvimento que prevaleça no TSB, mas sim disputas pela afirmação das “melhores alternativas”, em termos de ações coletivas, aos problemas que são diagnosticados.

nas para não perder recurso”. Esses projetos correm o risco de serem desvinculados das realidades vivenciadas e de não assumirem a necessária interação entre poder público e sociedade civil em sua elaboração, muito menos implementação.

Diálogo com a literatura

A partir das análises realizadas na dissertação achamos oportuno estabelecer um diálogo com os principais autores que dedicaram esforços à análise do mesmo processo social, cientes de que eles tiveram objetivos distintos. As questões propostas por esses autores nos possibilitaram chegar, a partir do estudo do caso do TSB, a outras conclusões, que, complementares às que já foram apresentadas, são elencadas a seguir.

Nesse sentido, discordamos das argumentações de Favareto e Schroder (2007), quando afirmam que no TSB o que se observa é uma preocupação dos representantes do colegiado em dotar seus municípios de equipamentos e infraestrutura para o desenvolvimento das atividades agropecuárias tradicionais. Nossas análises confirmam que, por mais que esta preocupação também esteja na agenda de discussão, ela é complementada por outros tipos de investimento. De modo geral, o grande volume de recursos destinados às cooperativas de crédito, às EFAs e aos Centros de Cultura e Turismo revela elementos que caracterizam uma “nova” ruralidade, existindo a recorrente preocupação dos representantes do colegiado de que os recursos governamentais sejam direcionados a projetos que possam efetivamente beneficiar os agricultores familiares que têm representação no colegiado.

No argumento de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010, p.285-289) os Colegiados de Desenvolvimento Territorial “não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos” e “não há qualquer mecanismo que estimule os atores a aprender com a experiência e a avaliar os efeitos mais gerais daquilo que estão fazendo”. Essa afirmativa dos autores não é confirmada no caso do Território da Serra do Brigadeiro, pois a experiência do monitoramento dos projetos tem mostrado o contrário. O CODETER, por meio das informações obtidas com o monitoramento dos projetos, deu suporte a formas de seleção dos projetos que tendem a privilegiar projetos mais adequados às realidades, sob uma preocupação com os investimentos dos recursos governamentais.

O colegiado, por meio do monitoramento, conseguiu estabelecer uma agenda relativamente autônoma da política de desenvolvimento territorial; possibilitou discussões

mais amplas sobre o desenvolvimento rural; e levou a uma deliberação pública e democratizante das estratégias de desenvolvimento, apesar das limitações da composição e da qualidade da participação no CODETER¹¹³. A participação, nesse sentido, legitima os anseios dos atores sociais envolvidos com a política e aproxima as estratégias de desenvolvimento rural das reais demandas sociais.

O monitoramento dos projetos no TSB cumpre várias funções na operacionalização da política pública e no processo de desenvolvimento rural: funciona como instrumento de apoio à tomada de decisões sobre os recursos disponíveis, como processo de formação e aprendizado para os representantes, além de legitimar-se como mecanismo de aprofundamento da democracia. Não obstante, o monitoramento permitiu adensar as relações de parceria e as estratégias de desenvolvimento no território e serviu como elemento de inibição para os proponentes que não implementam os projetos de acordo com seus objetivos determinados.

Algumas recomendações acerca dos projetos territoriais

O processo de monitoramento empreendido no TSB tem se configurado como instrumento importante de gestão social. Porém, esse processo, ao focar exclusivamente a execução das metas, apontando apenas a situação real que as mesmas se encontram, pode contribuir para afirmar uma visão muito simplória do processo de avaliação, comprometendo, por exemplo, a compreensão crítica sobre as correlações de poder existentes, que, por sua vez, são essenciais para que se compreendam os processos sociais em curso no território. Em suma, recomenda-se que a avaliação e o monitoramento dos projetos não desconsiderem os elementos históricos e políticos que contribuem (e, em alguns casos, determinam) o sucesso ou o fracasso dos projetos de desenvolvimento territorial. É necessário estabelecer meios para que os atores sociais locais possam ter capacidade de desenvolver projetos territoriais de boa qualidade, técnica e responsivos às especificidades do público-foco e do território. Caso contrário, o processo de elaboração e seleção dos projetos pode se tornar ainda mais excludente, conferindo vantagens às aquelas organizações e ou municipalidades que possuem maior competência para a tarefa.

¹¹³ Reconhecemos que esse espaço colegiado, não raro, acaba excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados ou organizados e mais carentes, reproduzindo estruturas de poder preexistente no local e privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros.

Pensando em uma agenda de pesquisas sobre o desenvolvimento territorial, torna-se fundamental elaborar uma análise sobre os impactos socioeconômicos dos projetos territoriais já implementados. A produção de conhecimentos sobre este tema contribuiria para qualificar ainda mais a discussão sobre a eficiência na alocação dos recursos públicos por meio de projetos territoriais construídos coletivamente e geridos socialmente. Pesquisas comparativas de distintos territórios, de preferência que empreendam processos de monitoramento, trariam elementos importantes à construção de uma “teoria do desenvolvimento territorial”, visto que são várias e diversas as experiências positivas com a política, porém ainda desconhecidas. Seria igualmente interessante focar na percepção sobre o foco dos investimentos e no papel que as ONGs estão assumindo na operacionalização da política de desenvolvimento territorial do MDA.

Recomendamos ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, diante das percepções sobre as exigências da seleção dos projetos, que estimule/anime processos de construção de projetos independente das suas agendas. Do mesmo modo, é desejável que possa incentivar a implantação desta experiência de avaliação e monitoramento em outros territórios, salvaguardando as especificidades de cada localidade. A flexibilidade na implementação da política, por parte da SDT/MDA, seria o meio pela qual a criatividade e a inovação na gestão social da política se tornariam possíveis, buscando a congruência entre as dinâmicas locais e as intervenções do Estado.

Com a transição do governo Lula para o governo Dilma e as mudanças que ocorrerão no MDA, ainda não se sabe o destino na política de desenvolvimento territorial. No entanto, caso essa política tenha continuidade, ela precisa adequar-se aos processos sociais que surgem frente à sua operacionalização. Pensar em estratégias de incentivar a inovação na condução de suas ações e na criação de uma articulação cada vez maior entre os atores sociais presentes no bojo do programa torna-se, demonstra a experiência analisada no TSB, essencial para o bom desempenho dos processos e para a aplicação de recursos públicos.

Por fim, algumas palavras sobre a extensão rural (ER). Afinal, torno-me Mestre em Extensão Rural. Por mais que a “extensão rural” esteja ausente deste texto, ela não se ausentou das perspectivas teóricas apresentadas até aqui. Acredito que um mestre em

ER, o é, com a finalidade de pensar e compreender os diferentes fenômenos que assolam, sobretudo, a própria ER e os processos de desenvolvimento rural que a circundam. A ER colocada como área problema, e não só como área de problemas práticos, é um amplo campo de estudo. Nesse sentido, pesquisar o desenvolvimento rural com abordagem territorial e as políticas públicas para o setor rural importa veementemente para que a ER se consolide cada vez mais como área problema.

Sabemos que a participação dos agentes de ER nos territórios criados pela SDT/MDA ainda é muito tímida, e no TSB não é diferente. Mas esse é um problema da ER e não da política pública, pois a ressignificação do conceito de rural e a emergência de “novas” ruralidades requer a conformação de práticas de orientação técnica e ER coerentes com as dinâmicas sociais dos espaços rurais. E os extensionistas podem não estar preparados para isso. Mesmo com as tantas modificações teórico-metodológicas observáveis na trajetória histórica da ER, ainda assim, grande parte dos órgãos públicos responsáveis por tais serviços se inspira em um rural sinônimo de agrícola. A mudança das representações/percepções sobre o rural é a essência do início de novas mudanças nas práticas do extensionista. Para chegarmos lá ainda virão muitas pesquisas, dissertações, teses e lutas sociais.

Para findar este trabalho, procuramos refletir, nessas últimas linhas, com um olhar retrospectivo em todo o esforço empreendido ao longo da dissertação. Em alguns momentos nossa maior atenção recaiu sobre essa ressignificação do conceito de desenvolvimento rural, que provocou mudanças em sua dimensão institucional e nas políticas públicas. Como Bourdieu (1996, p.118) argumentou, “a subversão política pressupõe uma subversão cognitiva, uma reconversão da visão do mundo”. Como uma “subversão herética”, da forma como dizia Bourdieu (1996), que explora a possibilidade de mudar o mundo social modificando a representação social acerca desse mundo, realmente essas mudanças na representação do mundo social e nos aportes teóricos explicativos possibilitaram insurgir elementos que traçam características de um “novo” desenvolvimento rural no Território Serra do Brigadeiro, o que é um alento para aqueles que se envolvem na difícil excussão das políticas de desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. A densa vida financeira das famílias pobres. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Ed. FAPESP/Annablume, 2004.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n.43, p.121-140, 2001.
- ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território**: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, Relatório de pesquisa - Projeto BRA, 97/013, IPEA, 1999.
- ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v.4, n.2, p.379-397, 2000.
- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria de los estúdios territoriales. In: MANZANAL, M. et al. (Coord.). **Desarrollo rural: organizaciones, insituiciones y territories**. Buenos Aires: Fund. CICCUS, 2006.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: HUCITEC, 1992.
- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n.24, p.268-306, 2010.
- ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997, p.33-55.
- APPENDINI, K.; NUIJTEN, M. El papel de las instituciones em contextos locales. **Revista de La CEPAL**, p.71-88, abr. 2002.
- ARRETCHE, M. T. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.40, p.111-142, 1999.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e uso na America Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p.637-839, 2004.
- BASTOS, F.; GOMES DA SILVA, A. **Instituições na Agricultura Familiar**: Ampliando a discussão sobre arranjo e ambiente institucional. Texto de revisão teórica para a pesquisa CNPq: Inovação, Poder e Desenvolvimento em Áreas Rurais – IPODE, 2008. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/pgdr/ipode/arquivos.php?ord=1&tipo=2>>. Acesso em: 06 jan. 2011.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 2003, Juiz de Fora – MG. **Anais...** SOBER, Juiz de Fora, 2003.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais**. Nova Economia, Belo Horizonte, v.14, n.3, p.35-70, 2004.

- BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.
- BOISER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e políticas públicas**, n.19, p.307-343, 1999.
- BONFIM, V. R. **Conflitos, participação e lições aprendidas no processo de criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), MG**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Florestal) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2006.
- BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MALUF, R. S. (Orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p.301.
- BOURDIEU, P. **Economia das trocas linguísticas**. São Paulo: Edusp, 1996.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília (MDA/IICA), Textos para discussão, n.2, 2005. 30p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Referência para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília (MDA/IICA), Textos para discussão, n.4, 2003. 33p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA).. **Referências para a gestão social dos territórios rurais: Guia para o controle social**. Brasília (MDA/IICA), Documento de apoio, n.4, 2006. 59p.
- BRASIL. Lei 11.326 de 24 de julho de 2006. Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 29 dez. 2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Boas práticas dos territórios rurais**. Brasília: MDA, 2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília: MDA/Departamento de gestão territorial. 2009.
- CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MALUF, R. S. (Orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p.301.
- CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1974.
- CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n.24, p.44-75, mai./ago. 2010.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Introdução. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial - Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 1, n.2, p.73-98, jul./dez. 2003.
- DELGADO, G. Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n.43, p.157-172, set./dez. 2001.
- DOIMO, A. M. **A vez e voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: Relume, 1995.
- EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v.5, n.9, p.20-62, 2003.
- FAO/INCRA. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília, 1996.
- FAVARETO, A. S.; SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: XLV Congresso da SOBER: conhecimento para agricultura do futuro. **Anais...** Londrina, PR, 22 a 25 de julho de 2007.
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S. *et al.* (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS (Séries estudos rurais), 2009.
- FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. 1. ed. São Paulo: Fapesp/Iglu, 2007. v.1. 220p.
- FERNANDES, M. L. D.; FIÚZA, A. L. C.; ROTHMAN, F. D. Territorios y procesos de construcción social en la sierra de brigadeiro, Minas Gerais. In: BENGGOA, J. (Org.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina**. Santiago de Chile: Catalonia, 2007, p.581-595.
- FERNANDES, M. L. D. **A política pública de Desenvolvimento Territorial e os processos de Construção Social na Serra do Brigadeiro-MG**. 2008. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, 2000.
- GARCIA Jr., A. A sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, n.19, p.40-71, out. 2002.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120p.
- GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais**: Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997, p.49-115.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: **American Journal of Sociology**, 1985, p.481-510.

- GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo rural Brasileiro**. Campinas, S.P. Coleção Pesquisas, n.1. São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro**. Estudos avançados – dossiê desenvolvimento rural. v.15, n.43, set./dez. 2001.
- GUANZIROLI, C. H. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Universidade Federal Fluminense, Textos para Discussão, 2006. Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2009.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 354p.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE.
- JODELET, D. Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, D. (Org.). **As Representações sociais**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002, p.17-44.
- JOLLIVET, M. A vocação atual da sociologia rural. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, n.11, p.26-52, out. 1998.
- KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural**: conceito e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: UFRGS-Editora, 2008. 230p.
- LAMARCHE, H. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993.
- MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MELUCCI, A. **A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOREIRA, J. K. **A lógica e o potencial operativo dos projetos de desenvolvimento e de intervenção social na indução de mudança**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais, Desafios Mundiais: Análise e Gestão) - Instituto Universitário de Lisboa, 2009.
- NAVARRO, Z. **Desenvolvimento Rural no Brasil**: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados. São Paulo: USP. Instituto de Estudos Avançados, v.16, n.44, 2001.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, v.3, p.10-22, 2005.
- PERAFAN, M. E. V. **O Território do desenvolvimento e o desenvolvimento do território**: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.
- PIRAUX, M.; MALUF, R. S. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial no entorno de Campina Grande (PB) – o elo faltante da multifuncionalidade da agricultura familiar. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MALUF, R. S. (Orgs.). **Agricultura familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p.301.
- POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

- PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia** – A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ROCHA, M. R. T. da; FILIPPI, E. E. Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. In: **Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI**, 2008, Bogotá. Seminário Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI, 2008.
- ROSTOW, W. W. **As etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- RUA, G. **Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Cadernos da Asfíco, Câmara Legislativa do Distrito Federal, v.1, n.1, p.15-16, 1996.
- SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. **European Law Journal**, v.14, n.3, p.271-327, May, 2008.
- SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio-ambiente**. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.
- SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAZERI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHJEITMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural**. RIMISP, Santiago, Chile, 2003. 60p.
- SCHIEFER, U. et al. **Manual de planeamento e avaliação de projectos**. São João do Estoril, Portugal: Editora Principia, 1. ed., 2006.
- SCHNEIDER, S. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, F.; MEDINA, J. G. F. (Editores). (Orgs.). **Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI**. 1. ed. Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, v.1, p.67-108, 2009.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v.30, n.3 (119), p.511-531, jul./set. 2010.
- SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n.11, p.88-125, jan./jun. 2004.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. 254p.
- SEIBEL, E. J.; GELINSKI, C. R. O. G. Concepção de Estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. 6ª Semana de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFSC, 16 a 19 de maio de 2007. **Anais...** UFSC Florianópolis-SC, 2007.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SILVA, L. H. **As Experiências de Formação de Jovens do Campo: Alternância ou Alternâncias?** 1. ed. Viçosa: Editora UFV, 2003. v.1. 265p.
- SOUSA SANTOS, B.; RODRÍGUES, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de Políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n.2, p.27-41, 2004.

SZTOMPKA, P. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: A experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em perspectiva**, v.19, n.1, p.132-139, jan./mar. 2005.

TEDESCO, J. C. S. (Org.). **Agricultura Familiar Realidades e Perspectivas**. 2. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. cap. 1, p.21-55.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Políticas Públicas AATR-BA, 2002. Disponível em: <http://72.232.192.226/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2009.

THEIS, I. M. Desenvolvimento, meio ambiente e território: qual sustentabilidade? **Desenvolvimento em questão**, ano 4, n.8, jul./dez. 2006.

VAN DER PLOEG, J. D. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento**: natureza território e agricultura. Porto Alegre: UFRGS-Editora, 2000.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Hucitec, 1991.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

WANDERLEY, M. N. B. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas** – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, n.15, p.87-145, 2000.

WIRTH, L.; HAMEL, R. M. Democracia participativa e desenvolvimento. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, v.4, n.7, p.153-168, 2006.

Fontes e Documentos

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Resolução n° 48 de 16 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**, 23/09/2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Resolução n° 52 de 16 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da União**, 17/02/2005.

CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS DA ZONA DA MATA (CTA-ZM). **PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Serra do Brigadeiro**. Viçosa: CTA-ZM, 2005. 80p.

CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS DA ZONA DA MATA (CTA-ZM). **Sistematização e análise dos dados secundários – Território Serra do Brigadeiro**. Viçosa: CTA-ZM, 2004. 40p.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Regimento Interno do Território Serra do Brigadeiro**. Miradouro, 2006.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2004**, 2004.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2005**, 2005.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2006**, 2006.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2007**, 2007.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2008**, 2008.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2009**, 2009.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Projeto territorial de 2010**, 2010.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CODETER. Território Serra do Brigadeiro. **Relatório do monitoramento de projetos**, 2009.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Questões Gerais

1. Nome/idade/período de envolvimento com a Política?
2. Por que o Sr(a) foi escolhido como conselheiro?
3. Por que a organização que o Sr(a) representa participa do CODETER?
4. Qual o papel do Colegiado?
5. Como é definida a pauta de discussão do Colegiado? Quem a define?
6. Houve mudanças na relação entre as organizações após a política do MDA?
7. Como os projetos são elaborados? Quem elabora? (acredita ter organizações que não possuem condições de elaborar?)
8. Como os projetos são selecionados pelo CODETER? (Alguns representantes possuem vantagens com relação a outros nas negociações sobre os projetos? Quais?)
9. Na pesquisa realizada constatei que a partir de 2007 tiveram vários investimentos em máquinas agrícolas e implementos (foco na comercialização), sabe dizer o porquê deste foco? Quais as demandas para isso? (Complementação dos projetos)
10. Através da pesquisa foi constatado que Araponga e Miradouro são os municípios que mais contrataram recursos pelo PRONAT, sabe dizer o porquê deste resultado?
11. O que os projetos representam em termos de desenvolvimento?

Monitoramento

1. Como surgiu o monitoramento? (e por que foi criado)
2. O monitoramento dos projetos está trazendo algum resultado para o trabalho do CODETER? E para a formulação e seleção dos projetos?

Questões específicas para conselheiros representantes de organizações da sociedade civil

1. Como surgem as regras de gestão dos equipamentos adquiridos e das infraestruturas construídas? Elas funcionam?
2. As organizações da sociedade civil se articulam com o poder público para tomar decisões sobre os investimentos locais?
3. Normalmente os projetos precisam ser ajustados a valores e regras do MDA, Isso traz alguma implicação posterior?
4. Qual a importância dos projetos do eixo Cultura para o território? E os relacionados à EFA?
5. Por que existem tão poucos projetos voltados ao meio ambiente?
6. Cite um projeto que foi bem sucedido? Por quê?

Questões Específicas para representantes das municipalidades vinculadas ao TSB

1. A prefeitura se articula com as organizações sociais para elaborar os projetos? E executar?
2. Há algum tipo de prestação de contas com relação aos projetos para as organizações sociais? A sociedade civil cobra alguma ação relacionada?
3. Na pesquisa constatei que normalmente os projetos precisam ser ajustados a valores e regras do MDA, Isso traz alguma implicação posterior?

Questões específicas para conselheiros representantes de outras Organizações Governamentais

1. Quando há projetos apresentados pela EPAMIG, EMATER, IEF ou UFV, eles são avaliados da mesma forma que outros?
2. Acredita que os recursos investidos estão promovendo o desenvolvimento territorial? Por quê?
3. Quais são os projetos que dão certo? Por quê?

Questões específicas para a Articuladora Territorial

1. Por que os projetos possuem tantos problemas? Os projetos são discutidos com as bases?
2. O SICONV melhorou ou dificultou o sistema de gestão dos projetos?
3. Por que existem tão poucos projetos voltados ao meio ambiente? (Quais têm sido as prioridades dos investimentos?)
4. O fato de os projetos terem de se enquadrar às normas/ formas e valores da SDT traz alguma implicação posterior?