



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

ALAIR FERREIRA DE FREITAS

**DINÂMICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO
TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO: ATORES, REDES E INSTITUIÇÕES**

Belo Horizonte
2015

ALAIR FERREIRA DE FREITAS

**DINÂMICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO
TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO: ATORES, REDES E INSTITUIÇÕES**

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de concentração: estudos organizacionais e sociedade

Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte
2015

Ficha Catalográfica

F866d Freitas, Alair Ferreira de.
2015 Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território
Serra do Brigadeiro [manuscrito] : atores, redes e instituições
/Alair Ferreira de Freitas. – 2015.
245 f. : il. e tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós Graduação e Pesquisa em Administração.
Inclui bibliografia (f. 232 -242) anexos.

1.Desenvolvimento regional – Minas Gerais – Teses. 2
Desenvolvimento rural – Minas Gerais – Teses. 3. Redes de
relações sociais - Teses I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós Graduação e
Pesquisa em Administração. III. Título.

CDD: 333.7398151

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – FPS013/2015



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **ALAIR FERREIRA DE FREITAS**, REGISTRO Nº 136/2015. No dia 20 de fevereiro de 2015, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 29 de janeiro de 2015, para julgar o trabalho final intitulado "Dinâmicas Sociais e Desenvolvimento Territorial no Território Serra do Brigadeiro: Atores, redes e instituições", requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Administração, linha de pesquisa: Estudos Organizacionais e Sociedade. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO:

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS):

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2015.

NOMES

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Armino dos Santos de Sousa Teodósio
(Pontifícia Universidade Católica/MG)

Prof. Dr. Aúreo Eduardo Magalhães Ribeiro
(ICA/UFMG)

Prof.ª. Dr.ª. Cláudia Job Schmitt
(Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/ RJ)

Prof. Dr. Marcelo Leles Romarco de Oliveira
(Universidade Federal de Viçosa/ MG)

ASSINATURAS

*Ao meu pai, que lutou pela vida e hoje
vive comigo a realização dessa conquista,
e a toda minha família, dedico.*

AGRADECIMENTOS

Estes três anos vividos no processo de doutoramento foram intensos! Foram muitos momentos marcantes na minha vida, alguns indesejados, mas que com a ajuda, compreensão e apoio de muitas pessoas, estou colhendo os frutos com muita felicidade. A intensidade também diz respeito ao “mergulho” teórico-analítico a que me permite, resultando em um importante amadurecimento intelectual.

Preciso agradecer inicialmente a minha família, que sempre me apoiou, me incentivou e torceu por esta vitória. Aos meus irmãos, Alan, Alex e Geanne, que sempre estiveram próximos, que me “colocaram para frente”, que compartilharam comigo as dificuldades desse processo. À minha mãe, que sempre manifestou sua torcida e seu imenso carinho, e ao meu pai, que esteve literalmente do meu lado na elaboração da tese, seja no hospital ou em casa, porque seus problemas de saúde nunca foram uma limitação para seguir a vida e se emocionar com a conquista dos filhos. À minha tia Inês, por me receber em Belo Horizonte e sempre me acolher de braços abertos. Aos meus queridos avós, aos tios e tias, cunhada, sobrinha, primos e primas, ... agradeço!

Gratidão expresso aos membros do Território Serra do Brigadeiro, trabalhadores e trabalhadoras rurais, gestores públicos e assessores, à todos aqueles que construíram a experiência que aqui analisei, que viabilizaram esta pesquisa e que me indicaram, com suas percepções, importantes vias de análise.

Agradeço ao meu orientador, Ivan, por ter me acolhido no Cepead, por toda autonomia e liberdade que me deu e pelas discussões que tivemos sobre a pesquisa, relação essa que foi fundamental para minha permanência tranquila no doutorado e para qualificar a tese. À todos os professores e servidores do Cepead/UFV. Agradeço também aos professores da minha banca: prof^{ra}. Cláudia, que acompanhou minha trajetória no doutorado desde o ensaio teórico e contribuiu efetivamente com o trabalho; ao prof^o Téo, que contribuiu desde a qualificação e mostrou caminhos importantes dentro da administração; aos profs. Marcelo e Eduardo, que fizeram importantes proposições para a tese e para os produtos que ela poderá gerar.

Não posso deixar de agradecer ainda a todos os meus colegas da turma de 2012 do doutorado. Me senti muito bem nessa turma, estabelecemos importantes parcerias, ricas discussões, em fim, foram todos fundamentais para que eu me reconhece no programa e

avançasse nesse processo. Um agradecimento especial a minha amiga Simone, desta turma, que sempre esteve por perto e me incentivou nessa caminhada.

Agradeço também a todos os meus amigos e amigas de Viçosa, MG, que sempre foram uma “válvula de escape” para as tensões que esse percurso gerou. Em especial à Marina, que sempre esteve por perto apoiando e criando momentos agradáveis no período de elaboração do texto. Aos amigos da UFV, em especial dos departamentos de economia rural, de administração e contabilidade e de educação, que fazem parte da minha formação e acompanharam a minha trajetória. Dentre estes, um agradecimento especial à Prof^a Nora (*in memoriam*), uma grande incentivadora da minha formação acadêmica, que interrompeu sua passagem nesta vida sem presenciar a defesa desta tese, da qual ela participaria. Um agradecimento especial também à Prof^a Luciana, amiga que contribuiu com a revisão do texto desta tese.

À todos vocês e àqueles que direta ou indiretamente contribuíram com minha formação intelectual e pessoal mas que não os citei aqui, agradeço com ênfase por fazerem parte desse momento tão marcante na minha vida.

RESUMO

Esta pesquisa analisou as relações sociais subjacentes ao arranjo organizacional que operacionaliza a Política de Desenvolvimento Territorial Rural (Pronat) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), explicitando a forma como os atores estabelecem suas coalizões, criam regras e ressignificam o território. O objetivo foi compreender, por meio de metodologia qualitativa, como a criação do Território da Serra do Brigadeiro (TSB) no âmbito dessa política influenciou a forma de interação entre os atores que nele atuam e como a configuração dessa rede de atores condicionou a implementação da política pública e, assim, o desenvolvimento territorial rural. Buscando uma abordagem relacional, mobilizaram-se dois eixos distintos de modelo teórico explicativo, o neoinstitucionalismo e a nova sociologia econômica, aproximando categorias que envolvem a análise das relações sociais e outras que as contextualizem institucionalmente, elaborando um quadro analítico orientado à compreensão da dinâmica social em territórios rurais. Constatou-se com a pesquisa que o TSB é uma construção contingente, permeada de conflitos, indicando que existem lógicas sociais profundas que dirigem a experiência em uma direção e não em outra, cuja explicação é histórica. A sociogênese da rede que operacionaliza o Pronat no TSB remete às Comunidades Eclesiais de Base, ao movimento sindical dos trabalhadores rurais e à criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, experiências históricas que modelaram a trajetória das organizações da região e reconfiguraram as relações sociais. A “segmentação política” da rede e os conflitos que a constituem definiram os processos de institucionalização do TSB, direcionando o conteúdo dos acordos coletivos e das normas formais e informais que orientaram a política e as interações sociais no Colegiado Territorial. As representações sociais dos atores sobre o território e sobre a forma como a rede estava estruturada, a participação deles em outras redes fora do território e a dotação de capital social dos municípios foram elementos centrais que orientaram historicamente o engajamento dos atores na rede do TSB e, assim, conduziram suas formas de intervenção no território. Outro elemento condicionante das intervenções dos atores são as normas e acordos coletivos, formando dispositivos institucionais erigidos a partir de interesses pactuados por aqueles que assumiram posições mais centrais na rede do TSB e buscando gerar estabilidade e sentido a suas práticas e realizar seus interesses. Constatou-se que atores, redes e instituições sintetizam os principais elementos constitutivos da dinâmica social do território, que é condicionada em grande medida pela *politics*, mais que pela *policy*. Assim, a territorialização do espaço e das políticas públicas no TSB depende dos arranjos organizacionais e das instituições prevaletentes, da maneira com que os atores interagem entre si e reproduzem as relações de poder. Conclui-se que o TSB tem propiciado a ampliação das escalas de engajamento para atores sociais organizados, especialmente aqueles da sociedade civil, em outras redes e com atores do setor público, que sem a política dificilmente se relacionariam. Mas, por outro lado, percebe-se a reprodução da marginalização daqueles que não tem a mesmo nível organização.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial; Território; Redes Sociais; Instituições.

ABSTRACT

This research analyzed on social relations subjacent to organizational arrangement that operationalizes the Rural Territorial Development Policy (Pronat) of Agrarian Development Department (MDA), explaining the way the actors establish their coalitions, create rules and reframe the territory. Our goal is to understand, by qualitative methodology, how the creation of Serra do Brigadeiro Territory (TSB), in the scope of this policy, influenced the interaction among the actors who act on it and how the configuration of this actors network conditioned the implementation of public policies and, in this way, the rural territorial development. Looking for a relational approach, it was mobilized two different axes from a theoretical explicative model, the neoinstitutionalism and the new economic sociology, approaching categories that involve the analysis of social relations and others that contextualize them institutionally, elaborating an analytic chart oriented to the comprehension of the social dynamic in rural territories. It was found in this research that the TSB is a contingent quota, permeated by conflicts, indicating that there are deep social logics that conduct the experience to a direction and not to another, whose explanation is historical. The network sociogenesis which operationalizes the Pronat at TSB refers to Basic Ecclesial Communities, to union movement of rural workers and to the creation of Serra do Brigadeiro State Park, historical experiences that modeled the organization's trajectory from this region and reconfigured the social relations. The policy network segmentation and the conflicts that compose it defined the processes of TSB institutionalization, directing the content of collective agreements and of the informal and formal standards that oriented the policy and the social interactions at Territorial Board. The social representations of actors about the territory and about the way the network was structured, their participation in other networks out of territory and the allocation of social capital of municipalities were central elements that guided historically the actors' engagement on TSB network and, then, led their ways of intervention on the territory. Another conditioning element of the actors' intervention are the standards and the collective agreements, creating institutional arrangements erected from the agreed interests by those who had assumed more central positions at TSB network and looking for generating stability and sense to their practices and achieve their interests. This study also found that actors, networks and institutions synthesize the main elements of the social dynamic of the territory, which is largely conditioned by the *politics* more than by the *policy*. Therefore, the territorialization of the space and of public policy at TSB depends on the organizational arrangements and on the prevailing institutions, on the way the actors interact among them and reproduce the power relations. It concludes that the TSB has propitiated the expansion of engagement scales to the organized social actors, especially those from civil society, in other networks and with actors from public sector, which without a policy hardly would relate to each other. On the other hand, it perceives the reproduction of marginalization of those who does not have the same organizational level.

Keywords: Territorial Development; Territory; Social Networks; Institutions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação do quadro analítico.....	82
Figura 2: Mapa planialtimétrico do território Serra do Brigadeiro.....	90
Figura 3: Desenho da rede por um representante de organização da sociedade civil.....	95
Figura 4: Desenho da rede por um representante de organização do setor público.....	96
Figura 5: Projetos de mineração no entorno do PESB.....	128
Figura 6: Esquema visual das posições dos atores na rede do TSB.....	158

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1: Informações Populacionais do Território da Serra do Brigadeiro 2014.....	89
Tabela 2: Volume de recursos contratados por município entre 2003 e 2010 pelo PRONAT no TSB.....	135
Quadro 1: Organizações participantes do processo de mobilização para a constituição do PESB.....	115/116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEFA – Associação Escola Família Agrícola
AMA – Articulação Mineira de Agroecologia
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
APL – Arranjo Produtivo Local
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBA – Companhia Brasileira de Alumínio
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CECO – Centro de Estudos e Educação Ambiental
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
Ceifar – Centro de Estudos, Integração, Formação e Assessoria Rural da Zona da Mata Mineira
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
Cepec – Centro de Promoção Cultura
CIAT – Comissão de Implementação de Ações Territoriais
CMCN – Centro Mineiro para a Conservação da Natureza
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Codeter – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Conviver – o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CPT – Comissão Pastoral da Terra
Creditag – Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar
CTA – Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata Mineira
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DRP – Diagnóstico Rápido Participativo
Ecosol – Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia
FAEMG – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
Fetaemg – Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais
Fetraf – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
GAL – Grupo de Ação Local
GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IEF – Instituto Estadual de Florestas
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI – Ministério da Integração
MOBON - Movimento da Boa Nova
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
NSE – Nova Sociologia Econômica
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização Não Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PDFF – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDRI – Plano de Desenvolvimento Integrado
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Promeso – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT – Partido dos Trabalhadores
PTC – Programa Territórios da Cidadania
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PESB – Parque Estadual da Serra do Brigadeiro
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais
TSB – Território Serra do Brigadeiro
UFV – Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Problemática da pesquisa	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 Desenvolvimento territorial rural	24
2.1.1 Desenvolvimento rural	24
2.1.2. Desenvolvimento territorial	32
2.1.3 Territórios	45
2.2 Considerações ontológicas para (re)pensar o desenvolvimento territorial rural	51
2.2.1 Contribuições de Giddens	52
2.2.2 Contribuições de Long	55
2.3 Fundamentação teórico-analítica das dinâmicas sociais em desenvolvimento territorial rural	58
2.3.1 Contribuições da sociologia econômica para o estudo do desenvolvimento territorial	62
2.3.1.1 Imersão social	65
2.3.1.2 Redes sociais	66
2.3.1.3 Capital social	69
2.3.2 Marco de análise institucional das dinâmicas territoriais de desenvolvimento ..	72
2.4 Quadro analítico	79
3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	84
3.1 Características da pesquisa	84
3.2 Estratégia de pesquisa: estudo de caso	85
3.2.1 O caso: Território Serra do Brigadeiro	87
3.3 Coleta de dados e sujeitos de pesquisa	91
3.4 Organização e análise dos dados	97
4 SOCIOGÊNESE DO TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO	99

4.1 Fundações históricas da organização política da Agricultura Familiar na Zona da Mata Mineira	101
4.2 O PESB como marco histórico antecessor ao TSB	108
4.3 “Racha Sindical” e uma nova configuração social na região	118
4.4 Aspectos importantes na história de constituição do TSB	121
5 CONFIGURAÇÕES DA REDE DO TSB	131
5.1 Processos sociopolíticos subjacentes à alocação de recursos no TSB	133
5.2 Conflitos no território: demarcando posições, reconfigurando a rede	140
5.3 Vínculos e posicionamento dos atores na rede do TSB	147
5.4 Implicações da política pública na morfologia da rede	160
6 ELEMENTOS CONDICIONANTES DO ENGAJAMENTO DOS ATORES NA REDE DO TSB	165
6.1 Uma dimensão cognitiva da interação para o desenvolvimento territorial	166
6.2 Envolvimento em outras redes	173
6.3 Capital social e o (des)engajamento dos atores na rede	176
7 DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS QUE ORIENTAM AS INTERAÇÕES NO TERRITÓRIO	185
7.1 Dispositivos institucionais formais criados pelos atores do território	190
7.2 Dispositivos institucionais informais	198
8 ALGUMAS IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA E DA DINÂMICA SOCIAL NO TERRITÓRIO	206
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	222
REFERÊNCIAS	232
ANEXOS	243

1 INTRODUÇÃO

A definição dos territórios como recorte espacial de intervenção governamental sobre o desenvolvimento rural ganhou atenção com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2007. Estes programas surgiram no âmbito do Governo Federal do Brasil, principalmente por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representando uma inovação conceitual e discursiva, especialmente para os agentes governamentais. Mudar o planejamento das políticas de desenvolvimento rural da escala municipal para a territorial foi consequência, dentre outros fatores, da constatação de que os projetos locais eram restritos demais para provocar mudanças significativas nas instituições que reproduziam as desigualdades em nível supralocal. Tal mudança também implicou a necessidade de se considerar o rural para além de um viés setorial, como sinônimo de agrícola, passando a valorizar, por exemplo, as potencialidades naturais e os modos de vida pluriativos dos agricultores familiares. Estes elementos conferiram à política um escopo voltado para a redução da pobreza rural, priorizando um público específico, aquele regulamentado pela categoria normativa de “agricultor familiar”¹, que envolve pequenos produtores rurais, agricultores sem terra, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas etc.

A institucionalização dos programas de desenvolvimento territorial rural foi acompanhada de uma intensa efervescência acadêmica sobre o tema, tanto no Brasil como em outros países da América Latina, fomentada principalmente pelo apoio (institucional e financeiro) de organizações multilaterais de promoção do desenvolvimento a partir de meados dos anos 1990. Contudo, uma das críticas mais difundidas a respeito da literatura produzida sobre o tema é que, em sua maioria, ela possui um caráter normativo, contribuindo pouco para explicar as raízes dos processos que conduzem o desenvolvimento

¹ A Lei nº 11.326/2006 caracteriza “agricultor familiar” como aquele que pratica atividades no meio rural e atende simultaneamente aos seguintes requisitos: i) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

nos territórios rurais criados pelas políticas governamentais (FAVARETO, 2007). Ademais, o território parece estar sendo reificado pelas políticas públicas e na maioria das pesquisas, tornando-se uma entidade, às vezes coesa e homogênea, personificada na estrutura de um Colegiado Territorial.

Um modo de superar tal acepção reificada seria partir de bases explicativas que relativizem a noção de território entendido apenas como um espaço material ou físico ou uma estrutura formal colegiada, que, apesar de se constituir como o arranjo organizacional que inicialmente operacionaliza uma política pública, não encerra em si o processo de desenvolvimento, tampouco se comporta exatamente como prescrito pelo Estado. Os processos decorrentes da implementação da política podem ser tão centrais quanto seus resultados, pois é naqueles se percebe a dinâmica de interação dos atores, seus posicionamentos e discursos, sua ascensão ou exclusão em um determinado contexto.

Tendo em vista a importância (teórica e empírica) de se considerar os processos subjacentes à delimitação dos territórios rurais, o interesse particular desta pesquisa recaiu sobre suas dinâmicas sociais e não propriamente sobre a execução das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento territorial rural. Para além de explicar o desenvolvimento territorial a partir da implementação das políticas e do financiamento dos territórios rurais, como a maioria dos estudos especializados já o fez, esta pesquisa demandou considerar que o funcionamento dos territórios está atrelado a processos sociopolíticos que extrapolam a estrutura formal instituída e legitimada pelo Estado. A perspectiva proposta exigiu focalizar as relações sociais subjacentes ao arranjo organizacional do território e sua contingência histórica. Uma vez que o PRONAT completou 10 anos em 2013, torna-se importante compreender melhor estas experiências e os processos sociais que as condicionam.

Considerando estas questões, esta tese extrapola uma tradição disciplinar específica no interior de um campo do conhecimento, ou seja, não se concentra estritamente nas grades do *mainstream* da administração, como poderia se esperar. As razões que impelem a uma significativa aproximação com construtos, conceitos e categorias de outras áreas disciplinares, principalmente a sociologia, se relacionam à necessidade de encontrar referências teóricas para analisar o processo de desenvolvimento rural enquanto um processo social multidimensional. Buscou-se também, com estas aproximações, um maior engajamento da área de administração, especialmente a de

estudos organizacionais e de gestão social, com abordagens teóricas do desenvolvimento rural e do território.

Não se concebe pensar o desenvolvimento sem organizações ou as organizações deslocadas de um processo de desenvolvimento. É preciso ressaltar, porém, que as organizações não se restringem a estruturas formais e legais que operam em determinado espaço. As formas de interação entre os atores indicam sua própria maneira de organizar um território. Destarte, o recorte analítico da pesquisa não se centra apenas na organização como substantivo (*organization*), mas também como verbo (*organizing*), pois, mais que as organizações formalizadas, o importante é o processo organizativo da qual elas resultaram e que as transforma recorrentemente (WEICK, 1973). A dinâmica organizacional está inserida na dinâmica social de um território e mantém com ela uma forte interdependência. Esta opção destaca o dinamismo e suprime a conotação de organização como uma entidade estável a-histórica.

Sob esta perspectiva, buscou-se construir uma interface entre a teoria organizacional e o pensamento social, de maneira que a atenção do pesquisador não esteve focada em uma ou outra organização particular, mas nas relações entre as organizações, operadas por relações sociais, e delas com uma política pública e com processos de desenvolvimento territorial rural. O exercício epistemológico inicial realizado para a pesquisa foi, então, de distinguir o objeto de estudo da administração como campo do conhecimento científico, assim como o fez França Filho (2004), superando a restrição da administração como estudo da gestão enquanto prática (instrumental), para alça-la ao patamar de ciência que estuda organizações como fenômenos sociais.

Esta abordagem aplicada ao desenvolvimento territorial chama atenção para a maneira como o desenvolvimento de alguns territórios está associado ao aparecimento e reprodução de organizações. No âmbito dos territórios rurais, os sindicatos de trabalhadores rurais (STRs), as Organizações Não Governamentais (ONGs), os conselhos gestores e os Colegiados Territoriais, constituem uma dimensão organizativa do território, derivada, principalmente, de diversas articulações em rede. As redes são arranjos nos quais muitas organizações, enquanto atores do desenvolvimento territorial, interagem entre si e imprimem suas marcas em tais processos, podendo condicionar a implementação de políticas públicas e definir as configurações da relação Estado-sociedade.

Abramovay (2000) aponta que não se trata de distinguir as potencialidades e limitações geográficas de um território para compreender seu desenvolvimento. Para o autor, é preciso estudar, sobretudo, a construção das redes e das instituições que possibilitam ações cooperativas capazes de enriquecer o tecido social e potencializar as organizações que nele interagem. Assim, a configuração das relações que compõem este tecido social seria fator determinante do desenvolvimento territorial. Essa dinâmica social subjacente aos processos de desenvolvimento dos territórios rurais é ainda pouco explorada nos estudos acadêmicos, mas se revela uma chave explicativa sobre as diferenças entre territórios, o desempenho de políticas públicas e o futuro de regiões rurais.

1.1 Problemática da pesquisa

Para Navarro (2001) e Pecquer (2005), muitos dos estudos sobre desenvolvimento rural sobrevalorizam uma dimensão macroeconômica e estruturalista, buscando na evolução de variáveis macroestruturais as explicações determinantes do desenvolvimento, e definindo os desenhos das políticas neste sentido. Long (2007) é outro autor que adverte sobre este caráter determinista da abordagem estruturalista na maioria dos estudos sobre desenvolvimento rural. Ele defende que o desenvolvimento não pode ser visto como o resultado de “forças externas”, mas sim a partir das intervenções dos próprios atores, que operam cotidianamente um repertório variado de estratégias para a manutenção e melhoria de seus modos de vida.

Por outro lado, escapar de abordagens estruturalistas para residir sobre outras voluntaristas e individualistas, que se esforçam por explicar o desenvolvimento a partir da ação racional e interessada dos indivíduos, conduz ao entendimento de que as motivações e preferências dos indivíduos se tornam uma prisão individual, um guião do comportamento social, de modo que as instituições passam a ser tratadas como epifenômeno e as relações sociais apenas como acessórias na realização dos interesses pessoais. Isso leva à mesma via anterior: uma visão atomizada dos atores e de suas interações nos processos de desenvolvimento.

Polarizando as explicações do desenvolvimento rural em características macroestruturais ou na ação racional dos atores, as relações sociais acabam por ser

marginalizadas analiticamente. Como afirmam Woolcock e Narayan (2000), durante as décadas de 1950 e 1960, as relações sociais e modos de vida tradicionais eram considerados como um impedimento para o desenvolvimento, ressaltando, dentre outros, que a coesão comunitária e as tradições e ritos restringiam a inovação e atrasavam o processo de modernização da agricultura. De acordo com esses autores, quando não apareciam como influência negativa, as relações sociais eram omitidas, pois sua importância era residual.

No entanto, abordagens teóricas recentes têm enfatizado o papel central das relações sociais, evidenciando as redes sociais e o capital social como fatores indissociáveis dos processos de desenvolvimento. Long (2007), Murdoch (2000) e Woolcock (1998) são alguns dos autores que sinalizam um novo paradigma do desenvolvimento rural, assentado sobre uma perspectiva relacional, na qual as redes de relações sociais estão em seu âmago. De acordo com Schmitt (2011), uma abordagem relacional dos processos de mudança social no rural contemporâneo pode desvelar as dinâmicas sociais, a partir das quais se produzem racionalidades, formas de organizar e projetos coletivos que condicionam o desenvolvimento rural.

Long (2007) sugere que, para analisar as mudanças nos processos de desenvolvimento rural contemporâneos, é importante um deslocamento das perspectivas estruturalistas para as orientadas aos atores e às redes construídas por meio de sua interação social. Esta abordagem salienta a forma como os próprios agricultores e suas organizações podem moldar os padrões de desenvolvimento rural, deixando de serem considerados vítimas passivas de uma mudança planejada (como por via da intervenção do Estado). Portanto, mais que o desenho dos modelos administrativos e das políticas públicas, uma abordagem relacional deveria centrar-se nas formas emergentes de interação que criam diferentes formas de organização.

Tal abordagem parece ser a adequada para compreender o desenvolvimento dos territórios rurais constituídos pelo governo federal brasileiro, visto que o significado conceitual e normativo do desenvolvimento territorial expresso na política pública enfatiza a necessidade de interação entre diferentes atores, de diferentes localidades, como, por exemplo, na constituição de Colegiados e no financiamento de projetos coletivos territoriais. Algumas das palavras mais comuns no discurso do Estado e da sociedade civil

organizada nos territórios rurais brasileiros reforçam esta perspectiva, como “interação”, “concertação” e “articulação”.

Mas apesar da profusão dos estudos sobre desenvolvimento territorial rural, para Favareto (2007, p. 133), “não há propriamente falando uma teoria do desenvolvimento territorial”. O que existira é uma abordagem territorial expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. Como afirma o autor, a literatura acadêmica que se constituiu em torno desta abordagem acompanhou a aquiescência do Estado para esta forma de planejamento das políticas públicas, buscando subsidiá-la mais do que propriamente compreender as dinâmicas territoriais do desenvolvimento, e o que se produziu foi um ideal normativo sobre o desenvolvimento rural.

Neste sentido, boa parte dos estudos explica como as estratégias e as interações territoriais “devem ser”, avançando pouco sobre a forma como os atores estabelecem suas coalizões, criam regras e ressignificam o território a partir de sua indução pelo Estado. Outra crítica importante - uma lacuna que este trabalho pretende explorar - é, de acordo com Abramovay (2006), a ausência de fundamentos teóricos sobre a interação social em análises sobre o desenvolvimento territorial rural, de modo que possibilitem trazer à tona o papel central das relações sociais.

Abramovay (2006) defende a definição do território rural como a maneira pela qual se produz as interações sociais, de modo que as ações dos atores estão sempre imersas em redes de relações sociais, que lhes importam em suas escolhas. Isso requer considerar que a mudança da natureza das relações sociais (cooperação, competição, submissão etc.), modificando as relações de poder, pode alterar estruturas sociais, reorganizando as formas de acesso aos recursos disponíveis e a forma de interação entre os atores, ou seja, a trajetória do desenvolvimento de um território. Trata-se de uma perspectiva que visa romper com a atomização dos atores do desenvolvimento rural e conferir um papel central às redes sociais nas quais eles estão inseridos.

Esta pesquisa se inscreve especificamente no marco de análise do papel das relações sociais no desenvolvimento territorial rural. Isso pressupõe compreender os arranjos organizacionais enquanto relações sociais estruturadas que conformam os territórios e influenciam e são influenciadas pela execução das políticas de desenvolvimento territorial. Faz-se importante essa abordagem diante da questão de que,

apesar de se poder afirmar quais são as mudanças possíveis e de se identificar empiricamente aquelas que já estão em curso por decorrência dos investimentos públicos das políticas territoriais, pouco se sabe como realmente um determinado território induzido pelo Estado gera modos de organização inovadores capazes de deflagrar dinâmicas territoriais de desenvolvimento, e outros, por sua vez, permanecem estagnados, apesar dos estímulos governamentais.

Uma hipótese de trabalho direcionada a esta questão é que fatores intangíveis, referentes à maneira como os atores sociais se relacionam entre si, têm uma importância crucial na explicação do processo de desenvolvimento. Em outros termos, a interação social é determinante da dinâmica territorial do desenvolvimento rural. Essa hipótese parte do reconhecimento do desenvolvimento como um fenômeno de natureza sociológica, o que implica considerar a centralidade das relações sociais e entender que reside no modo de organizar o território uma das mais importantes chaves para se explicar o seu desenvolvimento.

Nesse sentido, a forma como se estruturam as relações sociais entre os diferentes atores de um território parece ser tão importante quanto as dotações naturais que este possui e o acesso dos atores às políticas públicas, pois condiciona a intervenção sobre o território, o seu uso e a própria implementação das políticas. Isso tem como consequência reconhecer que a posição dos atores nas redes que configuram um território tem importância central sobre suas condições de acesso a certos recursos. Tais posições são decorrentes de processos socio-históricos, que levam à diferenciação entre os atores, pela posse de certos ativos econômicos, capacidades técnicas ou status.

Alguns questionamentos orientaram esta pesquisa e auxiliaram na construção de um modelo analítico e na definição do caso empírico analisado. Enquanto questão central, apresenta-se: como a dinâmica social dos territórios rurais influencia o processo de desenvolvimento rural e a operacionalização da política pública de desenvolvimento territorial rural? Questões complementares também surgiram: Qual a natureza das relações entre os atores do território e como ela interfere na configuração da rede territorial? A forma como está organizada esta rede condiciona o processo de implementação da política?

Na acepção que aqui se propõe, dinâmica social se refere à maneira como a interação social ocorre e ressoa nas estratégias de intervenção dos atores em um território,

condicionando seu processo de desenvolvimento. Esta noção de dinâmica social se aproxima do que Giddens (1989) chama de “dinâmica da interação social”, que ocorre de duas principais formas: (i) face a face, relacionada à interação em que os atores realizam suas práticas sociais em contextos de co-presença; ou (ii) sistêmica, que diz respeito às relações entre atores que não estão fisicamente presentes, de modo que as práticas se realizam independentemente de estabelecerem contato a todo tempo. Embora isso demonstre a importância de se compreender a estrutura dos laços sociais, somente com a análise do processo sócio-histórico de organização da rede é possível entender como os laços são criados e o porquê de serem ou não preservados.

O objetivo geral desta pesquisa foi compreender a dinâmica social de um território rural criado no âmbito da política de desenvolvimento territorial do MDA, analisando como a configuração da rede de atores desse território condicionou a operacionalização da política pública e, assim, o desenvolvimento rural. Os objetivos específicos da pesquisa foram: (i) descrever a gênese do território, identificando os atores relevantes e a natureza das relações entre eles; (ii) identificar mudanças nas configurações da rede do território e os fatores que historicamente as induziram; (iii) compreender como as configurações da rede influenciaram o processo de implementação do PRONAT no Território; e (iv) analisar quais elementos condicionaram a intervenção dos atores no território. Os objetivos assim definidos destacam o interesse analítico nos modos de organização do território, ou seja, na forma como os atores se articulam e constroem significados e regras que orientam suas intervenções e relacionamentos no âmbito do processo de implementação e gestão da política de desenvolvimento territorial.

A definição desse recorte analítico é uma construção intelectual do pesquisador a partir da identificação de lacunas teóricas encontradas nos estudos já realizados sobre o mesmo fenômeno. A proposta desta pesquisa, porém, foi desenvolver um estudo empírico para compreender *in loco* o problema de pesquisa e abrir caminho à outras investigações. Para tanto, buscou-se aqui definir um caso para a realização da pesquisa, o qual fosse emblemático em termos de experiência histórica e de implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, particularmente do PRONAT, mas que também fosse acessível para a realização de uma profunda incursão empírica. O Território Serra do Brigadeiro (TSB), localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, foi o escolhido como caso para esta investigação.

Trata-se de um território de identidade criado em 2003, no início do PRONAT, que envolve nove municípios e tem uma história particular que chama muita atenção, principalmente pelos processos sociopolíticos que antecederam sua constituição, marcados pela criação de uma unidade de conservação, o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), planejado com protagonismo de organizações da sociedade civil, principalmente vinculadas ao movimento sindical. A expressão dos movimentos sociais na região, a atuação de ONGs ambientalistas e o histórico de conflitos internos entre os sindicatos contribuíram para a escolha desse caso. Além disso, foi de fundamental importância para esta escolha o conhecimento prévio do pesquisador sobre o caso, possibilitada pela realização de trabalhos técnicos de caráter extensionista na região e de pesquisas envolvendo a implementação do PRONAT no TSB.

Esta pesquisa partiu do estudo do território delimitado pelo MDA (uma definição instrumental, de cunho normativo) para, com base na análise das articulações estabelecidas a partir desta política, identificar as dinâmicas sociais envolvidas na configuração do território. Não obstante a delimitação instrumental do TSB pelo Estado, o caso coincide com a identificação de um território constituído, historicamente, como referência socioespacial para atuação dos atores, organizados em torno do PESB. Portanto, ao focalizar as relações entre os atores, procurou-se superar as fronteiras institucionais da política territorial e apreender como a configuração destes relacionamentos produzem determinados resultados à política e ao desenvolvimento. A escolha da análise desse caso para esta pesquisa recai sobre a necessidade de se evidenciar as particularidades de uma realidade empírica espacial e historicamente situada.

Entretanto, é preciso desde já considerar que a operacionalização desta pesquisa pautou-se no exercício do pesquisador de “distanciar-se” de leituras pré-concebidas desta realidade e de seus relacionamentos pessoais com atores do território, para desenvolver análises criteriosas teoricamente embasadas e seguir o recorte analítico definido. Também é preciso reconhecer que uma tese exige constante posicionamento acerca do objeto de análise e da operacionalização de conceitos, os quais expressam a subjetividade do autor. Por isso, não se advoga aqui uma suposta neutralidade científica, mas o compromisso com a “vigilância epistemológica”, ou seja, o cuidado permanente sobre as condições de produção do conhecimento e sua coerência com os conceitos e a realidade empírica que o circunscreve, nos termos cunhados por Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2002).

Para além desta introdução, esta tese está organizada ainda em outros oito capítulos, cujos conteúdos são articulados. O próximo capítulo apresenta o referencial teórico da tese, expressando o esforço de síntese para a construção das lentes que dirigiram o olhar sobre o objeto de estudo, resultando num quadro analítico, o qual orientou a definição da metodologia e a análise dos dados. Assim, em seguida, foi estruturado o capítulo que dispõe das considerações metodológicas da pesquisa, indicando o tipo de pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e os aspectos da pesquisa de campo. Na sequência, abrindo os resultados e discussões encontra-se o capítulo 4, “Sociogênese do Território Serra do Brigadeiro”, analisando a construção sócio-histórica do TSB e da rede de organizações que o sustenta. O capítulo 5 analisa as configurações dessa rede, demarcando os atores envolvidos na operacionalização do PRONAT e suas posições. Em seguida, o capítulo 6 discorre sobre elementos condicionantes do engajamento dos atores na rede e o capítulo 7 apresenta análises sobre a dimensão institucional do desenvolvimento territorial no TSB, descrevendo regras, normas e acordos coletivos que orientam as interações sociais no âmbito da política. Já o capítulo 8 discute algumas implicações da dinâmica social e da política territorial sobre o território. Por fim, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo procura-se desenvolver fundamentos conceituais que perpassam o entendimento do desenvolvimento territorial rural, discutindo noções que são a ele associadas, além de apresentar um posicionamento ontológico sobre o fenômeno em análise e, a partir de então, construir fundamentos teórico-analíticos para o entendimento das dinâmicas sociais em territórios rurais.

2.1 Desenvolvimento territorial rural

Aqui se discute, a partir de uma revisão da literatura sobre a temática de pesquisa, as principais noções que compõem o construto “desenvolvimento territorial rural”, destacadamente desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial e território, apresentando o aporte conceitual a partir do qual se estruturou o quadro analítico desta pesquisa.

2.1.1 Desenvolvimento rural

Falar em desenvolvimento rural exige considerar as concepções de desenvolvimento e as representações que se fazem sobre o rural enquanto recorte da realidade no qual o desenvolvimento acontece. Segundo Navarro (2001), há um conjunto de expressões sendo atualmente utilizadas de forma intercambiável como sinônimo de desenvolvimento rural, a despeito de seus distintos significados. Entre elas, destacam-se desenvolvimento agrícola ou agropecuário, restringindo-se exclusivamente às condições de produção agrícola e agropecuária; e desenvolvimento agrário, referindo-se a interpretações acerca do mundo rural em suas relações com a sociedade, com foco em aspectos como conflitos sociais e relações de trabalho. Todavia, o autor argumenta que desenvolvimento rural diferencia-se das anteriores por tratar-se de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural, concebendo a melhoria do bem-estar das populações rurais e a preservação dos agroecossistemas como seu objetivo final.

A adoção de cada um desses termos e dos significados a eles associados repercute de maneiras diferentes nos instrumentos de promoção do desenvolvimento do meio rural, principalmente porque as políticas públicas se orientam por certas leituras da realidade, condensadas nas concepções de desenvolvimento, as quais balizam o planejamento do Estado sobre as estratégias e desenhos institucionais que precisam ser delineados para operar a mudança pretendida. De acordo com John (1999), as políticas públicas decorrem de disputas sobre a atribuição de significados e a definição de soluções a determinados problemas sociais, indicando como as mudanças de concepção e de significado sobre uma determinada realidade podem influenciar substancialmente a ação do Estado por meio das políticas públicas.

Um exemplo marcante disto é a chamada revolução verde, que cunhou o modelo de desenvolvimento rural como modernização agrícola no Brasil nas décadas de 1960 e 1970. Esse modelo de desenvolvimento agrícola adotado pelo Estado brasileiro teve como premissa o aumento da produtividade agrícola por meio da introdução de variedades de sementes geneticamente modificadas, da mecanização dos cultivos e da utilização intensiva de insumos e defensivos químicos, os quais eram financiados por políticas de crédito subsidiado. O desenvolvimento, neste caso, era concebido como crescimento econômico, quantitativamente mensurado pela produção agrícola e sua rentabilidade. Já o rural era representado como um setor da economia, o setor agrícola, que deveria ser ocupado prioritariamente por um tipo de agricultor considerado “moderno”, de média e grande propriedade, e com condições para promover um incremento tecnológico em seus sistemas produtivos, já que a modernização era o caminho para o desenvolvimento. Este contexto influenciou o surgimento de complexos agroindustriais, incentivados e financiados pelo Estado (DELGADO, 2001; GOODMAN, SORJ e WILKINSON, 1990).

Neste contexto era dominante a interpretação de que os espaços rurais limitavam-se à função de produção agrícola e permaneciam à margem das mudanças sociais que atingiram os centros urbanos. O discurso sobre o desenvolvimento reforçava, assim, a representação sobre o “atraso” do mundo rural em relação às “sociedades modernas” (e destas como o destino daquele), legitimando a necessidade política da intervenção para provocar a mudança dessa realidade social indesejada. Esta interpretação do desenvolvimento rural foi muito influente sobre a formulação de políticas públicas

governamentais até fins da década de 1970; mas ainda hoje se encontra seus resquícios sobre o mundo acadêmico, especialmente nas ciências agrárias.

Uma das implicações dessa concepção sobre o senso comum foi a construção de um imaginário do rural convencionalmente pensado em termos de um setor produtivo, ressaltando as atividades produtivas dos agricultores e a dimensão agrícola da vida no campo e sua condição pretérita. Com base nesse significado, as políticas públicas, os programas e projetos que as operacionalizam foram concebidos para atender prioritariamente a necessidade de mudança nos processos técnico-produtivos, focando na economia da atividade agrícola, reduzida à ideia de progresso técnico na agricultura (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

A partir dos anos 1980, uma série de fatores colaborou para que as interpretações dominantes sobre o rural e o desenvolvimento rural fossem relativizadas e fortemente questionadas, fazendo emergir novas concepções. Dentre estes fatores, destacam-se a conjuntura política de crise econômica e a retração da capacidade de investimentos do Estado, a resistência política de movimentos sociais do campo às mudanças prescritas pelas políticas públicas de desenvolvimento agrícola, os impactos negativos dos processos de modernização da agricultura e a persistência da pobreza rural (WANDERLEY, 2000). Nesse contexto, emergem outras narrativas sobre as mudanças sociais rurais, que buscavam uma revisão do papel da agricultura de pequena escala de produção no desenvolvimento: a ênfase em representações positivas sobre a vida e o trabalho no campo, ressaltando a necessidade de políticas sociais como base para a dinamização econômica das localidades; o tema da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento; e um destaque à diversidade dos meios de vida e de produção em contraposição à uniformização de projetos para a promoção do desenvolvimento rural (ALMEIDA, 1997; LONG, 2007).

Ao se compreender que as áreas rurais extrapolam em termos socioeconômicos o estritamente agrícola, elas podem ser entendidas como áreas que passam a desempenhar diferentes funções no processo geral de desenvolvimento, sem se esquecer de que ao longo desse processo essas funções se modificam e exigem políticas públicas variadas. 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, nesta concepção, passa a receber mais atenção, após as fases iniciais da industrialização, demandando a criação e proteção de bens públicos, como paisagem, florestas e meio ambiente em geral (KAGEYAMA, 2008).

As revisões sobre a noção de rural que buscaram romper com as históricas amarras ao agrícola e se aproximaram dos modos de vida dos agricultores, dos diversos segmentos sociais que compõem o meio rural e suas funções variadas, representariam uma virada (i) cognitiva, ao possibilitar novas leituras sobre a realidade, e (ii) institucional, ao reformular desenhos de políticas e a agenda do Estado sobre o desenvolvimento rural. De acordo com Ellis (2000) e Ellis e Biggs (2001), um novo paradigma do desenvolvimento rural está emergindo, considerando que a agricultura toma lugar junto a uma série de outras atividades rurais e não rurais que constituem os modos de vida das famílias rurais, especialmente as pobres. Os autores falam, neste sentido, da “*sustainable livelihoods approach*” (‘abordagem dos modos de vida sustentáveis’), para elucidar as combinações de ativos e atividades que vêm a constituir uma estratégia de sobrevivência para as famílias rurais em determinados espaços de interação. As estratégias de desenvolvimento rural necessitam, assim, reconhecer primeiramente a multiplicidade dos “estilos de agricultura” existentes e aqueles potenciais, isto é, a ampla possibilidade de variações que os sistemas agrícolas e que a vida rural podem assumir (PLOEG, 2008).

Essa mudança de perspectiva sobre o rural marca um reposicionamento sobre a realidade, indicando a emergência de uma interpretação do meio rural como dinâmico, como um local de interações entre pessoas e de realização de seus modos de vida. Segundo Wanderley (2001), um meio rural dinâmico supõe a existência de uma população que o represente e faça dele lugar de vida e de trabalho e não apenas um campo de investimentos ou uma reserva de valor, como foi concebido na longa trajetória de modernização da agricultura brasileira. Estas concepções que passam a valorizar o rural como espaço de vida surgem fortemente associadas à ideia de uma nova ruralidade. A ruralidade faz referência não exatamente ao espaço físico ou geográfico que configura as áreas rurais ou os estilos de vida das populações rurais, mas ao rural como um processo social, um processo de transformação das maneiras pelas quais o rural se manifesta (CARNEIRO, 2008). Para a autora, não se pode falar em ruralidade geral, pois ela se expressa de formas diferentes em contextos culturais, sociais e econômicos heterogêneos, transformados de

acordo com os atores que a manifestam, as interações entre eles e a forma como representam e se apropriam dos espaços rurais.

Uma das questões-chave nesta discussão de ruralidade é a relação entre o rural e o urbano, que sempre balizou a conceituação do rural e a definição de políticas de desenvolvimento rural. O rural esteve em boa medida associado como consequência residual do urbano, de maneira que a urbanização fosse o futuro das regiões rurais. O rural também foi (e ainda é) associado a condições de vida pretérita. Entretanto, as oposições “cidade e campo” e “rural e urbano” não devem ser concebidas do ponto de vista evolucionista, como se rural e campo estivessem numa trajetória linear e progressiva de integração e transformação em urbano e cidade, respectivamente. Se a diferença entre rural e urbano deixa de residir apenas em sua funcionalidade e situa-se em características socioespaciais, o foco da discussão desloca-se da forma para o conteúdo (RAMBAUD, 1969; SPOSITO, 2010). Para Veiga (1998), discussões “sérias” sobre as novas ruralidades no Brasil não deveriam tangenciar o “traíçoeiro fatalismo” que anuncia a integração futura das regiões rurais aos centros urbanos e redundam na persistente incapacidade de distinguir o espaço rural do setor agropecuário.

Ao contrário do que é exprimido pelo argumento do fatalismo do rural, o estudo de Veiga (1998) aponta para um adensamento demográfico em parcela significativa dos municípios rurais, caracterizando o que ele denomina de um processo de coagulação, atraindo migrantes e emigrados. Para o autor, uma das características da nova ruralidade é o fato de a renda das famílias de agricultores conter uma composição bem diversificada, incluindo significativa parcela de atividades não agrícolas, sejam elas realizadas no meio rural, como, por exemplo, o turismo ou o trabalho em agroindústrias, ou em interface com as cidades, prestando algum tipo de serviço para complementar a renda. Os modos de vida rural, particularmente de agricultores familiares, portanto, são pluriativos, sendo um engano supor que a renda familiar desse tipo de agricultor coincida com a renda agrícola de seu estabelecimento².

A emergência desta nova ruralidade implicou em concepções alternativas dos processos de desenvolvimento, que passaram gradativamente a ser incorporadas, ainda que de modo parcial e contraditório, pelas políticas públicas de desenvolvimento rural. O desenvolvimento das áreas rurais passa a considerar a diversidade de formas produtivas na

² Para uma síntese sobre a pluriatividade da agricultura familiar brasileira, ver Schneider (2003).

agricultura e também a privilegiar, principalmente a partir da década de 1990, o segmento da agricultura familiar, aportando programas e políticas públicas de desenvolvimento rural para populações de baixa renda, que historicamente figuraram à margem das ações do Estado. Isso foi institucionalizado com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)³ em 1996, legitimando o segmento e reconhecendo sua importância para a economia e a sociedade brasileira.

A legitimação da categoria agricultura familiar pelo Pronaf teve o objetivo normativo de delimitar o público que este programa tem o objetivo de abranger. O fundamento de sua classificação é o tipo de inserção ou adaptação dos agricultores familiares em relação a mercados e a geração de renda, envolvendo mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família (GUANZIROLI et al., 2000). A criação do MDA, em 1999, também legitimou a agricultura familiar no âmbito do Estado, pois ele passou a coordenar as políticas e programas relacionados com a agricultura familiar no Brasil, defendendo um modelo de desenvolvimento rural que prioriza este público.

O termo “agricultura familiar” designa uma diversidade de atores que têm em comum a ligação com o campo, por meio de alguma atividade agrícola, com a utilização dos recursos naturais de que dispõem e o emprego de mão-de-obra familiar. Os atores se diferenciam de várias maneiras, como o nível de renda, forma como exploram os recursos, tipos de atividades, tradições, entre outras, além de se diferenciarem de acordo com a região onde está inserida sua propriedade. Assim, os ambientes físico, geográfico e cultural que circundam a unidade familiar rural intervêm diretamente na construção da identidade dos agricultores, bem como nas práticas econômicas destes com vistas a sua reprodução (MDA, 2007).

A consolidação da agricultura familiar na agenda do Estado brasileiro redirecionou a própria concepção de desenvolvimento rural, à medida que o segmento se legitimava nas políticas públicas. A inserção da agricultura familiar na agenda política do Estado brasileiro e em seu discurso remete a intensas mobilizações sociais, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, envolvendo a ação de movimentos sociais e sindicais rurais, que reivindicavam os direitos dos trabalhadores rurais e sua inserção nas pautas governamentais. Isso se inscreve ainda, de acordo com Cordeiro, Schmitt e Armani (2003),

³ Para maiores informações sobre o Pronaf, ver Bittencourt (2003).

em um cenário de mudanças conjunturais, como o ajuste estrutural do Brasil, a descentralização político-administrativa do Estado e a reestruturação das políticas agrícolas com a desregulação do mercado agrícola interno.

Ellis e Biggs (2001) discutem a trajetória das abordagens sobre desenvolvimento rural e sugerem duas grandes mudanças, as quais contribuem para contextualizar a emergência da agricultura familiar e o surgimento de novas concepções de desenvolvimento rural no Brasil. A primeira diz respeito ao público privilegiado do desenvolvimento, em que os pequenos agricultores deixaram de ser considerados o motor do crescimento e do desenvolvimento, como no início dos anos 1960, e os produtores em grande escala, usando tecnologia mecanizada, passaram a ser vistos como mais eficientes, visão que se estende até o fim da década de 1970, quando os pequenos produtores ressurgem nas agendas públicas. A segunda mudança ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, alterando abordagens *top-down* do desenvolvimento rural, caracterizadas por tecnologias externas e políticas em nível nacional, por abordagens *bottom-up*, ou de processo, caracterizando desenvolvimento rural como processo participativo que deveria empoderar os habitantes rurais.

Tais mudanças de abordagem não surgem simplesmente como *insights* de agentes governamentais ou civis que passam a propor novas referências. São mudanças processuais, mas que possuem sua origem nas pautas de projetos institucionais de muitas agências multilaterais de cooperação internacional, constituídas como instituições legítimas de promoção do desenvolvimento internacional e, assim, difusoras de modelos e projetos de desenvolvimento por todo o mundo. É necessário, por isso, considerar tais instituições nesta contextualização sobre desenvolvimento rural, pois, desde a implementação dos programas de modernização agrícola da “revolução verde” até a proposição de abordagens centradas na agricultura familiar e em perspectivas territoriais do desenvolvimento rural com foco na pobreza, podem ser lastreadas em suas atuações.

A tônica sustentada por agências multilaterais de promoção do desenvolvimento dos anos 1960 aos 1980 em termos de desenvolvimento rural, acompanhando a dinâmica internacional dos projetos de desenvolvimento, foi reclamar a ausência de políticas estruturais para o mundo rural, já que as possibilidades de melhoria ficavam restritas a políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico. No caso brasileiro, a já citada modernização tecnológica da agricultura e formação de complexos agroindustriais são

reflexos deste contexto, no qual cabia ao Estado exercer um papel de indutor da economia e de repressor dos conflitos sociais (FAVARETO, 2010b). Já a partir do final dos anos 1980, é notável a reorientação das agendas das agências de cooperação internacional ao associarem o desenvolvimento rural ao combate à pobreza e conservação da natureza, influenciando significativamente as pautas de programas, políticas e projetos públicos de governos nacionais. Na trilha dessas novas orientações, a partir dos anos 1990, outro vetor de mudança foi incorporado ao discurso multilateral com a adoção de um enfoque territorial às políticas rurais. Dois marcos internacionais dessa mudança são: (i) a criação da divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, agrupando outras divisões e (ii) a publicação do relatório “a nova visão do desenvolvimento rural”, em 1996, pelo Banco Mundial.

Schejtman e Berdegú (2003) mostram como, principalmente na década de 2000, muitas instituições internacionais propuseram novos marcos estratégicos de orientação do desenvolvimento rural, sob perspectivas alternativas, voltadas para uma abordagem territorial, participação social e combate a pobreza. Dentre estas instituições, os autores destacam o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), com suas propostas para a redução da pobreza; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com seu enfoque de desenvolvimento territorial multisetorial para redução da pobreza; o Banco Mundial, a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com seus trabalhos sobre a “nova ruralidade” e o desenvolvimento focado em unidades territoriais; a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), por meio do instituto de planificação econômica e social, com seu projeto de desenvolvimento econômico local e descentralização; e, a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), voltada a incrementar a competitividade econômica de unidades subnacionais.

Foi na dinâmica de atuação destas instituições, e a partir de inúmeros estudos por elas realizados em várias partes do mundo, que se introduziu o discurso de uma abordagem territorial para o desenvolvimento rural, visando superar um caráter setorial (como agrícola) e dar maior ênfase à descentralização das políticas e à participação efetiva dos cidadãos na alocação dos recursos públicos. É no âmbito dos organismos internacionais de cooperação para o desenvolvimento que se percebe a passagem da abordagem territorial dos discursos científicos aos discursos governamentais. Para Favareto (2010b), a

disseminação dessa abordagem por meio dessas instituições se deve ao seu papel de financiadoras de projetos de desenvolvimento como também, e talvez especialmente, de articuladoras de interesses e competências entre os campos acadêmico, político e econômico. Isso conferiu legitimidade a certos conhecimentos produzidos cientificamente e criou e normatizou políticas no âmbito de países e governos subnacionais.

Em consonância com as orientações das agências internacionais de promoção do desenvolvimento, Schejtman e Berdegué (2003) definem desenvolvimento territorial rural com enfoque direto no combate à pobreza, conceituando-o como um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado (um território), cujo fim é reduzir a pobreza. Transformações produtivas são relacionadas a tornar as organizações locais mais competitivas e integrá-las em mercados dinâmicos, visando a mudanças nos padrões de emprego e produção; e transformações institucionais significam estimular a concertação social e a mudança das instituições que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos de transformação produtiva.

Em termos de América Latina e Brasil, Veiga (1998) sinalizou como uma estratégia para o desenvolvimento rural a necessidade de se induzir alguma forma de articulação microrregional entre municípios rurais, mas que mantivessem conexões estreitas com áreas urbanas. A discussão se amparava na busca pela superação do caráter municipalista das políticas de desenvolvimento rural e na limitação que representava pensar o desenvolvimento apenas numa escala municipal, sem a interconexão com outras escalas e uma adesão regional a um projeto comum.

2.1.2. Desenvolvimento territorial

A adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural pelo governo federal brasileiro define territórios como *locus* de incidência de políticas públicas. Essa mudança nas políticas de desenvolvimento rural brasileiras foi influenciada por uma mudança conceitual sobre rural, mas foi associada também à experiência de descentralização político-administrativa do Estado. De acordo com Schejtman e Berdegué (2003), na América Latina assim como na Europa, a descentralização tem sido a norma, mais que a exceção, constituindo um fator condicionante dos desenhos das políticas rurais.

A Constituição Federal brasileira de 1988 institucionalizou o processo de descentralização e ampliou a autonomia política e fiscal dos municípios. A municipalização de diversas políticas públicas potencializou a capacidade de intervenção de organizações locais da sociedade civil rural. A proliferação de instâncias municipais de participação e tomadas de decisão, como os conselhos setoriais, e entre eles o de desenvolvimento rural, foi marcante neste contexto, e passaram a assumir funções ligadas à gestão de políticas públicas. De acordo com Souza (2004), o processo de descentralização buscou consolidar a democracia por meio do empoderamento (“*empowerment*”) das comunidades locais no processo decisório sobre os investimentos públicos. No entanto, as formas de participação ou incentivos à participação ocorrem de maneira diferenciada nas diversas experiências, baseando-se nos desenhos institucionais das políticas.

Como argumenta Favareto (2007, p. 137) a este respeito:

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 instituisse 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.

Concomitante à descentralização de políticas públicas na década de 1990, o discurso da abordagem territorial é introduzido nas agendas governamentais, ganhando conotações normativas, na medida em que passa a ser referência para políticas públicas de desenvolvimento rural. Como constata Veiga (2002), acontece um “deslize semântico” para o desenvolvimento territorial, que muda os sentidos do desenvolvimento rural nos discursos governamentais.

Segundo Favareto (2007), diante das fragilidades do PRONAF infra-estrutura, de cunho municipalizado e sem efetividade na alocação dos recursos; e à luz das experiências europeias e do novo momento intelectual sobre o desenvolvimento rural é que a ideia de desenvolvimento territorial alcança o desenho das políticas públicas brasileiras. Dois marcos desse momento foram (i) entre 2001 e 2002, por meio de uma série de debates sobre desenvolvimento territorial que fundamentariam uma conferência nacional sobre o tema (mas que não chegou a se realizar), e, posteriormente, (ii) a criação da SDT no âmbito do MDA.

O MDA propõe a criação da SDT como espaço institucional para se 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. Cabe a esta secretaria 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. 18-22).

A SDT foi criada a partir do Decreto nº. 5.033 de 05 de abril de 2004, que aprova a estrutura regimental do MDA. Segundo o artigo 13 do referido decreto, compete à SDT, dentre outros pontos: (i) formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural; (ii) incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural; (iii) incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos Colegiados, especialmente os conselhos nos quais esteja representado o conjunto dos atores sociais que participam da formulação, análise e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável; (iv) coordenar a mediação e negociação dos programas sob a responsabilidade da Secretaria junto a entidades que desenvolvem ações relacionadas com o desenvolvimento territorial rural; e (v) 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.

A proposta inicial de um Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foi resultado também de reivindicações de setores públicos e de organizações da sociedade civil. Estes atores, em conjunto, e aliados a diversas experiências internacionais, contribuíram para que os formuladores de políticas públicas percebessem a necessidade de articulação de políticas nacionais com iniciativas que aconteciam no âmbito local (BRASIL, 2003). A política de desenvolvimento territorial foi adotada em substituição a políticas dos governos anteriores que tinham o município como seu marco de referência principal, estabelecendo objetivos que consideram a pobreza rural e a dimensão espacial do processo de desenvolvimento como elementos importantes para a formulação de alternativas.

Esta mudança foi particularmente relevante para a extinção da linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf, que destinava recursos públicos não reembolsáveis para os municípios investirem em projetos de desenvolvimento rural e deixava a cargo dos

Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs) a alocação dos recursos. Com a criação da SDT e a autonomização daquela linha do Pronaf, que ficou sob responsabilidade desta secretaria, ocorreram dois movimentos (FAVARETO, 2010c): (i) todos os investimentos de apoio à infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios (territórios), e (ii) modificou-se o marco para a participação social na gestão do programa, exigindo a criação de Colegiados Territoriais e não mais conselhos municipais.

A noção de território desta nova abordagem também procurou superar o que Brandão (2007) define como “localismo exagerado”, buscando definir uma estratégia de desenvolvimento que resulte do enfrentamento de interesses diferenciados e considere a multiescalaridade espacial do desenvolvimento. Tal abordagem seria uma forma de revalorizar as diferentes escalas espaciais na promoção do desenvolvimento, desmistificar a ideia de que o rural se restringe ao agrícola e criar uma interseção entre as dinâmicas socioeconômicas dos espaços rurais e urbanos.

Os territórios criados pelo MDA por meio do PRONAT vieram a ser denominados como “territórios de identidade”, partindo do princípio de que a identidade cultural e produtiva é um requisito para a inclusão de um território no programa. 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).

Território, na perspectiva da ação pública (territorialização de políticas públicas) é identificado com referência ao zoneamento de determinado problema ou carência da sociedade. Como tal, ele pode se constituir sob uma formalização jurídica, visando precisar sua função dentro da estrutura governamental (BONNAL, CAZELLA e DELGADO, 2012). Apesar de se buscar critérios de identidade entre os municípios, os territórios são “induzidos” pelo Estado a estabelecer uma referência socioespacial para o planejamento de políticas públicas.

Entretanto, a referência territorial do desenvolvimento não é uma novidade criada pelo Estado brasileiro, pois foi elaborada a partir de experiências exitosas de outras partes

do mundo, que sustentaram empiricamente sua institucionalização. Além disso, a abordagem territorial das políticas públicas no Brasil se edificou sobre as experiências nacionais de políticas de desenvolvimento regional. Foram importantes as iniciativas políticas de “desenvolvimento regional” que começaram na década de 1970 com os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDRIs), os quais representavam um esforço do governo para eliminar as desigualdades regionais focando em mudanças nos investimentos de capital, como infraestruturas para empreendimentos regionais. 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 (MCT) também desenvolveu iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional, promovendo o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL).

O Ministério da Integração (MI) teve papel importante na institucionalização das políticas de regionalização ao construir, em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que foi instituída como política de governo por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. A própria PNDR explicita a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento e declara o objetivo de tentativa de redução das desigualdades sociais e econômicas. Por meio da PNDR, o MI implementou três grandes programas que possuem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

A principal referência internacional para estruturação da abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil foi a iniciativa “Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais” (Leader) da União Europeia. Schejtman e Berdegué (2003) argumentam que o enfoque desse programa, além de ser territorial, seria integral, por se enfatizar a organização em redes de diversos atores de diferentes localidades, e é multisetorial, envolvendo diferentes grupos de interesse. As decisões partem de baixo para cima em todas as suas fases, e acontecem nos Grupos de Ação Local

(GALs), que reúnem os atores do programa e assumem funções que geralmente são atribuições da administração pública, desde a gestão de fundos de financiamento até o controle e execução de projetos. Para Favareto (2010c), duas características essenciais têm sido valorizadas pelo Leader: a concepção de que o desenvolvimento rural pode ser alcançado por planejamento e execução de projetos e a importância de que isto aconteça com enfoque participativo. Contudo, alerta o autor, o sucesso ou insucesso desse intento é atribuído apenas à maneira como são combinadas as expectativas dos atores sociais. Há, portanto, um forte viés interacionista na estratégia preconizada, como se bastasse colocar os agentes em contato, criando espaços e formas de apoio a tal articulação.

As experiências europeias de desenvolvimento territorial rural remontam a uma origem anterior ao próprio Leader que, segundo Pecquer (2005), reside na sistematização de formas territorializadas de produção pelos economistas italianos, as quais vieram a ser denominadas de “distritos industriais”. De acordo com o autor, esse fenômeno se caracterizava pela coordenação de relações entre diferentes atores econômicos, que não se restringia à esfera do mercado, mas também à reciprocidade, e que tinha uma referência espacial delimitada. A formação desses arranjos organizacionais espacialmente circunscritos contribuiu para que estudiosos passassem a admitir que iniciativas locais eram cruciais para o desenvolvimento, pois se tornavam fator de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores.

Essa e outras experiências sistematizadas sobre sistemas produtivos localizados passaram a explorar a dimensão territorial sobre a qual as organizações se articulavam e se desenvolviam, criando uma identidade comum com o local e entre elas. Para Schneider e Tartaruga (2004), estas experiências difundiram a ideia de que os processos de desenvolvimento que alcançavam melhores indicadores eram aqueles inseridos numa dinâmica territorial muito específica. O território era tornado um componente intrínseco dos processos de desenvolvimento, sendo o lugar onde se organizam formas de cooperação entre diversos atores que interfere nas estratégias e modos de vida daqueles que lhe habitam. Sob este enfoque, os autores argumentam que a noção de território é tomada como uma unidade de referência que contempla as relações entre os atores locais e destes com outros atores oriundos de outras escalas, como regional e nacional.

Schejtman e Berdegué (2003), com base numa revisão das experiências internacionais de desenvolvimento territorial rural, chamam a atenção para um conjunto de

elementos considerados de suma relevância 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;
- A coordenação, mas também a existência de equilíbrios entre os distintos níveis de governo (nacional, estadual, municipal);
- As redes e outras formas de associação entre os atores 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;
- Os espaços e mecanismos para a concertação público-privada nas escalas e âmbitos que são pertinentes para o desenvolvimento territorial rural.

Estes elementos estão presentes na política brasileira e os instrumentos pelos quais ela é operacionalizada. No entanto, há uma série de tensões e limites tanto em sua relação com os marcos jurídicos que sustentam a ação pública, como no que tange à existência de mecanismos capazes de assegurar, de forma mais efetiva, a alocação de recursos públicos na construção de novas institucionalidades. Uma das características da política é que ela privilegia diretamente a participação da sociedade civil na priorização das demandas e na alocação dos recursos públicos destinados aos territórios. Esta perspectiva endógena da política confere aos atores locais o protagonismo na gestão dos recursos, considerando que isso seja uma condição para ampliação do sucesso dos investimentos pela real adequação dos projetos às demandas. Quando se fala em participação da sociedade civil na política territorial, está se falando em participação das organizações de agricultores familiares, pois outra característica da política é a priorização da agricultura familiar, dos assentados de reforma agrária, quilombolas, dentre outros segmentos sociais rurais de baixa renda, como públicos beneficiários.

A formação dos territórios rurais no Brasil se dá, como estabelecido pelo MDA, por meio da articulação de atores governamentais e da sociedade civil de um conjunto de municípios, que elaboram uma proposta de constituição destacando potencialidades deste território e os elementos identitários que os unem, e encaminham ao Ministério para

avaliação. A implementação da política (PRONAT) nos territórios se inicia, após sua aprovação e homologação pelo MDA, com a criação da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), responsável pela identificação de organizações da sociedade civil e instâncias do poder público que, a partir de sua atuação voltada ao desenvolvimento rural, poderiam compor o Colegiado Territorial. Dentre as atribuições dos Colegiados Territoriais destacam-se: divulgar as ações do programa, identificar demandas locais, promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações, sistematizar as contribuições para a elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e exercer o controle social do programa (DELGADO e LEITE, 2011).

A operacionalização das ações do território parte de um autodiagnóstico, contido no PTDRS. Este é o documento base para orientação dos investimentos em um território incluído no programa, elaborado com o auxílio de consultores externos, mas construído de forma participativa, com o protagonismo das organizações de agricultores; trata-se, teoricamente, de uma espécie de diagnóstico e planejamento territorial do desenvolvimento rural.

No âmbito da gestão do programa, os territórios devem se estruturar a partir das seguintes instâncias, além dos Colegiados: Plenário (instância máxima de decisão, que, em geral, corresponde aos Colegiados), Núcleo Gestor, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas. Há, ainda, a Secretaria Executiva, instância que organiza as ações e cuida da documentação e procedimentos burocráticos do funcionamento das atividades do Colegiado. Estas, por sua vez, estão basicamente relacionadas à orientação de processos de tomada de decisões estratégicas, ligadas à elaboração, priorização e execução dos projetos territoriais e, assim, do processo de desenvolvimento rural a partir dos recursos do PRONAT. Em todas as instâncias deve existir a paridade entre representantes da sociedade civil organizada e representantes governamentais.

Para acompanhar esse processo de implementação e buscar sua eficácia, o MDA estruturou uma equipe de consultores, que contribui também para alimentar os sistemas de informação do Ministério sobre a execução do Programa. Na esfera estadual, existe ao menos 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, 2005b, p. 27). Numa esfera regional (regiões de planejamento nacional), tem-se o que o MDA chama de “consultor regional”, com a função de facilitar a interlocução com os estados, mobilizar recursos e orientar as atividades do(s) consultor(es) estaduais, além de também produzir informações para o monitoramento do programa. Ademais, em cada território surge o papel do articulador territorial, tratando-se geralmente, segundo o MDA, 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, 2005b, p. 27).

Diante da demanda de ampliação da integração de políticas interministeriais para o meio rural, associada à perspectiva de continuidade da abordagem territorial por meio do PRONAT pelo MDA e à grande demanda por constituição de novos territórios, o Governo Federal criou, em 2007, o Programa Territórios da Cidadania, ampliando a abrangência e o volume de recursos do programa anterior, que se manteve em operação. Este programa compôs um conjunto de ações destinadas a reduzir as desigualdades no âmbito da Agenda Social do Governo Federal, propondo ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. A representação do Estado foi ampliada, especialmente pelo aumento do número de prefeituras com direito a assento nos Colegiados Territoriais. A coordenação do programa é do MDA, mas a articulação é feita pela Casa Civil e o monitoramento do programa realizado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). De acordo com Delgado e Leite (2011), a consolidação da abordagem territorial a partir da criação do Territórios da Cidadania, mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da gestão e territorialização de políticas públicas.

Com a institucionalização do PTC, o foco para a criação dos territórios se expandiu, não apenas priorizando a identidade entre os municípios, mas também os índices de desigualdade e pobreza dos territórios. Os territórios da cidadania, teoricamente, são aqueles que possuem os maiores índices de pobreza rural. Alguns dos territórios de identidade foram ampliados e se tornaram territórios da cidadania, sendo regidos a partir de então pelo novo programa. Outros territórios de identidade, como é o caso aqui do TSB, se

mantiveram como tal por não se encontrarem dentro dos índices de referência do novo programa. No entanto, de modo geral, o número de territórios rurais induzidos pelo Estado foi ampliado, dando maior destaque à abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil e despertando ainda mais interesse de estudos acadêmicos e de críticas neles fundamentados.

A interação entre os atores de um território na formação de um pacto ou de projetos coletivos de desenvolvimento rural é uma das principais vias de intervenção desses programas, fomentando a participação política em arenas deliberativas. Trata-se de uma perspectiva endógena do desenvolvimento rural que, para Ortega (2008, p. 32), possui como grande desafio combinar as formas de planejamento *bottom-up* e *top-down* para que se deflagre o processo de desenvolvimento: “desde de cima, com políticas estruturantes para a realidade local, e desde baixo, com projetos viáveis, elaborados de maneira participativa com base em um pacto territorial”.

Em uma definição de “pactos territoriais”, da qual teoricamente se aproxima a construção dos programas territoriais pelo MDA, Tapia (2005, p. 135) assegura que se trata de uma “política de desenvolvimento endógeno em áreas circunscritas, nas quais o governo central aloca recursos financeiros visando incentivar a constituição de uma coalizão política e econômica local responsável pela elaboração de um projeto de desenvolvimento territorial”. Os pactos territoriais pressupõem, assim como a política do MDA, que diferentes atores pactuam e aderem a uma estratégia comum de desenvolvimento, constituindo uma coalizão estável de atores locais.

Segundo Tapia (2005), apesar das características históricas e de arranjos institucionais pretéritos que influenciam as experiências de políticas de desenvolvimento descentralizadas na modalidade de pactos territoriais em processos de concertação social, elas têm alcançado importantes inovações institucionais. Esta é uma observação compartilhada por diversos estudiosos dos territórios induzidos pelo governo brasileiro (BONNAL, CAZELLA e DELGADO, 2012), que com frequência relacionam estas inovações às instâncias colegiadas, argumentando que elas ampliaram a participação da sociedade civil na decisão sobre os investimentos públicos e seus relacionamentos com diversos outros atores.

O atual desenho da política de desenvolvimento territorial privilegia claramente a gestão social da política, preconizando a participação como estratégia para resultados

efetivos. Favareto (2010a) argumenta que há uma aposta alta na criação de espaços participativos com os quais supostamente se alcançaria uma maior eficiência nos investimentos públicos. Contudo, Coelho e Favareto (2008) advertem que essa relação presumida não gera necessariamente resultados positivos, podendo resultar numa extensão de coalizões político-partidárias.

Outra crítica relacionada à expansão das políticas territoriais está na definição dos agricultores familiares como seu público praticamente exclusivo, o que não permite superar um enfoque eminentemente setorial. Para Favareto (2010a, p. 55), “sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo ‘territorial’ a tais investimentos”. Esse ponto de vista é compartilhado por Bonnal, Cazella e Delgado (2012), que asseveram sobre um claro direcionamento de políticas públicas para a agricultura nos territórios, focando apenas um segmento da sociedade.

Associada a esta limitação reside outra ao nível da gestão da política nos territórios. Para Delgado e Leite (2011), em vários territórios, os fóruns ou Colegiados, em lugar de se constituírem como instâncias favoráveis à participação ampliada e à alocação eficiente dos recursos, representam muito mais estruturas impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais. Apesar de se criarem espaços participativos com claros incentivos à democratização dos investimentos, a mudança desejada nas configurações políticas regionais pressupõe mudanças institucionais: “O atual desenho da política de desenvolvimento territorial não põe em funcionamento um conjunto de incentivos capazes de ordenar os instrumentos de política pública e os investimentos numa tal direção” (FAVARETO, 2010a, p. 52).

Outra crítica, empreendida por Favareto (2010b, p. 301), diz respeito às dificuldades do Estado de promover a passagem dessas políticas da “nova visão” do desenvolvimento rural à “ação”.

[...] a ‘nova visão’ do desenvolvimento rural se instituiu com força suficiente para reorientar o discurso e o desenho das políticas e dos programas formulados com esse fim, mas isso não se fez acompanhado da criação de novas instituições capazes de sustentar esse novo caminho. Ao contrário, o que parece estar ocorrendo é uma incorporação ‘por adição’ dos novos temas em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência de percurso.

O autor afirma que apesar da inovação discursiva que se deu por adição do termo territorial ao léxico dos *policy makers* (“elaboradores de políticas”), os planos de desenvolvimento elaborados pelos atores dos territórios não expressam uma interpretação dos problemas do desenvolvimento dos espaços rurais e pouco avançam em termos da dimensão setorial dos projetos. As justificativas para isso residem, primeiro, em um problema cognitivo, já que ainda impera uma representação do rural como agrícola, segundo, em uma questão política, a suposição de que os atores locais envolvidos não dispõem dos meios e dos recursos necessários para operar tais mudanças. Por este contexto, Favareto (2010c) assegura que os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos, não se alçando ao patamar de polos dinâmicos de desenvolvimento.

Em consonância com este argumento, Abramovay (2001) e Ortega (2008) apontam como uma fragilidade dos programas públicos descentralizados de desenvolvimento rural, como a Pronaf infraestrutura e seu sucessor o PRONAT, que a transferência das responsabilidades não é acompanhada de meios para sua execução, especialmente capacidade técnica aos atores locais, um ativo impossível de ser transferido através de processos imediatistas e burocráticos. Sendo assim, aqueles atores que possuem maior capacidade de compreensão dos processos e intervenção podem reproduzir as desigualdades territoriais ao imporem projetos a seu benefício exclusivo. Para Tapia (2005), no plano da implementação de estratégias territoriais, a capacidade técnica é uma variável crucial para auxiliar as escolhas estratégicas, e sua debilidade pode comprometer os projetos de desenvolvimento, principalmente em áreas de baixa dinamização econômica.

Entretanto, é preciso reconhecer, diante do resultado das experiências de políticas territoriais no Brasil, que o programa de desenvolvimento territorial do MDA instituiu o que Tapia (2005, p. 134) caracterizou como “a concertação como modo de *policy making*”, em que a principal característica do processo político, desde a formulação de políticas públicas, é a interação entre diferentes atores em busca de prioridades comuns. A crítica de que isto tenha se tornado a agenda da política é importante, mas não se pode desconsiderar os benefícios que a aprendizagem pela participação traz ao processo político e a autonomia

dos atores, podendo ser um impulso à construção de novas culturas políticas⁴. A possibilidade de participação em uma instância supramunicipal, onde se encontram agentes governamentais e outras lideranças regionais instituídas pela política da SDT ampliou a visibilidade de certos atores que até então estavam à margem dos processos de desenvolvimento rural (DELGADO e LEITE, 2011).

O ideal normativo construído pelo Estado em torno do desenvolvimento territorial, porém, fundamenta-se num conjunto limitado de normas que regulam a constituição dos territórios e o financiamento de seus projetos, o que, segundo Theys (2006), repercute em um “caleidoscópio de iniciativas” cuja eficácia é de difícil compreensão. Na prática, observa-se a existência de um processo de justaposição das lógicas territoriais e de hibridação de modelos de construção de territórios em disputa pelos diferentes atores que deles se apropriam (BONNAL, CAZELLA e DELGADO, 2012).

A territorialização, neste caso, remete à ideia de uma ação política (mas não necessariamente estatal) cuja intenção, manifesta ou não, é estabelecer certas normas compartilhadas por determinados grupos para orientar e estabilizar práticas sociais sobre um espaço específico. As práticas sociais podem envolver desde ações coletivas pontuais até a noção, mais abrangente, de “projetos políticos” (FREITAS, DIAS e FREITAS, 2010). Portanto, não se pode imaginar o processo de desenvolvimento territorial rural apenas sob a ótica da operacionalização de uma política pública, pois esta é uma ação pontual no interior de um processo muito mais complexo, que envolve a mobilização e a organização social como força motriz do desenvolvimento.

A abordagem territorial, além de influenciar políticas públicas, precisa se alicerçar em instituições que sustentem as mudanças desejadas. Não se trata, assim, de alocação eficiente de recursos públicos, mas de como este processo pode induzir e/ou contribuir para a mudança institucional das condições que intensificam as desigualdades. Como argumenta Abramovay (2000), criar instituições propícias ao desenvolvimento rural consiste, antes de tudo, em fortalecer a interação e a cooperação entre os atores de um território, muito mais do que em promover o crescimento da atividade econômica.

A “pedra de toque” do desenvolvimento territorial rural, portanto, não seria exatamente a definição de um programa ou como ele está formalizado na estrutura do

⁴ O papel da participação nos processos políticos não foi objeto de desenvolvimento teórico ou análise empírica desta pesquisa, apesar de permear a política de desenvolvimento territorial e seu ideal normativo. Mas para maiores aprofundamento, sugere-se a importante obra de Pateman (1992).

Governo, mas o território, pensado como uma rede de relações sociais estabelecidas entre diferentes atores. É a configuração destas relações que implica uma configuração territorial sobre a qual o processo de desenvolvimento se deflagra. A dinâmica territorial do desenvolvimento é dependente, assim, da cooperação, do conflito e da capacidade dos atores em mobilizarem recursos por meio dessa rede a qual passam a pertencer. O uso desses recursos é definido pelo jogo político estabelecido e pelas regras definidas externamente, como no âmbito dos programas territoriais.

Considerando, assim, que reside no próprio território a compreensão do desenvolvimento territorial, é necessário estabelecer referências conceituais para interpretá-lo. A noção de território, apesar de ser apresentada na literatura sobre desenvolvimento territorial com significados variados, como, por exemplo, uma referência geográfica para a incidência de políticas públicas, como um ator coletivo ou como o *locus* de interações sociais, está cada vez mais incutida nos discursos acadêmicos e governamentais. A seguir a noção de território é colocada em questão e apresentam-se algumas referências para sua apropriação para este trabalho.

2.1.3 Territórios

Schneider e Tartaruga (2004) apresentam a necessidade de se distinguir o significado de território como um conceito ou uma referência heurística, tal como lhe confere a geografia e outras disciplinas, dos sentidos instrumentais e práticos conferidos por enfoques ou abordagens territoriais.

A diferença fundamental entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica e, depois, reconstruídas de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004, p. 106).

Se, como Schneider e Tartaruga (2004) argumentaram, desenvolvimento territorial pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes, o território, apesar de espaço, seria o substrato social do desenvolvimento, formado por redes de relações sociais. Assim, quando se trata de uma referência [socioespacial e simbólica] a processos de desenvolvimento, o território precisa ter sentido analítico para que a própria noção de desenvolvimento supere um sentido instrumental.

No âmbito dos processos de desenvolvimento rural, especialmente dos programas de desenvolvimento territorial rural, o território pode ser visto com referência a uma configuração relacional, como lugar em que se inscrevem redes sociais, que também não se restringem a seus limites, mas que imprimem uma dinâmica particular à economia e a sociedade que dele depende. Torna-se relevante, portanto, apresentar alguns sentidos analíticos da noção de território que podem contribuir para a compreensão de processos de desenvolvimento rural.

Pode-se iniciar esta discussão com a posição de Bourdieu (1989) acerca da noção de região, que para os fins deste trabalho deve ser tomada como sinônimo de território. Segundo o autor, região é, em primeiro lugar, uma representação do real, mas que confere validade a um determinado espaço ou expressão cultural contextualizada. A região, mais que uma definição política e/ou econômica, é visualizada como um importante espaço para valorização da expressão popular da cultura e dos laços entre os atores. Isso quer dizer que não possui validade apenas normativa ou adjetiva, ou seja, o território não existe simplesmente porque alguém, ou uma política pública, o definiu desta forma, mas porque os atores que nele interagem lhe atribuem significado ao dele se apropriarem.

Bourdieu (1989) propõe um olhar além das fronteiras políticas ou administrativas da região. Ele questiona a apreensão apenas no sentido administrativo do termo e a fronteira (delimitação geográfica) como produto de ato jurídico de delimitação, que produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto desta. A região é apresentada como construção social, pois “o que faz a região não é o espaço, mas sim o tempo e a história” (BOURDIEU, 1989, p. 115). Nesta concepção, as regiões (e os territórios), enquanto construções sociais, estão em constante transformação, pois são produto da ação humana, dos conflitos e das relações de poder que permeiam os grupos de interesse existentes.

Entretanto, a territorialização das intervenções do Estado é, por vezes, tomada como panaceia aos problemas do desenvolvimento. O território, formado por uma

condensação de forças sociais e políticas, passa a substituir o Estado e a ser visto como o mobilizador e regulador de relações entre diferentes atores e setores da sociedade, dotado da capacidade de elaborar e executar projetos sociais. Ao Estado caberia estimular este território para desenvolver sua capacidade empreendedora. “O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo” (BRANDÃO, 2007, p. 50).

Uma discussão de grande importância que pode ser usada para superar tal visão de territórios é a desenvolvida pela geografia, podendo-se citar autores como Milton Santos, Rogério Haesbaert e Claude Raffestin, que destacam concepções mais próximas de uma abordagem relacional sobre o território, principalmente a partir dos conflitos e relações de poder. Desta discussão não se intenta esgotar os usos e acepções do termo território, mas destacar elementos que podem contribuir para se compreender empiricamente os processos de desenvolvimento em territórios rurais.

Para Santos (1998), é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Uso não significa *stricto sensu* apropriação material, mas a maneira como ações nele situadas se manifestam, as diversas formas pelas quais o material e o simbólico se interconectam, como sinônimo de espaço humano habitado. Nesta perspectiva, Haesbaert e Limonad (2007, p. 42) complementam, argumentando que “o território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado”. Como apropriação e domínio, o território concretiza a interconexão entre o material e o simbólico, tendo como referência as relações e posições sociais que o configuram.

Para Raffestin (1993), território não se restringe a espaço. Espaço está dado, concebido *a priori*, sobre o qual os atores intervêm e produzem um território. Território é construído pela ação, que se inscreve no campo do poder, pois se produz pela interação social. Para o autor, esta é uma problemática eminentemente relacional, uma vez que não se entende o território desconexo das relações que o criam, mediadas por representações sobre a realidade, as quais estão sempre em disputa por sua legitimidade e dominância.

Para alguns autores, especialmente Raffestin (1993), não se pode falar de território sem falar de poder. O território é concebido como um campo de poder por meio do qual representações, formas de apropriação e estratégias de uso do espaço se materializam. A

concepção de poder aqui se aproxima à definida por Foucault (2000), para quem o poder não existe *per se*, não pode ser objetivado ou emanado de um lugar social que lhe é próprio, pois o que existe são as relações de poder, construídas e reproduzidas pelas relações sociais e que possuem sua historicidade. O território, por esta via, é simultaneamente funcional e simbólico, pois o espaço é um componente indissociável das relações de poder, tanto na realização de funções como na produção de significados (RAFFESTIN, 1993). Assim, a territorialidade assume uma dimensão política, de natureza propriamente social, pois decorre das interações entre os atores.

Esse argumento destitui a validade estrita da relação de causalidade entre potencial natural/material de um território e seu desenvolvimento. Muitas vezes territórios que possuem recursos materiais escassos apresentam desempenhos surpreendentes no acesso a políticas públicas e na inclusão produtiva se comparado com outros de maior potencial. Isso reside no fato de que as formas de apropriação do espaço e o uso que dele se faz se relacionam também à forma como os atores se relacionam, às coalizões políticas e às relações de poder que configuram as redes dos territórios.

Território, sob uma perspectiva relacional, é visto a partir das relações socio-históricas que o constituem, mediadas pelas representações que dele são feitas e que balizam as intervenções sobre ele. Reforçar a dimensão do território enquanto representação é ressaltar seu valor simbólico (HAESBAERT, 2006). A esta dimensão está associada à noção de territorialidade, comumente relacionada com a representação de um símbolo do território, como um valor.

A territorialidade, de acordo com Raffestin (1993), é sempre definida como um conjunto de relações situadas num sistema tridimensional que articula sociedade-espaço-tempo. Ela é dinâmica, pois os elementos que a constituem variam no tempo. Compreender o desenvolvimento de um território requer, assim, apreender as relações sociais em seu contexto socio-histórico e espaço-temporal, pois contextualiza a sua territorialidade.

Para Haesbaert (2007, p. 25), territorialidade não é apenas uma abstração analítica ou epistemológica do território como espaço, “[...] é também uma dimensão imaterial, no sentido ontológico de que, enquanto ‘imagem’ ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural, mesmo que o território ao qual se refira não esteja concretamente manifestado” (HAESBAERT, 2007, 25).

O território, como representação, pressupõe os atores que o representam, que, a partir dele, constroem suas identidades, suas regras de convivência, e que, em seguida, também mudam o próprio território, já que articulam as formas de uso do espaço e relacionamento mútuo. Para Haesbaert e Limonad (2007), o território pode moldar identidades e ser moldado por elas, se tornando um importante referencial para a coesão de grupos sociais.

Interessa, pois, ressaltar o que Pecqueur (2005) denominou de “território construído”, mais do que o “território dado”, tendo claro que existe uma interdependência entre eles. Para o autor, o território dado é a porção de espaço [físico] objeto de observação, sendo ele preexistente, um território *a priori*, apenas um suporte. Quando se observa os territórios induzidos pelo MDA apenas sob a referência geográfica enquanto um agrupamento de municípios, está se referindo a esta categoria. Por outro lado, o território construído é resultado de um processo de construção pelos atores, constatado *a posteriori*. Assim, eles sempre se diferenciam uns dos outros e se caracterizam pela maneira como os atores se articulam e se apropriam do território dado, dotando-o de significado.

Esta concepção pode ser encontrada com maior ênfase nas discussões da geografia. Santos (1998) fala sobre o “território usado”, ou seja, o espaço apropriado e usado pelos atores, que lhe atribuem sentido. Raffestin (1993) fala do espaço como “prisão original”, algo que está dado, como se fosse uma matéria-prima, e o território como a “prisão” que os homens constroem para si. O território se forma a partir do espaço, mas não se limita a ele, sendo uma construção social, decorrente da ação dos atores, que territorializam o espaço ao dele se apropriarem. Essa apropriação, que envolve disputas e conflitos, pressupõe o território como campo de relações sociais.

Não obstante a relevância da base material-geográfica do território, é a dinâmica social que se prioriza aqui focalizar, envolvendo as redes de relações em que se estruturam os atores e como eles se posicionam nessa estrutura, suas estratégias, as relações de poder que reproduzem ou subvertem a ordem estabelecida etc. A estrutura e a natureza das relações sociais que configuram as dinâmicas territoriais de desenvolvimento se tornam necessariamente categorias-chave para uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial. O território é, assim, a principal referência socioespacial das relações, é tomado como instância empírica e não como elemento residual.

Segundo Delgado e Leite (2011), a diversidade das situações em que se encontram os territórios no Brasil (se referindo aos territórios criados pelo MDA), não obstante a existência de procedimentos normativos padronizados que definem a sua criação e a gestão da política, revela a necessidade de se compreender as dinâmicas particulares que imprimem estilos e ritmos diferenciados de desenvolvimento, que variam de território para território. Long (2007) fundamenta esta constatação, argumentando sobre a diversidade que conforma as comunidades e territórios rurais, em termos de características das relações que vinculam os atores ali existentes, as dotações de recursos presentes, enfim, elementos específicos da estrutura social que condicionam o desenvolvimento rural. Nesta perspectiva, pode-se afirmar que apesar de estímulos homogêneos de um mesmo conjunto de políticas públicas, os territórios não seguem a mesma trajetória, pois os atores não manifestam respostas igualmente homogêneas, dependendo isto de dinâmicas sociais muito específicas.

Para fins analíticos, concebe-se aqui o território como um substrato referencial para a interação dos atores e seus arranjos organizacionais, como o *locus* de relações sociais que configuram dinâmicas sociais específicas. Como tal, a relação (simbólica e material) com o território mediatiza a relação entre os atores locais e destes com o Estado. A partir de certa representação sobre o território, os atores balizam suas intervenções sobre ele, constituem vínculos com outros atores e constroem redes que visam estabilizar as interações sociais e a regular o uso do espaço.

Não se pretende, entretanto, estabelecer uma perspectiva culturalista que supervalorize a constituição social do território, como se ele existisse apenas num plano simbólico, sem a referência espacial para sua existência. O enfoque analítico nas relações sociais visa destacar, sim, dinâmicas sociais em territórios rurais, principalmente porque aí reside uma importante lacuna teórica dos estudos do desenvolvimento territorial rural. Considerar o território a partir das redes sociais que lhe constituem é enfatizar sua natureza social essencialmente dinâmica e sua historicidade.

Concorda-se com Goulart et al. (2010) de que buscar uma aproximação da noção de território para os estudos do desenvolvimento contribui para erigir a dimensão relacional das articulações que ocorrem em espaços sociopolíticos que envolvem atores privados e governamentais. A necessidade dessa aproximação é tanto mais relevante quanto mais se observam as iniciativas de programas e políticas públicas em recuperarem a

capacidade de planejamento e promoção do desenvolvimento, mediante principalmente a articulação de políticas públicas de vários níveis de governo. Este é exatamente o caso aqui em questão das políticas de desenvolvimento territorial brasileiras. As articulações entre atores são a teoria e a prática da política, o que reforça a necessidade de uma abordagem relacional para se compreender a dinâmica dos territórios rurais.

As reflexões empreendidas nesse processo de doutoramento levaram a dar destaque analítico à dinâmica social dos territórios. Daí erigi um recorte específico para o delineamento da pesquisa, aportando perspectivas teóricas e analíticas interessantes para o tema. Porém, antes de discutir os fundamentos teórico-analíticos que embasaram a compreensão das dinâmicas sociais em territórios rurais, apresentam-se aqui algumas considerações ontológicas, a partir das quais se concebe o desenvolvimento territorial rural sob o marco de uma abordagem relacional. Esse posicionamento ontológico foi fundamental para definir os fundamentos teóricos da pesquisa e, de maneira geral, para orientar todo o processo de análise.

2.2 Considerações ontológicas para (re)pensar o desenvolvimento territorial rural

O que se propõe aqui é estabelecer uma postura ontológica que oriente a construção de um quadro analítico para compreender as dinâmicas sociais em territórios rurais. Isso é importante para definir o percurso analítico desta tese e escapar de agendas extremadas de um estruturalismo excessivo ou um voluntarismo absoluto, que destoam de seus propósitos. Trata-se, pois, de uma referência para ajustar as lentes teóricas, a partir das quais se pretende enxergar o objeto de pesquisa.

Neste intento, foram utilizadas as contribuições de Anthony Giddens, em sua ontologia social, e de Norman Long, em sua perspectiva orientada ao ator nos estudos do desenvolvimento rural. É preciso esclarecer que não é objetivo desta tese discutir tais teorias, mas resgatar elementos basilares como referências para substanciar a definição dos fundamentos teóricos da pesquisa.

2.2.1 Contribuições de Giddens

Giddens (1989; 2000), em sua teoria da estruturação, parte da relativização de uma das discussões mais polarizadas na teoria social, centradas nas concepções de sociologia estrutural e individualismo metodológico, acerca do par agência/estrutura. Para a sociologia estrutural, a estrutura pode ser vista como redes de relações estabilizadas, sem qualquer alusão a características dos atores e suas ações, já o individualismo metodológico supervaloriza os indivíduos na sociedade, de modo que os fenômenos sociais só podem ser entendidos a partir de suas condutas. O autor não se posiciona em uma tradição qualquer do pensamento social, mas afirma que estas duas não se rejeitam mutuamente. Para Giddens, ação e estrutura coexistem e mantêm entre si uma relação recíproca, que se atualiza constantemente.

Estrutura é definida como o conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução social. A estrutura apenas existe sob a forma de propriedades estruturais dos sistemas sociais, no sentido de que as relações se estabilizam no tempo e no espaço (GIDDENS, 1989). Apesar de certa estabilidade das relações, a noção de estrutura é fundamentalmente processual, principalmente pelo seu caráter recursivo e dual em relação à ação. Estrutura aqui nada tem a ver com um paralelismo biológico, em termos da anatomia de um organismo, por exemplo, e se aproxima mais da noção de uma ordem virtual internalizada pelos indivíduos, ligada a uma dimensão cognoscitiva da ação humana.

Agência, por sua vez, se refere à capacidade das pessoas para realizar alguma coisa e não às suas intenções ou interesses. Giddens (1989) afirma que a agência diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é o protagonista, na medida em que ele poderia, em qualquer tempo, ter atuado de modo diferente. Não obstante o foco na estruturação dos sistemas sociais, a ação humana está na concepção da análise social do autor.

Giddens (1989) argumenta sobre o caráter dual da estrutura, que tanto constrange/limita como habilita/possibilita a ação. Este caráter ressignifica a oposição entre, por um lado, “ação, significado e subjetividade”, e por outro, “estrutura e coerção”. A partir desta dualidade o autor propõe a integração do par estrutura/ação, pressupondo sua ocorrência mútua, que lhe é intrínseca. Segundo Giddens (2000, p. 43), conceber a dualidade da estrutura significa afirmar que “as propriedades estruturais dos sistemas

sociais são simultaneamente o meio e o resultado das práticas que constituem esses mesmos sistemas”. Este argumento evidencia a relação dialética entre práticas sociais e instituições, imperativa em seu pensamento. É a reciprocidade entre os atores e as instituições que permite a manutenção da ordem nos sistemas sociais, assim como sua transformação.

Portanto, rejeita-se qualquer identificação sinonímica entre estrutura e constrangimento, pois o princípio da dualidade reforça a ideia de que a estrutura não deve ser concebida como uma barreira à ação, mas sim diretamente envolvida em sua produção, pois tanto constrange como capacita. Giddens contrapõe-se a uma perspectiva atomizada do ator, como se a estrutura produzisse “corpos dóceis” que se comportam como autômatos. Como dito, as noções de estrutura e de ação se pressupõem uma a outra.

Entende-se que a estrutura para Giddens (1989) tem sentido mais metafórico do que morfológico. No entanto, este segundo sentido aparece quando o autor considera que certas formas estruturadas de relações sociais, que conferem estabilidade aos sistemas sociais, implicam um conjunto de regras e recursos que condicionam as relações entre os atores. A posição dos atores no conjunto das relações das quais fazem parte é um elemento que interfere em suas circunstâncias, principalmente porque determina sua capacidade de acesso e controle de recursos e de poder. A análise estrutural de Giddens implica, assim, examinar a estruturação dos sistemas sociais a partir de padrões de interação visíveis (a forma dos arranjos relacionais) e invisíveis (regras e normas⁵).

Dois outros elementos destacam-se nas contribuições de Giddens (1989): a natureza recursiva da vida cotidiana e o caráter situado da ação no tempo-espaço. A recursividade se refere ao caráter rotinizado e recorrente da prática. Sendo assim, a relação entre agente e estrutura é caracterizada como recursiva, por que sempre frequente e mutuamente dependente, alcançando certa regularidade no tempo e no espaço. Entretanto, recursividade aqui não é tratada como durabilidade, que constrange as tentativas de transformar as sequências de ação dos atores, apesar de estar aí a origem da ordem social (mantida pelo autorreforço de uma “monitoração reflexiva” da ação), pois é preciso considerar que os repertórios de ação são também constantemente atualizados por meio das

⁵ Giddens (2000) distingue sua concepção de regras sociais, que formam as instituições, do termo usualmente empregado como seu sinônimo: “regras do jogo”. Para ele, estas têm poder explicativo reduzido, pois apenas exemplificam características de regras consabidas, dado que jogos possuem regras claramente fixadas, formalizadas e definidas por via de um léxico, além de não se constituírem geralmente em objeto de disputas quanto à sua legitimidade, como é o caso das regras sociais.

relações sociais. Assim, a ordem resulta de um processo contínuo de interação entre ação e estrutura.

Reconhece-se, neste sentido, que o desenvolvimento rural visto apenas sob um nível restrito de análise (micro ou macro, objetivo ou subjetivo) limita o potencial de explicação das mudanças sociais, centrando-se ora nos condicionamentos político-estruturais, por exemplo, focalizando os processos sociais a partir da intervenção do Estado, ora na intervenção estratégica de atores ou coalizações políticas descontextualizados. Além disso, destaca-se dos argumentos acima que tanto a estabilidade, quanto a mudança estão presentes nos repertórios de ação dos atores, mantendo rotinas e trajetórias de sucesso e/ou alterando seus projetos para alcançarem inovações.

Giddens (1989) também se preocupa com o contexto sobre o qual as interações sociais acontecem, denotando uma referência espacial em suas análises, que destaca o caráter situado da prática. Para o autor, os atores sempre estão situados no tempo-espaço. Os locais são abordados como cenários de interação e não como espaço físico. Para ele, “as práticas sociais são sempre atividades situadas (espacial, paradigmática e temporalmente)” (GIDDENS, 2000, p. 12).

Faz sentido, assim, como já discutido anteriormente, se apropriar da noção de território como referência socioespacial da análise de um conjunto de relações, de um sistema social específico, para além de concebê-lo em seu caráter material ou apenas geográfico. As práticas de desenvolvimento, portanto, possuem, em sua sociogênese, um substrato social que lhes fornece referência, denotando o território como um importante componente analítico, por que é contextual.

Para os propósitos deste trabalho, no entanto, é preciso considerar uma das questões críticas da teoria de Giddens. Apesar de conferir dinamismo aos sistemas sociais, ele parece cair numa posição estática ao considerar que aquilo que chama de “propriedades estruturais dos sistemas sociais” são constituídas e fixadas ao longo do tempo, sendo anterior às práticas. Decorre disso um questionamento paradoxal: se tais propriedades estruturais antecedem as práticas, como elas podem ser também seu produto? A posição assumida aqui, em vista de esclarecer esta questão, é de que as propriedades estruturais historicamente constituídas são, sim, produtos das interações sociais, pois, na medida em que as interações ocorrem, além de reproduzirem as propriedades estruturais e também

moldá-las, elas promovem o surgimento de novas propriedades, novas ordens sociais. As propriedades estruturais são sempre um marco de referência para a realização da prática, mas também são sempre influenciadas e alteradas por elas no curso das ações.

Outra questão que necessita esclarecimento é que, apesar de conferir um caráter processual aos sistemas sociais, Giddens não constrói sua teoria a partir de uma abordagem diretamente relacional, focando mais no indivíduo do que nas interações sociais. O trabalho aqui proposto, porém, pretende ressaltar o caráter proeminente das interações sociais na estruturação dos sistemas sociais nos territórios e como eles condicionam os processos de desenvolvimento rural e a implementação de uma política pública. Mantém-se a referência da dualidade e da recursividade apontadas por Giddens, mas busca-se uma abordagem mais relacional, dinâmica e centrada nas relações. Uma aproximação a este sentido pode ser feita a partir das contribuições de Norman Long às teorias do desenvolvimento rural.

2.2.2 Contribuições de Long

Long contribui com uma mudança paradigmática nos estudos do desenvolvimento rural, influenciando escolas de pensamento, principalmente na América Latina e Europa. Em uma de suas obras mais expressivas, *“Development sociology: actor perspective”*, Long (2007) constrói os fundamentos teóricos e metodológicos de uma perspectiva de análise orientada ao ator, que ele associa ao construcionismo social, em oposição às predominantes análises estruturais, institucionais e de economia política. Já em seu livro *“Introduction to the sociology of rural development”* (1977), Long buscava uma aproximação dos enfoques do ator e dos histórico-estruturais, criticando as soluções deterministas e lineares de muitos modelos de desenvolvimento, que excluía os atores de seus quadros analíticos, procurando apenas nos contextos e forças institucionais externas os fatores explicativos das mudanças sociais. Residiria aí uma incapacidade de explicar adequadamente as causas e dinâmicas da heterogeneidade social. Para analisar as mudanças nos processos de desenvolvimento rural contemporâneos, o autor sugere um deslocamento das perspectivas estruturalistas para as orientadas aos atores e as redes construídas através da sua interação social. Diferencia, porém, sua centralidade no ator de

outras abordagens correlatas mais difundidas, como o individualismo metodológico e a teoria da escolha racional, que para ele oferecem um modelo ocidental etnocêntrico de conduta social baseado no individualismo do homem utilitário.

A análise orientada ao ator não deve ser reduzida à teoria da escolha racional ou ser criticada por ser metodologicamente individualista. [...] As pessoas e seus ambientes (incluem outras pessoas e marcos institucionais) estão constituídos com igual correspondência; ou melhor, não respondem simplesmente aos imperativos de marcos e normas culturais, ou aos ditados de discursos dominantes” (LONG, 2007, p. 27. Tradução nossa).

A abordagem de Long para o desenvolvimento rural tem sua origem e principal referência na ontologia social de Giddens. A perspectiva do ator, assim como encontrado na teoria de Giddens, faz uma crítica à polarização entre estruturalismo e individualismo, mas defende que é possível conciliá-los dentro de um quadro analítico comum. Contudo, o interesse de Long (2007), como ele mesmo destaca, não é formular uma teoria geral da sociedade, como foi em Giddens, mas analisar as práticas sociais e discursivas heterogêneas que são operadas e interpretadas por atores sociais em processos de desenvolvimento rural.

A interação e o condicionamento mútuo entre as ações dos atores locais e o ambiente institucional no qual se inserem seus projetos permanecem nesta perspectiva. Long e Ploeg (2011) afirmam que todas as formas de intervenção externa (como projetos e políticas públicas de desenvolvimento) invadem necessariamente os modos de vida dos indivíduos e grupos sociais ao qual se direcionam, mas em vez de apenas determinarem estes modos de vida, elas são também reformuladas e ressignificadas, pois são mediadas e transformadas por esses mesmos atores. Pressupõe-se, então, que a estrutura social que emerge é, em parte, criada pelos próprios atores, ou melhor, pela interação entre eles.

Conforme admite Long (2007), os atores sociais não devem figurar como simples categorias sociais incorpóreas ou destinatários passivos da intervenção, mas como protagonistas, que recebem e interpretam informações e desenham estratégias em suas interações sociais cotidianas. Portanto, a ação social não pode ser reduzida ao desempenho de papéis predeterminados ou hierarquias sociais. Isto implica a noção de agência humana, que Long desenvolve com base em Giddens, afirmando que seus elementos constitutivos são a “habilidade para conhecer” e a “habilidade para fazer”. Tanto em Giddens (1989,

2000) como em Long (2007) as estruturas sociais são constituídas pela agência e são, ao mesmo tempo, o meio para sua constituição. Neste sentido, ressalta Long (2007), as propriedades estruturais de um sistema social são sempre emergentes. Mantém-se aí sua proximidade com Giddens, mas destaca com maior ênfase que, sendo emergentes, as propriedades estruturais são constantemente criadas pela interação social, anteriores e posteriores à prática.

Esta abordagem salienta a forma como os próprios agricultores e suas organizações podem moldar os padrões de desenvolvimento rural, deixando de serem considerados vítimas passivas de uma mudança planejada (LONG e PLOEG, 2011). Os autores afirmam ainda, nesta direção, que os agricultores e suas organizações elaboram e executam projetos e práticas específicas para o desenvolvimento de suas atividades econômicas ao longo do tempo, os quais não são simplesmente reações padronizadas àqueles impostos ou “oferecidos” por atores externos, mas respostas diferenciadas a tais estímulos. Por esta particularidade, estilos e ritmos de desenvolvimento rural são sempre diferentes de um território para outro, assim como as formas organizacionais, já que cada resposta é sempre única.

Long (2007) destaca que, enquanto parte das análises sobre as organizações no desenvolvimento rural focalizam as regras formais e os procedimentos administrativos, a perspectiva orientada ao ator concentra-se em apreender as práticas organizativas e a simbolização cotidiana dos atores que permitem o entrelaçamento de projetos, mas também que ativam conflitos. Em consonância com esta perspectiva, mais que o desenho dos modelos administrativos e das políticas públicas, o interesse desta pesquisa residiu nas formas emergentes de interação que criaram diferentes formas de organização em um território.

A partir das considerações até aqui realizadas, inicia-se outra etapa de contextualização teórica, discutindo abordagens, ideias e pressupostos que contribuem para a fundamentação da problemática levantada, tratando especificamente de bases teóricas para se analisar dinâmicas sociais em territórios rurais. As perspectivas analíticas a seguir esboçadas são uma derivação teórica das discussões anteriores, na medida em que, identificadas as lacunas sobre as quais se pretende construir o quadro analítico, buscam complementá-las, elucidando teorias e conceitos com os quais se pode analisar os

processos sociais subjacentes às estratégias, aos projetos e às políticas de desenvolvimento territorial rural.

2.3 Fundamentação teórico-analítica das dinâmicas sociais em desenvolvimento territorial rural

Abramovay (2000) aponta que não se trata de distinguir as potencialidades e limitações geográficas de um território para compreender seu desenvolvimento, mas que é preciso estudar também e, principalmente, a construção das redes e das instituições que condicionam ações cooperativas e conflitos capazes de influenciar seu tecido social. A configuração das relações que compõem este tecido social e os acordos coletivos empreendidos pelos atores seriam fatores determinantes do desenvolvimento territorial. Essa dinâmica social subjacente aos processos de desenvolvimento dos territórios rurais é ainda pouco explorada nos estudos acadêmicos, mas se revela uma chave explicativa do fenômeno.

Esta perspectiva alude à questão de que o desenvolvimento territorial extrapola prescrições de políticas governamentais, apesar de elas poderem induzir a cooperação e fomentar a organização produtiva. Como afirma Pecqueur (2005, p. 12), “[...] o desenvolvimento territorial não pode ser implantado por decreto; permanece uma construção dos atores, mesmo que políticas públicas apropriadas possam estimular e mobilizar esses atores”. Conforme sublinha o autor, essa construção só pode ser concebida como dinâmica e, portanto, inserida no tempo. Abramovay (2006) complementa, argumentando que territórios se constituem por laços informais, estabelecidos por interações não mercantis e nem sempre institucionalizadas, que moldam a própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais.

Como fundamento para um enfoque relacional do desenvolvimento rural, Schmitt (2011) argumenta que,

[o]s atores sociais, suas características e dinâmicas de interação, só existem, efetivamente, como parte de uma teia de interdependências, impossível de ser apartada de seus contextos temporais e espaciais de existência. Colocam-se, com isso, em questão, conceitos e pares de oposições fortemente imbricados na produção do discurso e nos métodos de investigação das ciências sociais, entre

eles: estrutura/ação, macro/micro, sociedade/indivíduo. [...] O que é importante destacar é que a incorporação desse tipo de enfoque ao estudo das políticas e práticas de desenvolvimento implica uma ruptura com perspectivas de análise e modos de explicação dos processos de mudança social centrados em unidades, sujeitos sociais ou circunscrições territoriais pré-estabelecidos – ‘o Estado’, ‘as populações pobres’, ‘as comunidades’ –, colocando em tela os processos e campos de relações nos quais se constituem os objetivos, os quadros de referência e os próprios agentes do desenvolvimento (SCHMITT, 2011, p. 86-88).

Torna-se relevante, assim, analisar as dinâmicas sociais nas quais formas de organizar o território são construídas, representações sobre ele são enunciadas e as interações entre os atores se desenvolvem e institucionalizam. Abramovay (2006) foi uma das principais inspirações para se construir uma abordagem com tal enfoque, pois sinaliza certas fragilidades teóricas da literatura contemporânea sobre desenvolvimento territorial e indica caminhos a partir de uma perspectiva interacionista com base numa sociologia econômica aplicada ao desenvolvimento territorial.

É importante retomar aqui dois dos problemas de que padece a literatura contemporânea sobre desenvolvimento territorial, pontuados por Abramovay (2006), para contextualizar o ponto de partida da abordagem relacional proposta. O primeiro deles é o já mencionado caráter normativo de que, com frequência, se revestem os trabalhos científicos. O segundo é a falta de uma teoria da interação social para fundamentar teoricamente a noção de desenvolvimento territorial. A partir da análise de experiências internacionais de desenvolvimento sistematizadas por estudiosos da área, o autor assevera sobre a inexistência de elementos teóricos que expliquem concretamente as virtudes capazes de conduzir ao processo localizado de desenvolvimento. O foco analítico sobre a interação social é, de certa forma, substituído por elementos histórico-culturais associados a situações ditas virtuosas, como a perspectiva culturalista de Putnan (1996) sobre o capital social no desenvolvimento da terceira Itália.

Não existe um arranjo ideal de interação entre os atores das esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado nos processos de desenvolvimento territorial rural ou atributos culturais passíveis de serem formulados teoricamente (BONNAL, CAZELLA e DELGADO, 2012). A indicação prescritiva de arranjos de sucesso não abre possibilidade para a compreensão da maneira como tais interações são constantemente atualizadas e como elas criam e recriam dinâmicas específicas de desenvolvimento.

Estes tipos de estudos incorrem no risco de substituir a análise das interações sociais e de seus conflitos pela análise da presença ou ausência de coesão nos territórios, sem que se observe sua natureza. Concorda-se com Abramovay (2006), que a literatura sobre territórios e desenvolvimento territorial tem sido muito mais voltada à *policy* do que à *politics*, destacando elementos culturais e de identidade muitas vezes vinculados ao acesso a uma política pública, em detrimento da análise da forma como as relações sociais estão estruturadas, dos conflitos políticos e dos interesses contraditórios que lhe constituem.

Como assinalado por Boiser (1999), os estudos do desenvolvimento precisam superar suas raízes cartesianas e se enveredarem definitivamente para a dimensão holística e sistêmica do desenvolvimento, abordando-o com maior ênfase na sinergia do que na entropia. Associado a esta crítica, pode-se retomar aquela feita por Navarro (2001) e Pecqueur (2005) acerca do caráter excessivamente determinista e estruturalista de grande parte das análises encontradas sobre o assunto. Respalado em tais críticas, e no percurso analítico já delineado anteriormente, admite-se nesta tese que é inegável a necessidade de se revelar a natureza não material do desenvolvimento territorial, concebido também e, principalmente, como fenômeno axiológico, social e espacialmente situado.

Se se admite que os territórios podem ser estudados a partir da interação social entre seus atores, então seria fundamental compreender teoricamente a natureza destas interações, revelando os processos de cooperação e conflito em torno dos quais se constroem os territórios (ABRAMOVAY, 2006). Compreender dinâmicas sociais dos territórios rurais, portanto, pode contribuir para identificar alguns dos fatores que explicam suas diferentes formas de organização e os rumos pelos quais o processo de desenvolvimento é conduzido.

De acordo com Favareto e Schröder (2007), é preciso conceber o território como um campo, no sentido sugerido por autores como Bourdieu (1989) e Fligstein (2003), como um todo estruturado num sistema de posições e oposições, cuja estrutura é dada pela distribuição das diferentes formas de capital, e no qual os indivíduos estão em constante luta pelas melhores colocações nesta estrutura. O resultado dessa dinâmica não é necessariamente, portanto, a convergência e a cooperação entre seus agentes, mas, antes, o conflito e a disputa que constantemente reconfiguram a rede de relações.

Esse argumento dá relevo a uma consideração sobre as regras (formais e informais) construídas pelos atores de um território e que orientam suas interações, buscando a minimização dos conflitos e a estabilidade do sistema social. Os atores interagem entre si no território e podem estabelecer parcerias a partir dessa interação, constituindo laços de confiança e cooperação, o que lhes permitiria estabelecer normas e convenções que são aceitas, legitimadas e seguidas pela maioria geral ou por grupos específicos, formando coalizões políticas (SCHNEIDER, 2009). As regulamentações das políticas públicas, que implicam o estabelecimento de diretrizes institucionais para seu acesso, também constituem certa normatização para as interações no território, inclusive determinando o foco dos projetos territoriais e a maneira como eles devem ser implementados. Essa dimensão institucional do desenvolvimento territorial é um foco que merece constante atenção, por revelar dispositivos que influenciam a ação dos atores e que é por elas influenciada.

A ação dos atores e as relações entre eles seriam determinantes das dinâmicas de desenvolvimento rural, mas não devem ser compreendidas desconectadas dos dispositivos institucionais que lhe possibilitam certa regularidade e as legitimam, que tipificam as ações e os atores e que moldam a ação coletiva. A socialização dos atores no âmbito dos territórios rurais pressupõe processos de institucionalização e desinstitucionalização mediados pelas relações sociais e instituições que lhes servem de referência. De acordo com Favareto (2010b), compreender as dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural implica lidar com os aspectos não diretamente mercantis que influenciam as regras de apropriação e regulação do uso social dos territórios e da cooperação e conflito entre os atores locais.

Considerando estas discussões, torna-se mister insistir numa aproximação entre categorias que envolvem a análise das relações sociais e outras que as contextualizam institucionalmente. Para tanto, propõe-se mobilizar dois eixos distintos de modelo teórico explicativo: o neoinstitucionalismo e a nova sociologia econômica, buscando estabelecer um diálogo possível com o objeto em questão. Entende-se que as convergências entre estas correntes teóricas são reais⁶, embora não se ignore o fato de que os embates teóricos e acadêmicos existam. A convergência entre essas perspectivas teóricas reside na

⁶ Mizuchi (2006) é um dos autores que advogam a favor desta convergência.

necessidade de contextualizar as ações sociais e considerar os elementos que condicionam as intervenções dos atores no território.

2.3.1 Contribuições da sociologia econômica para o estudo do desenvolvimento territorial

Para substanciar uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial rural buscou-se uma aproximação com a chamada Nova Sociologia Econômica (NSE)⁷, que tem ganhado grande expressão nas ciências sociais ao buscar explicações sociológicas para os fenômenos econômicos, principalmente sobre uma perspectiva microanalítica, dando relevo aos atores e, sobretudo, às relações sociais. Está no cerne da NSE analisar a origem socio-histórica dos fenômenos econômicos ao focalizar o papel das relações sociais nas ações individuais, na formação de coalizões e no condicionamento de processos de desenvolvimento. Uma das principais premissas da NSE é que “[...] todos os fenômenos econômicos são sociais por sua natureza; estão enraizados no conjunto ou em parte da estrutura social” (SWEDBERG, 2004, p. 8).

Seguindo a trilha desta abordagem, as relações sociais cessam de ser relegadas a um papel residual para adquirir expressão enquanto categoria central de análise dos processos de desenvolvimento. O enfoque relacional é eminente, pois a formação das preferências individuais e coletivas é pensada a partir e como produto das interações sociais. Isso significa que para além de interesses econômicos, os atores almejam também objetivos sociais e políticos, como reconhecimento e poder. Estes argumentos integram as proposições centrais da NSE, que para Swedberg e Granovetter (1992) podem ser sintetizadas em três principais pontos: (i) ação econômica é uma forma de ação social; (ii) ação econômica é socialmente situada; e (iii) instituições econômicas são construções sociais.

Granovetter (1985; 2003), um dos principais expoentes da NSE, considera fundamental acrescentar as motivações não econômicas como pressuposto do

⁷ Adota-se aqui o termo “Nova Sociologia Econômica” que, segundo Swedberg (2004), foi cunhado por Mark Granovetter em uma conferência pronunciada na Associação Norte-Americana de Sociologia, em Washington, em 1985. O autor contrastava aí a moderna sociologia econômica com a “velha sociologia econômica” dos anos de 1960 (Parsons, Moore etc.). Na literatura brasileira Abramovay (2006) advoga o uso da NSE como ferramenta analítica para se compreender os processos de desenvolvimento territorial.

comportamento econômico. Fukuyama (2006) também advoga sobre isso. Para ele, a lei, os contratos e os interesses econômicos fornecem uma base necessária, mas insuficiente para estabelecer a estabilidade e o desenvolvimento das sociedades pós-industriais. A confiança, a reciprocidade e as obrigações morais são também elementos basilares para isso. Não se trata, pois, de um anacronismo numa sociedade moderna, mas de condições fundamentais para o desenvolvimento.

Não se pode esquecer, porém, como afirma Raud-Mattedi (2005), do papel das normas jurídicas e morais que regem as relações em um determinado espaço, pois a confiança nem sempre decorre de relações pessoais. Se muitas relações econômicas são mediatizadas por relações pessoais, outras não necessariamente passam por elas e nem por isso resultam obrigatoriamente em oportunismo. Uma das críticas mais recorrentes das análises de redes de relações sociais passa por aí, especificamente na ausência de um contexto institucional. Aqui se torna relevante a convergência com a perspectiva institucionalista de análise, apresentada no próximo item, que pode complementar tal discussão. Acredita-se, no entanto, em consonância com grande parte das referências teóricas da NSE, que “a forma assumida pelas instituições é fortemente condicionada pelo conteúdo e pela estrutura das relações sociais nas quais a ação econômica está imbricada, ou seja, pela configuração das redes sociais” (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 68).

Não se trata de reduzir a estrutura das relações às interações objetivas empiricamente observáveis. A ordem simbólica acerca do significado dessas relações precisa ser evidenciada, pois aí residem relações “invisíveis”, como disputas e conflitos que não são apreendidas de primeira mão, a não ser pela representação social e pelo discurso. O significado que os atores atribuem a outros atores com que se relacionam e à própria relação é tão importante quanto mapear a rede da qual faz parte.

Grande parte da análise de redes sociais negligencia ou considera inadequadamente a dimensão crucial dos sentidos e motivações subjetivas que as constituem (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). Como argumentaram Friedland e Alford (1999), é preciso compreender não apenas a maneira como as relações sociais se estruturam e se estabilizam no tempo, mas também o significado que os atores atribuem à sua participação nelas e os processos históricos associados a sua transformação. Nesse sentido, para além de analisar a morfologia das redes, é necessário verificar quais os elementos colaboram para o engajamento ou desengajamento dos atores nessas redes, o

que pode ajudar a compreender as posições e oposições entre eles, bem como questões que condicionam a intervenção nos processos de desenvolvimento.

Para se trabalhar com o enfoque relacional da sociologia econômica no estudo do desenvolvimento rural, concorda-se com Schmitt (2011, p. 97) quando ela afirma que alguns dos principais fundamentos residem em compreender que os atores estão vinculados a inúmeras redes, conduzidas por princípios econômicos e não econômicos que interferem em suas ações. Os padrões de interação construídos entre os atores, os tipos de vínculos e as posições dos atores nas redes passam a ser questões centrais em análises. A configuração das redes é relevante ao se considerar que ela exerce influência significativa sobre os projetos e a organização dos atores, como, por exemplo, condicionando o fluxo e a qualidade das informações e criando laços de confiança.

Long (2007), em sua abordagem teórica sobre desenvolvimento rural, argumenta que as práticas dos atores envolvem o manejo e coordenação de redes sociais, que imprimem várias expectativas normativas e compromissos nas relações que a constituem. Para o autor, as redes são compostas de conjuntos de intercâmbios e relações diretas e indiretas, desiguais e parciais, que evoluem e se transformam com o tempo. A morfologia das redes se torna relevante, na medida em que a forma como os grupos sociais estão dispostos na estrutura é crucial para entender o compromisso ou a contraposição dos atores em certos projetos de desenvolvimento.

Assim como o conceito de redes, entende-se aqui que o aporte teórico da NSE oferece um vasto leque de conceitos que poderiam ser apreendidos para se construir as referências de análise dos processos de desenvolvimento territorial rural. Optou-se neste trabalho por discutir três principais conceitos, considerados fundantes de uma abordagem relacional: (i) imersão social (*'social embeddedness'*), que contribui para compreender como as escolhas e estratégias dos atores estão imersas em redes de relações sociais e que esta imersão imprime características particulares em suas intervenções; (ii) redes sociais (*'social networks'*), que possibilita compreender como um território é constituído a partir das relações sociais que conectam diferentes atores e que as características da estrutura dessas relações têm importância considerável sobre as ações; e (iii) capital social (*'social capital'*), que como proposto aqui se aproxima mais das características da ação coletiva, distinguindo diferentes tipos de vínculos sociais, interessando mais em compreender a natureza das relações sociais ou engajamento dos atores na rede.

2.3.1.1 Imersão social

A premissa básica é a de que a ação econômica é socialmente situada e não pode ser explicada apenas por motivos individuais ou somente pela determinação cultural, em concepções super ou subsocializadas da ação humana. Os atores estão imersos em redes de relações sociais que lhes importam nas suas escolhas cotidianas. Granovetter (1985) defende, considerando os postulados de Polanyi (2000) sobre o condicionamento social das ações econômicas em sociedades pré-industriais, que a maior parte do comportamento humano (inclusive as atividades econômicas) encontra-se imerso em redes sociais também nas sociedades modernas. Por esta via, ganha propriedade o argumento de que as instituições econômicas são socialmente construídas (GRANOVETTER, 1992a).

Granovetter (1973, 1983, 1985) descortina uma dimensão estrutural da sociedade ao enfatizar as redes como categoria analítica, propondo uma tipologia específica para se distinguir os vínculos interpessoais: os laços fracos, aqueles de menor intensidade e frequência (como nas relações com amigos de amigos), e os laços fortes, de grande intensidade e alta frequência (como nas relações entre familiares e amigos mais íntimos). De acordo com Steiner (2006), o conceito de imersão social propõe uma descrição original do alicerce social das relações mercantis, útil para se entender a configuração das relações sociais que garantem a articulação entre os agentes nos mercados.

As conexões sociais entre os indivíduos configuram sua interação em sociedade e podem, por exemplo, ser importantes pontes para acesso a empregos, bens e serviços que dificilmente conseguiriam se não estivessem inseridos em suas redes de relacionamento. A “força dos laços fracos”, como argumenta Granovetter (1973), reside justamente em lançar “pontes” entre um conjunto de atores que de outra forma se encontrariam isolados em suas redes sociais mais íntimas (laços fortes) ou se relacionariam entre si por meio de desvios estruturais muito longos.

Granovetter destaca a função de controle social que a imersão assume em relação às trocas econômicas, chegando a ser substituto funcional de dispositivos institucionais de regulação e responsável pela produção de confiança. Para ele,

[o] argumento da incrustação [imersão] enfatiza, por sua vez, o papel das relações pessoais concretas e das estruturas (ou ‘redes’) dessas relações na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé. A preferência dominante em negociar com indivíduos de conhecida reputação parece confirmar que poucos confiarão realmente quer na moral generalizada, quer nos dispositivos institucionais, para afastá-los de problemas (GRANOVETTER, 2003, p. 78).

O conceito de imersão social procura relativizar as motivações e preferências dos atores, ressaltando que os atores não se comportam nem tomam decisões como átomos fora de um contexto social e nem respondem passivamente a roteiros prescritos por categorias sociais que eles ocupam. Ao contrário, suas tentativas de realizar ações com propósito estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. Faz-se necessário, assim, compreender a forma das redes e a natureza dos vínculos sociais em que o comportamento econômico está imerso para explicar com profundidade as estratégias e o desempenho das organizações.

Abramovay (2006) indica que a teoria do “*embeddedness*” revela-se um recurso analítico adequado para compreensão de processos de desenvolvimento territorial, especialmente dois elementos centrais que influenciam para o sucesso das experiências de desenvolvimento: os mecanismos de cooperação entre atores e o papel dos mercados. Para Ortega (2008), um dos elementos de explicação do sucesso das experiências de desenvolvimento territorial é a medida de imersão social dos atores no território, que pode facilitar ou dificultar a cooperação e o acesso a outras redes mais amplas.

2.3.1.2 Redes sociais

Para Granovetter (1973; 1983), redes sociais são sistemas compostos por “nós” (indivíduos, grupos ou organizações) e conexões (relações) entre eles. A análise de redes sociais é considerada um tipo de abordagem sociológica que busca compreender os efeitos das relações sociais sobre o comportamento individual e coletivo (MIZRUCHI, 2006), partindo do pressuposto de que o tecido social é estruturado por inúmeras redes de relacionamento, que apresentam diversas naturezas. Um dos importantes trabalhos que focam o papel de certas estruturas de rede é o de Burt (1992). Para ele, os atores que mantêm melhores desempenhos são aqueles que estão vinculados a redes mais densas (e

por isso de maior proximidade) e, ao mesmo tempo, a outras redes mais distantes, de laços mais fracos, mas que possibilitam contatos e informações não redundantes⁸.

Concorda-se aqui como Mizruchi (2006) que centrar as análises de processos sociais no Estado ou nos agentes do Mercado, pode acabar ofuscando aquilo que é a matéria principal da vida social: as redes de relações sociais, que incorporam e transcendem simultaneamente as organizações e instituições convencionais de um território. As redes são, neste sentido, “a estrutura do campo no interior do qual estão imersos os atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta” (MARQUES, 1999, p. 46). A morfologia desta estrutura salienta que a forma como as relações se estabilizaram em um determinado tempo e espaço, definindo certas posições nas redes e, por isso, acessos e restrições a certos recursos (como informações), influenciam as estratégias e projetos dos atores.

Favareto (2010b, p. 313) constata que “a criação de instituições mais favoráveis à dinamização dos territórios e à diminuição das desigualdades parece ser fortemente influenciável por determinadas características da morfologia social local”. Pode-se argumentar, como exemplo, que estruturas sociais marcadas por uma maior descentralização do poder e das decisões nos territórios, com relações mais estáveis entre os atores, podem ser ambientes mais propícios para a cooperação e a inovação, ao dinamizar as interações e a distribuição dos recursos.

Em relação à perspectiva analítica da morfologia das redes sociais, alguns autores têm definido o foco nas posições dos atores e de suas consequências. Essa abordagem posicional pode ser encontrada, por exemplo, no conceito de laços fracos de Granovetter (1973), que considera que laços fracos, definidos pela (e resultados da) posição dos atores na estrutura, são pontes para novas redes e, assim, para novas informações e acesso a outros recursos. Para Burt (1992), certas posições nas redes têm efeitos sobre o alcance de melhores posições e retornos individuais nas organizações. Já a teoria dos recursos sociais de Nan Lin (1999) propõe que o acesso e utilização de tais recursos são em parte determinantes das posições em estruturas hierárquicas e do uso dos laços fracos. Mas, para este autor, apesar da importância da posição na rede para o acesso a recurso, é preciso considerar o tipo de recurso que é valorizado pelos indivíduos, argumento base para sua

⁸ Exemplos de estudos empíricos sobre como os tipos de laços sociais, a posição e a arquitetura das redes sociais afetam a ação econômica das organizações em um determinado setor podem ser encontrados em Baldi e Vieira (2006) e Marques (1999).

definição de capital social. Nestas abordagens, a localização nas redes condiciona a ação dos atores. O efeito da estrutura de rede é colocado em termos de fornecimento de benefícios e restrições que os atores devem explorar e gerenciar.

Conforme asseguram Borgatti e Foster (2003), os estudos que examinam as consequências das redes e das posições nas redes sobre os comportamentos são tipicamente consistentes com uma agenda estruturalista. Em geral eles possuem uma concepção pouco desenvolvida da agência humana, desconsiderada em favor dos condicionantes estruturais da ação, mesmo que a estrutura social seja considerada como rede de relações sociais⁹. Ao contrário disto, Marques (1999) argumenta que as redes moldam as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstroem continuamente, configurando um processo dinâmico baseado numa relação dialética entre as estruturas sociais e as ações dos atores.

Para Emirbayer e Goodwin (1994), a agência humana deve ser introduzida nas análises de rede, reduzindo o determinismo estrutural por meio de uma interpretação histórica e cultural, buscando compreender adequadamente a formação, a reprodução e a transformação de redes sociais. Nesta perspectiva, não basta identificar a forma da rede, mas o processo pelo qual ela assim se constituiu e que condiciona a organização dos atores, mas também que indica possibilidades de mudança. O papel dos conflitos nessa mudança morfológica ascende como fundamental.

Portanto, deve-se considerar por que certos atores, com determinadas características/atributos, assumem certas posições nas redes e como, historicamente, as redes são constituídas e atualizadas, buscando elucidar o dinamismo e a recursividade da estrutura social. Para Paes de Paula (2006), uma abordagem interacionista das redes, como se propõe aqui, deve analisar como os participantes mudam o significado dos relacionamentos e quais são as consequências destas mudanças para a unidade social da qual eles fazem parte.

No campo de estudos do desenvolvimento rural, Murdoch (2000) é uma das principais referências no que se refere à adoção de um novo paradigma do desenvolvimento rural baseado nas redes. Para ele, a noção de redes contribui para superar o pensamento binário sobre o desenvolvimento rural (endógeno x exógeno), ao dar ênfase nas relações e não somente nos atores e seus papéis. Compreendendo um conjunto de

⁹ Radcliffe-Brown (1989) é um dos autores que chega a considerar estrutura social como rede de relações sociais, situada num dado lapso de tempo. Porém, sua concepção funcionalista de estrutura social se aproxima mais a uma analogia de estruturas orgânicas, em que a mudança é apenas residual.

relações que pode abranger diversos atores, a proposição do uso das redes como uma forma de apreciação mais complexa dos processos de desenvolvimento rural busca superar abordagens centradas no Estado e/ou no mercado. Pressupõe-se, assim, que mudanças nas redes sociais de um território, seja com a alteração de posições ou na coesão interna por meio do conflito, conduzem a mudanças sensíveis na maneira como os atores se relacionam entre si e como elaboram, aprovam e implementam seus projetos de desenvolvimento ao longo do tempo.

O autor abre caminho para que a própria sociologia do desenvolvimento e a sociologia rural (re)descubram nas relações sociais uma fonte analítica de interpretação dos processos sociais rurais, reivindicando uma abordagem relacional para o desenvolvimento frente às tradicionais fórmulas funcionalistas de análise. Deixa claro, porém, que a referência às redes não fornece respostas precisas aos problemas do desenvolvimento rural, mas cria oportunidades de se repensar as abordagens tradicionais e ajustar novos ângulos para a análise das dinâmicas sociais de desenvolvimento. Neste sentido, as redes poderiam ampliar as possibilidades para se compreender a natureza complexa e multifacetada do desenvolvimento rural e, considerando esta natureza, rejeitar respostas uniformizadoras e padronizadas de políticas internacionais.

Preocupado com a capacidade heurística da noção de redes e sua aplicação nos estudos do desenvolvimento rural, Murdoch (2000) sugere que não seja possível definir um único modelo de desenvolvimento para diferentes territórios. Ao contrário, é preciso reconhecer que existem diferentes tipos de rede, envolvidos em diferentes processos sociais de desenvolvimento, interagindo de diversas maneiras e com contextos particulares, o que implica diferentes estratégias, projetos e estilos de desenvolvimento rural.

2.3.1.3 Capital social

Pode-se conceituar capital social aqui, segundo Steiner (2006), como uma rede de relações duradoura entre indivíduos, mais ou menos institucionalizada, que constitui um recurso real ou potencial que pode ser mobilizado por eles para atingir seus objetivos. A exemplo de Steiner, boa parte da literatura contemporânea sobre capital social se apropria da noção de redes sociais, principalmente associando as redes como portadoras de recursos

sociais. As redes são exploradas como elemento importante na promoção tanto de coesão social quanto na construção de conexões entre grupos sociais, destacando assim os tipos de vínculos sociais.

Woolcock (1998) apresenta a proposta de desenvolver a noção de capital social com base na imersão social (*'social embeddedness'*). O autor considera que, primeiro, a imersão em si pode tomar várias formas distintas, a depender da natureza dos laços sociais, e moldar de forma distinta os tipos de oportunidades e constrangimentos dos atores. Em segundo lugar, que a imersão em uma determinada rede possui custos correspondentes, e que tal custo parece mudar significativamente ao longo da trajetória de desenvolvimento.

O alto grau de densidade e fechamento caracterizando as relações sociais relativamente de pequena escala e troca informal, nos mercados de pequenas comunidades, por exemplo, poderia impor restrições consideráveis sobre seus membros em tentativas de participarem de redes de troca maiores, mais extensas e sofisticadas, coordenadas por instituições formais e pelo Estado. De acordo com Granovetter (1992b), os grupos coesos possibilitam um fluxo contínuo de informações entre os atores, mas também geram com frequência estruturas normativas e elementos culturais que exercem efeito sobre o comportamento de seus membros, buscando a manutenção da coesão interna. Por estas características, esses grupos são chamados pelo autor de redes de alta densidade.

Para analisar se os custos ou benefícios da imersão prevalecem em qualquer situação, os estudiosos começaram a sugerir que a presença ou ausência de um conjunto complementar de laços sociais autônomos precisavam ser incorporadas na análise. Isto significava observar em que medida os membros de uma comunidade ou município tem acesso a relações com atores de outras localidades (não-membros). Nesta abordagem, a coordenação dos processos de desenvolvimento territorial requer que os atores e os grupos dos quais façam parte sejam capazes de manter ambos os laços sociais, “imersão” e “autonomia”. É importante considerar, então, que assim como há formas diferentes de imersão, há também formas distintas, mas correspondentes, de autonomia.

Narayan (1999) e Woolcock e Narayan (2000) assinalam que na literatura sobre desenvolvimento dois tipos de capital social são frequentemente identificados: “*bonding social capital*”, referente aos laços de união e proximidade dentro de uma comunidade coesa, e “*bridging social capital*”, referente à formação de pontes entre grupos diferentes. O primeiro se aproxima da noção de laços fortes e o segundo, da noção de laços fracos,

como descritos por Mark Granovetter, o que sugere uma grande influência deste autor sobre tal abordagem de capital social. As diferentes formas de combinação destes dois tipos de capital social geram resultados distintos para o desenvolvimento.

Woolcock (1998) sintetiza sua noção de capital social com vistas à promoção do desenvolvimento, considerando estes dois tipos e sua perspectiva de integração entre os níveis micro e macro. Ele sugere que, em nível micro, operam dois tipos de capital social – de ligação (*'linkage'*) e de integração (*'integration'*). Quanto mais densa e integrada a rede de relações sociais e a confiança generalizada dentro de um determinado grupo, maior a sua dotação de capital social de integração. Mas quanto maior a presença deste capital social, mais os membros tendem a ser desencorajados a moverem-se geograficamente (e também seus projetos), e a se engajarem em redes extragrupoais ou extramunicipais. Por outro lado, quanto mais capital social de ligação, mais os indivíduos têm liberdade e oportunidade de participarem de uma ampla gama de atividades; mas pode faltar-lhes a base de uma comunidade estável para fornecer orientação, apoio e identidade para avançarem neste sentido, ou seja, eles têm ligação, mas não integração. Em nível macro, o autor caracteriza o capital social como a existência de sinergia institucional, relacionada às relações entre Estado e sociedade civil, e a integridade organizacional, dizendo respeito à credibilidade das organizações em seus campos de atuação.

Pode-se dizer que a operacionalização desses tipos de capital social em termos de desenvolvimento rural reside na análise da natureza das relações estabelecidas pelos atores de um território, tanto entre si, quanto com atores externos, seja por meio de organizações formais ou informais. Moyano-Estrada (1999) indica exemplos a este respeito. Para ele, a sinergia institucional se refere à cooperação entre associações agrárias, associações não-agrárias e instituições públicas. A integridade organizacional está associada à eficiência conferida aos serviços prestados pelas organizações de agricultores e a seu reconhecimento e legitimidade pela sociedade. A integração se refere à participação dos agricultores em associações comunitárias e a identificação dos agricultores com um projeto associativo comum. Já a ligação ressalta a participação dos agricultores e suas organizações em associações extracomunitárias e em grupos de desenvolvimento rural em escala regional.

Em decorrência da identificação de tipos diferentes de capital social, constata-se que eles são acionados em diferentes etapas do processo de desenvolvimento e que nem todo tipo de capital social contribui com o desenvolvimento. O que em certa fase é

registrado como benefício, em outra pode ser convertido em custo para a continuidade do processo. “O capital social é, portanto, um componente fundamental, mas enigmático da equação do desenvolvimento, precisamente porque ele pode melhorar, manter ou destruir o capital físico e humano” (WOOLCOCK, 1998, p. 185). Neste sentido, a operacionalização da noção de capital social para esta pesquisa reside na definição da natureza das relações intergrupos, nas características dos vínculos sociais que unem ou afastam os atores que compõem o território, e como tais vínculos possibilitam ou constroem relações intermunicipais e extraterritoriais.

Precisa-se sublinhar, desde já, que as redes ou o capital social não devem ser abordados como instituições ou substitutos a elas. É de fundamental importância para o desenvolvimento desse campo de estudo que ele se abra para as contribuições de abordagens institucionalistas, articulando as relações sociais que tecem as redes aos contextos institucionais que lhe servem de referência (NEE e INGRAM, 1998).

2.3.2 Marco de análise institucional das dinâmicas territoriais de desenvolvimento

Para construir um marco de análise institucional, que embase análises empíricas e que complemente outras abordagens teóricas na explicação de dinâmicas territoriais de desenvolvimento, mobilizou-se alguns pressupostos teóricos do novo institucionalismo em análise organizacional, que tem profundas raízes sociológicas, chegando a ser chamado por alguns autores de vertente sociológica do neoinstitucionalismo (POWELL e DIMAGGIO, 1999). Nesta vertente, as instituições são definidas a partir de regras e normas, mas consideram-se também os modelos mentais e morais, símbolos e construções cognitivas que fornecem significados que condicionam a ação humana. Esta vertente também ressignifica a cultura e os sistemas culturais como sinônimos de instituições, trazendo para a discussão as redes de relações sociais, hábitos e símbolos que influenciam modelos de comportamento e promovem mudanças institucionais (HALL e TAYLOR, 1996).

Segundo Peters (2003), o institucionalismo na sociologia e teoria das organizações considera que as normas e valores possuem papel central às organizações para explicar a conduta individual e coletiva. Os atores são considerados a partir de sua incorporação a uma complexa série de relações com outros atores. Um dos principais

pressupostos defendidos pela nova versão deste institucionalismo é que os indivíduos não são autômatos que respondem passivamente a sua socialização, mas escolhem entre diversas influências e analisam e interpretam os significados de seus comportamentos e dos comportamentos de outros atores com quem se relacionam.

Apesar das diferenças, todas as vertentes neoinstitucionalistas apresentam pontos em comum. Elas se concentram na construção de ordens sociais locais, que poderiam ser chamadas de “campos”, “arenas” ou “jogos”. Estabilidade é uma das palavras que com maior frequência se associa à noção de instituição, significando a construção de rotinas às ações e certa segurança ontológica aos atores. Como argumenta Douglas (1998), uma instituição tornar-se estável significa assumir alguma forma reconhecível e, por isso, compartilhada por um mesmo grupo social, legitimada e aceita pelos seus membros. Em geral, o argumento básico e fundante é que as instituições importam para a vida social, e sua relação com a ação exige compreender que elas tanto capacitam quanto coagem os atores sociais.

A teoria neoinstitucional possui certa proximidade com a teoria da estruturação de Giddens: elas fornecem perspectivas complementares sobre a constituição e manutenção de sistemas sociais. Ambas compartilham a premissa de que a ação é, em grande parte, organizada por instituições e reconhecem que as instituições são criadas, mantidas e alteradas por meio da ação e das relações sociais (BARLEY e TOLBERT, 1997). Outra premissa fundamental compartilhada é que as “instituições são intersubjetivamente transmitidas” (PETERS, 2003, p. 210), isto é, dependem da interação social para sua construção e reprodução.

Auxiliar a esta compreensão é a abordagem de Berger e Luckmann (2011), para os quais as instituições podem ser entendidas a partir de um caráter rotinizado das ações que lhe reproduzem. O processo pelo qual se criam padrões de ação e interação na sociedade é a institucionalização, que resulta em instituições. Na origem deste processo reside a habituação. Qualquer ação repetida com frequência molda-se num padrão que pode depois ser reproduzido com economia de esforço, tornando-se um hábito. A habituação traz consigo o importante ganho psicológico de se limitarem as opções, conservando alguma estabilidade à atividade humana.

As instituições são, neste sentido, as tipificações de atores e de ações tornadas hábito, disponíveis a todos os membros do grupo social. Elas reproduzem e regulam um

padrão de comportamento, produzindo estabilidade. São, assim, estruturas sociais; socialmente construídas por meio das interações (BERGER e LUCKMANN, 2011). A estrutura social é o somatório das tipificações e dos recorrentes padrões de interação estabelecidos pelo seu intermédio. De acordo com os autores, as instituições possuem sempre uma história da qual elas são produto, sinalizando a importância de se localizar temporalmente os processos de habituação.

Para Scott (1987), uma característica comum dentre grande parte das definições de institucionalização é reconhecer que se trata de um processo social no qual os membros de um grupo passaram a reconhecer e aceitar uma definição comum de certa realidade, cuja validade não está atrelada a pontos de vista particulares e é tida como legítima, como o modo como as coisas são ou deveriam ser feitas. Corrobora com este argumento a afirmação de Meyer e Rowan (1999) de que práticas institucionalizadas são como elementos “*taken-for-granted*” das organizações e grupos sociais.

É preciso considerar, ainda, que as ordens institucionalizadas variam ao longo do tempo, principalmente por que a desinstitucionalização é também um processo recorrente, levando invariavelmente a mudanças significativas nos repertórios de ação e nos padrões criados. Segundo Scott (1995), a desinstitucionalização é geralmente o princípio de uma mudança institucional, pois se refere ao enfraquecimento ou desaparecimento de instituições, quando as rotinas se esvanecem e as regras ficam difusas, desestabilizando as relações sociais. Acontece quando as regras estabelecidas são desafiadas pelos membros do grupo e passam a não regular mais os comportamentos sociais. Isto geralmente possui um caráter processual, como transição, e dificilmente ruptura, pois não representa o abandono geral das práticas anteriormente institucionalizadas, mas sua transformação.

A consideração de alguns autores de que as redes e comunidades podem se tornar instituições (PETERS, 2003) pressupõe um processo de institucionalização que possibilita a regulamentação e a racionalização das práticas e das relações. Ribeiro (2008) chega a conceituar as instituições como a cristalização de redes sociais, considerando que a institucionalização das redes gera um conjunto de normas e significados compartilhados que produzem estabilidade, coerência e identidade entre seus membros.

Zucker (1987) compartilha do argumento de que a institucionalização aumenta a estabilidade nos sistemas sociais, mas reforça seu caráter cognoscitivo. As estruturas organizacionais podem ser influenciadas por pressões decorrentes de dentro da própria

organização, das estratégias dos atores e de coalizões internas, e não apenas por pressões provenientes de fontes externas. A organização passa a ser vista também como instituição, que cria significados sobre a realidade e elementos culturais que condicionam a interação entre seus membros.

Neste sentido, técnicas, serviços e políticas institucionalizados podem funcionar como mitos e muitas organizações os adotam cerimonialmente, mais do que por demandas de suas reais atividades de trabalho (MEYER e ROWAN, 1999). Essa dimensão simbólica das estruturas formais reflete a busca por apoio e legitimidade no campo em que a organização se insere, entrando frequentemente em conflito com critérios de eficiência¹⁰. Sua legitimidade se baseia na suposição de que eles são racionalmente efetivos, o que não resulta necessariamente em serem tecnicamente mais eficientes. Para se tornarem legítimas, as práticas e estruturas institucionalizadas precisam ser compartilhadas pelo grupo, conscientemente conhecidas por outras organizações ou disponíveis para que assim sejam. De acordo com os autores acima mencionados, as organizações que incorporam elementos socialmente legitimados em suas estruturas formais o fazem para maximizar sua capacidade de sobrevivência, para tornarem-se igualmente legítimas e alcançarem melhores posições em suas redes de relacionamento e acessar recursos estratégicos.

Apesar de não se aprofundarem nos mecanismos de transmissão dos mitos, Meyer e Rowan (1999) mencionam as redes de relações sociais como suas difusoras. As relações sociais que possibilitam a proximidade entre organizações são vistas como canais de transmissão e captação de informações, de representações simbólicas, enfim, de uma série de conteúdos que as particularizam, mas que as tornam fundamentais para a coesão e também expansão de um campo organizacional. Mizruchi (2006) chama a atenção para esse papel das relações sociais, afirmando que a análise de redes sociais pode contribuir para explicar como símbolos e mitos se disseminam e por que alguns e não outros são adotados, independentemente de serem ou não mais eficientes em termos objetivos.

Neste ponto traz-se à tona a discussão tão cara ao institucionalismo sobre mudança institucional, pois ela pressupõe a institucionalização e a desinstitucionalização e, assim, uma mudança simbólica. A história já provou que as instituições não se eternizam

¹⁰ Para dar substância a essa ideia é preciso deixar claro, como fez Scott (1987), que nenhuma organização é apenas um sistema técnico; todas são sistemas sociais [assimétricos] e existem em um ambiente institucional que tenta delimitar a realidade social.

em uma forma específica, com os mesmo valores, e que elas também podem desaparecer e dar lugar a alternativas. Isso varia de acordo com a sociedade e com a capacidade dos grupos sociais de imprimem novas lógicas e sentidos a suas ações na vida cotidiana. Barley e Tolbert (1997) definem mudança das instituições, em geral, como processos contínuos e situados historicamente. Conforme argumentam, as relações sociais constituem instituições diacronicamente, enquanto as instituições influenciam a ação sincronicamente, mas a mudança institucional sempre é contínua.

Uma importante perspectiva teórica institucionalista sobre o papel da ação na mudança institucional é apresentada por Fligstein (2007), a partir do conceito de “habilidade social” (*social skill*), construindo um fundamento sociológico da ação em oposição ao individualismo metodológico. Esta perspectiva torna-se relevante para este trabalho, principalmente ao passo que busca relativizar a ênfase institucionalista que diria que as regras e os recursos existentes em um território (campo) são os elementos constitutivos da vida social, e acrescentar que a capacidade dos atores de utilizarem habilmente estes elementos precisa ser considerada. “A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é uma habilidade social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais” (FLIGSTEIN, 2007, p. 62). Este conceito possibilita analisar o papel dos atores na construção e transformação de instituições.

Tendo por referência o conceito de “habilidade social” de Fligstein (2007), Abramovay (2006) argumenta que a cooperação nos territórios deixa de ser produto virtuoso produzido por certas circunstâncias históricas favoráveis (como em Putnam (1996) e Fukuyama (1996)) ou por certas políticas bem construídas (como em Evans (2004)) e passa a ser resultado da tentativa dos diferentes grupos sociais de moldarem suas regras básicas. Esse argumento denota a capacidade de agência dos atores, que não se inclinam simplesmente a constrangimentos estruturais opressivos.

A ação e as interações entre os atores, portanto, não são determinações do ambiente institucional. Os atores possuem habilidades, distribuídas assimetricamente, para realizarem seus interesses e construam coalizões políticas¹¹. É por meio da interação

¹¹ Fligstein (2007) não advoga a favor de um comportamento individual autointeressado. Ele considera que os atores, de fato, buscam seus interesses e se envolvem em interações para realizá-los, mas também que os atores são “socializados” (coletivizados), possuindo ações motivadas e orientadas aos grupos dos quais fazem parte.

social, e por isso de conflitos e crises entre os atores sociais, que as instituições são criadas e transformadas. Ressalta-se, então, uma dimensão política da construção social das instituições.

Nesta perspectiva as instituições são conceituadas como

[...] regras e significados compartilhados (implicando que as pessoas estão conscientes delas ou que elas podem ser conscientemente conhecidas) que definem as relações sociais, ajudam a definir quem ocupa qual posição nessas relações e orientam a interação, ao proporcionar aos atores quadros cognitivos ou conjuntos de significados para interpretar o comportamento dos outros (FLIGSTEIN, 2007, p. 64).

Abordagens institucionalistas contribuem, assim, para compreender como a mudança institucional está relacionada a uma mudança nas relações sociais, de modo que não seja possível entender a conduta individual ou organizacional desvinculadas de um contexto social. Para Friedland e Alford (1999, p. 294, tradução nossa), “é por meio das relações sociais concretas que os indivíduos e as organizações procuram alcançar seus fins, mas também dão significado à vida e reproduzem esses sistemas simbólicos”.

De acordo com estes autores, a participação dos atores em redes sociais deve ser analisada também e, sobretudo, em termos de seu significado simbólico, pois dificilmente a manutenção de uma relação se dará apenas por interesses materiais. À medida que a relação acontece, ela é interpretada pelos atores, os quais também são interpretados e representados uns pelos outros. As tipificações decorrentes desse processo condicionam a natureza do vínculo e os recursos e regras que estarão em jogo. Neste sentido, as mudanças institucionais não prescindem das relações sociais, ao contrário, estão associadas à criação de novas relações e novas ordens simbólicas.

Segundo Peters (2003), a ideia da existência de redes de diversos tipos que conectam atores públicos e privados tem sido a interpretação predominante na análise das instituições que possibilitam a relação entre Estado e Sociedade. O Estado deixa de ser o ator central no processo de construção de políticas e é percebido como um dos atores de uma rede que, sozinho, dificilmente promoverá mudanças institucionais. A rede formada pelo conjunto das interações entre diversos atores é concebida como uma estrutura que se define relacional e cognitivamente.

Estes argumentos questionam certos modelos institucionalistas que postulam o imperativo determinista dentro do qual um campo institucional supra-organizacional integrado normativamente determina as formas organizacionais e homogeneiza as organizações que dele fazem parte, difundindo processos isomórficos de mudança, como em DiMaggio e Powell (2005). Esse imperativo desconsidera a adoção de formas organizacionais particulares por ações políticas adaptativas que visam construir novas lógicas institucionais¹². Desconsidera, ainda, a existência de múltiplas lógicas institucionais disponíveis aos indivíduos e organizações como bases para suas ações em favor de um padrão institucional único. “Sem atores, sem subjetividade, não é possível explicar a mudança. E sem múltiplas lógicas institucionais disponíveis para proporcionar significados alternativos, é pouco provável que os sujeitos encontrem uma base para a resistência” (FRIEDLAND e ALFORD, 1999, p. 320-321, tradução nossa).

Essa visão relacional das mudanças institucionais é reforçada por Kirschbaum (2010, p. 17), ao afirmar que a indução de padrões de interação entre grupos em uma organização ou entre organizações pelo ambiente institucional “não é ‘mecânica’ (total adesão) ou ‘apenas cerimonial’ (sem adesão aos elementos instrumentais originais), mas passa por um processo de negociação em vários níveis”. O processo de difusão e tradução de práticas ou regras em uma organização ou entre organizações de um mesmo campo é, assim, um processo concomitante de formação e transformação de laços sociais. Com base nesse autor, pode-se argumentar que existe um aspecto negocial e interacional que caracteriza, por exemplo, a implementação de uma política pública cujas instruções normativas visam estabelecer formas de organização e interação entre atores em um determinado território. Este aspecto revela que o resultado das políticas pode ser determinado pela maneira como os atores negociam seu acesso a elas e a intervenção do Estado num território.

¹² Lógica institucional, para Friedland e Alford (1999), se refere a um conjunto de práticas materiais e representações simbólicas que constituem princípios de interação e organização compartilhados por um determinado grupo social.

2.4 Quadro analítico

Propor tal fundamentação teórica se alinha à necessidade de formulação de uma abordagem relacional das políticas e práticas de desenvolvimento nos territórios rurais. Isso reflete um afastamento da acepção de desenvolvimento de epistemologias positivistas predominantes no *mainstream* e de suas fundamentações básicas em teorias econômicas clássicas e métodos nomotéticos. Principalmente porque o ponto de partida não é exclusivamente a ordem instituída, mas os processos sociais pelos quais ela é construída e desconstruída. Esta proposição está na rota de uma tendência das ciências sociais em que, de acordo com Emirbayer (1997), pesquisadores estão procurando por abordagens que revertam a suposição básica das análises estruturalistas estáticas e se direcionem para uma realidade social em termos dinâmicos e processuais.

A ênfase de uma abordagem relacional, como se propõe aqui, reside em como relações sociais específicas são construídas, reproduzidas e transformadas nos territórios a partir de sua criação pelo Estado, influenciando e sendo influenciadas pela política pública. O território emerge, assim, como alicerce sobre o qual se processa uma dinâmica de desenvolvimento; que, neste caso, se analisa como uma dinâmica social, considerando o próprio território como um conjunto de relações sociais superpostas.

Isso pressupõe ir além dos desenhos institucionais e prescrições das políticas operacionalizadas pelo Estado e compreender a natureza dos projetos de desenvolvimento em seus contextos particulares e as relações sociais que os circunscrevem. O foco de análise sugerido aqui é, portanto, o dos processos sociais que constroem e dão sentido ao território. Trata-se das relações que vinculam ou afastam os atores, identificando a natureza dos conflitos e da cooperação entre eles e suas representações sobre o território.

Destarte, uma dimensão analítica que precisa ser considerada se refere à ação, que resgate a agência humana nos quadros teóricos sobre desenvolvimento rural, considerando a natureza das relações sociais, as representações sociais e os atores que de fato intervêm no território. Emirbayer (1997) afirma que agência humana é comumente identificada com a noção “*self-actional*” da vontade humana. Por contraste, o ponto de vista relacional proposto pelo autor vê agência como inseparável do desdobramento dinâmico das situações cotidianas e implica o engajamento pelo ator em diferentes ambientes estruturais, tanto reproduzindo, quanto transformando as estruturas. O autor ainda acrescenta que a

agência sempre deve ser considerada em relação a alguma situação, pois não se trata de um interesse pessoal, mas de uma espécie de capacidade; é sempre um processo dialógico no qual os atores, imersos na *durée* da experiência vivida, interagem com outros atores em contextos de ação coletiva situados espaço-temporalmente (EMIRBAYER, 1997).

Uma análise da ação necessita também de uma contextualização institucional, ressaltando uma dimensão estrutural dos processos sociais. Contudo, estrutura não deve ser concebida *a priori* como algo rígido e estático. Ao contrário, é associada à estabilidade, já que possui uma característica recursiva, sendo também processual. Não se concebe analisar qualquer fenômeno numa abordagem relacional sem propor uma interação recíproca entre a estrutura e a ação, na qual ambas se atualizam, produzindo mudanças – novas instituições, estratégias e projetos de desenvolvimento, por exemplo.

O quadro analítico que se propõe aqui, como um desdobramento teórico, parte do construto “dinâmicas sociais em territórios rurais”, residindo aí o fenômeno que se pretende explicar como determinante do desenvolvimento territorial rural. A dinâmica social compreende a forma de organizar (*‘organizing’*) o território, os sentidos a ele atribuídos e as interações entre os atores, que constantemente são atualizados. Assim, cada território possui sua dinâmica particular, que denota ritmos e estilos diferenciados de desenvolvimento e de gestão das políticas públicas. A operacionalização da análise da dinâmica social como se concebe aqui pode ser dividida em duas dimensões analíticas principais: dimensão estrutural e dimensão acional, as quais abrigam categorias analíticas das quais se parte para a apreensão de uma realidade empírica.

A dimensão estrutural diz respeito a uma dimensão meso e macroanalítica, à realidade de regulação do território. Corresponde à sua morfologia social, ou seja, à forma como as relações sociais estão estruturadas e conformam certos arranjos organizacionais. Considera-se relevante nesta dimensão a morfologia da rede e suas configurações. Os padrões institucionais, principalmente normativos e coercitivos, (impostos pelo Estado/política pública e regras tácitas e explícitas definidas entre os atores nos Colegiados, por exemplo) que influenciam o território também constituem um importante foco, já que são condicionantes das intervenções no território no âmbito da política territorial. O eixo de análise desta dimensão é, portanto, o contexto estrutural e institucional que envolve e condiciona as relações sociais no território. Por conseguinte, as principais categorias analíticas definidas aqui *a priori* para orientar a coleta de dados e as

análises foram: (i) características morfológicas da rede que forma o território e (ii) instituições, se referindo ao conjunto de regras e normas que orientam as interações entre os atores no território.

Entretanto, para não enfatizar uma análise estruturalista, é preciso considerar também uma dimensão acional, referindo-se a uma dimensão microanalítica, ao nível das ações e projetos coletivos. Significa identificar quem são os atores sociais que interagem no território e compreender a formação histórica das redes naquele contexto, porque os atores se organizam de determinada forma, os conflitos e disputas de poder inerentes ao território, as representações sociais sobre o território e sobre os outros atores membros. Ressalta-se também, assim, um elemento cognitivo, que envolve os sentidos atribuídos pelos atores à experiência territorial, à política e à rede que a operacionaliza e a maneira como isso influencia seu engajamento no território. O eixo de análise desta dimensão é, portanto, a historicidade e a natureza das relações que formam a rede do território e os sentidos a ela atribuídos. Por conseguinte, as principais categorias analíticas definidas aqui *a priori* são: (i) natureza das relações sociais e (ii) sentidos do território e da rede que o constitui.

A seguir, a Figura 1 tenta sintetizar um esquema representativo do percurso teórico que levou à síntese que constitui esse quadro analítico, desde os referenciais teóricos propostos à sua derivação em dimensões e categorias analíticas definidas para tentar explicar os construtos da pesquisa. Esse esforço teórico de síntese nada mais é que um recorte arbitrário do autor, condicionado pelo posicionamento ontológico já apresentado anteriormente, para definir as lentes a partir das quais se analisou o objeto de estudo.

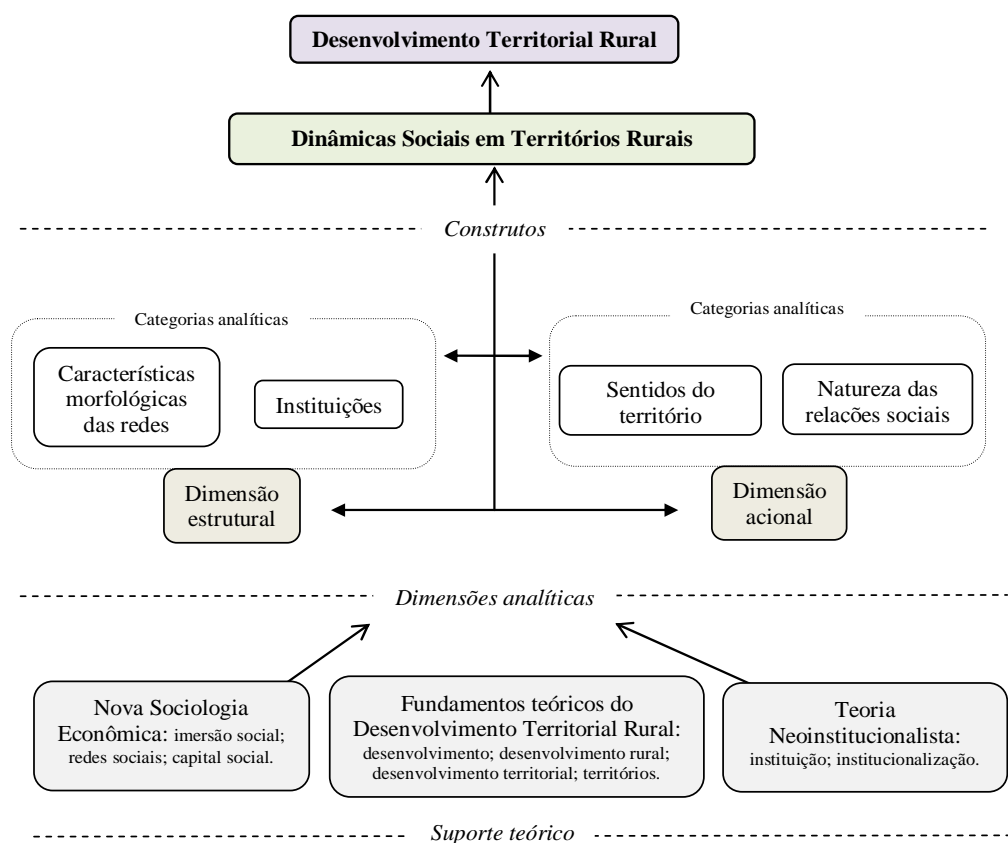


Figura 1: Representação do quadro analítico. Fonte: Elaborado pelo autor

Este quadro analítico não se encerra nesta síntese, pois o caráter relacional que se pretende exige argumentar sobre a integração analítica das dimensões e categorias, que, na Figura 1, é representada pelos fluxos recíprocos das setas ao nível das dimensões analíticas. As duas dimensões estão intimamente conectadas na análise da dinâmica social, pois são mutuamente influenciadas uma pela outra, ou seja, mantêm uma relação contínua e recursiva entre si. Esta integração analítica corresponde a uma análise sistêmica dos processos sociais nos territórios, de abstrair dos projetos territoriais e seus resultados práticos a sua essência, os processos que lhe são subjacentes, que lhe definem, mas que são de complexa apreensão se analisados de forma fragmentada e polarizada entre abordagens estruturais e voluntaristas.

Não obstante a separação esquemática das categorias analíticas, elas estão imbricadas nas experiências empíricas de desenvolvimento territorial, não existindo sobreposição de uma sobre outra na compreensão do objeto de estudo. Dispositivos institucionais buscam a reprodução de certos sentidos sobre o território, mantendo coesão e

estabilidade entre os membros. Mas à medida que a natureza das relações entre eles é alterada, os sentidos atribuídos ao território também podem ser, repercutindo na estrutura das relações sociais e, assim, mudando certas instituições. Na medida em que surgem conflitos e disputas no território, por exemplo, para a aprovação de um projeto a um determinado município, pode-se instigar a formação de coalizões políticas para conduzirem tal processo e viabilizarem interesses específicos, o que diretamente pode implicar mudanças no posicionamento dos atores na rede territorial. Portanto, depreende-se que as categorias analíticas se influenciam mutuamente, mantendo uma relação recíproca.

Nesse sentido, o leitor não precisa esperar encontrar, nesta tese, um trabalho de aplicação de uma teoria a um caso ou a uma realidade específica. A abordagem teórica definida foi apropriada criticamente com a finalidade de criar um quadro analítico, uma lente para se enxergar um fenômeno. Isso traduz, assim, o ponto de vista a partir do qual nesta tese se analisou o objeto de estudo, de modo em que as análises aqui realizadas não são produtos de uma especulação teórica, mas uma construção intelectual para interpretar problemas inseparavelmente empíricos e teóricos.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Neste capítulo, apresenta-se o delineamento metodológico da pesquisa, derivado do referencial teórico e realizado em consonância com o recorte analítico, explicitando as características do processo de pesquisa aqui empreendido. O posicionamento ontológico e epistemológico do pesquisador é também um orientador desse processo, e é particularmente condicionado pela imersão social do pesquisador em seu campo científico. A validade científica, assim, está relacionada também, sobretudo, a questões de coerência ontológica e vigilância epistemológica e não propriamente apenas à rigidez dos procedimentos metodológicos. Esta foi uma preocupação no desenvolvimento da tese, exigindo um significativo esforço intelectual.

3.1 Características da pesquisa

Esta é uma pesquisa de natureza qualitativa, assim definida por se considerar um universo de significados, motivos, valores e ações que correspondem a um espaço mais profundo das interações sociais e a processos históricos, os quais não poderiam ser reduzidos à operacionalização e quantificação de variáveis. As pesquisas qualitativas, como argumenta Richardson (1985), direcionam-se, sobretudo, a descrever a complexidade de determinado problema em seu contexto particular e compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais.

Para Creswell (2009), a pesquisa qualitativa é importante quando o contexto de investigação não é suficientemente compreendido e quando as perspectivas dos sujeitos de pesquisa são cruciais. Tal abordagem ainda caracteriza investigações que devem ocorrer no cenário natural do problema de pesquisa e é emergente ao invés de estritamente pré-configurada. Esta opção pela pesquisa qualitativa está de acordo com os pressupostos teóricos desta tese, na medida em que valoriza os sujeitos de pesquisa, o contexto no qual interagem e a representação que fazem sobre o fenômeno investigado. Além disso, as opções aqui definidas ressaltam a importância metodológica conferida às interações entre

os atores, que não podem se resumir a padrões de conexão social, mas também à natureza das relações e aos processos subjacentes a [e condicionantes da] sua estruturação.

Esta pesquisa pode ser caracterizada também como interpretativa, tipo de pesquisa em que ocorre uma mudança de atenção (DOMINGUES, 2004): dos fatos, como é o caso de pesquisas explicativas causais, à significação, ou seja, ao plano da natureza dos fenômenos. Esse tipo de pesquisa se adequou à proposta desta tese, pois possibilitou interpretar as características de determinado fenômeno e os sentidos a ele atribuídos pelos sujeitos, não se restringindo à simples identificação da existência de relações entre variáveis, mas pretendendo também apreender a natureza das relações e suas implicações para o objeto de estudo.

De acordo com Domingues (2004, p. 120),

[s]e é verdade que a explicação se volta para o *modus operandi* dos fenômenos e indaga como eles se comportam, uns funcionando como causa outros como efeito, em contrapartida a interpretação, mais descolada do empírico e se pondo num nível mais teórico ou mesmo mais ‘subjetivo’, se volta para o *modus significandi* dos fenômenos (vale dizer: o modo como nós os significamos, bem como a forma como eles nos interpelam ou nos afetam) e pergunta não pelo como, mas pelo *por quê* e *para quê* das coisas ou seu sentido.

A perspectiva interpretativa da pesquisa se associa à tentativa de entender e explicar tais processos sociais fundamentalmente do ponto de vista dos atores diretamente envolvidos com o território, enfatizando diferentes trajetórias e sentidos pelos quais ele se construiu e se transforma, e por meio do qual determinadas relações se estabilizaram.

3.2 Estratégia de pesquisa: estudo de caso

Foi utilizado como estratégia de pesquisa o estudo de caso. Segundo Yin (2001), ele é indicado quando o pesquisador lida com condições contextuais, acreditando que elas são de grande relevância para se compreender o fenômeno de estudo. O método de estudo de caso consiste no exame intensivo de um ou mais objetos de estudo, a fim de prover o mais profundo e completo entendimento desse objeto, empregando-se variadas técnicas de coleta de dados, com vistas à compreensão das circunstâncias em que eles se encontram e a

natureza dos fenômenos que o compõem (GREENWOOD, 1973; EISENHARDT, 1989). Destarte, o caso é contextualizado e não analisado como uma entidade autônoma.

Propõe-se aqui o estudo de caso qualitativo, que enfatiza a busca pela produção de sentidos, tentando apreender a visão particular dos sujeitos de pesquisa. O pesquisador procura, assim, compreender a natureza dos acontecimentos, das configurações sociais e das expressões de valores, imergindo no contexto próprio de acontecimento dos fatos. Nesta perspectiva, o estudo de caso busca ser sempre reflexivo, contrastando fatos e relacionando conceitos para interpretação dos fenômenos.

Por estas características, o estudo de caso qualitativo aqui tomou caráter interpretativo. Para Godoy (2005, p. 124), o estudo de caso toma caráter interpretativo quando, além de conter uma rica descrição do fenômeno estudado, busca “desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas”. Isso demandou, como mencionado acima, uma rica incursão empírica, que possibilitou a obtenção de um volume significativo de dados, seu cotejamento e confrontação com as referências teóricas.

No estudo de caso qualitativo, o pesquisador despende um tempo substancial para interagir no local, pessoalmente, em contato com os sujeitos de pesquisa e imerso nas atividades e operações realizadas por eles, refletindo acerca dos significados do que está acontecendo e do que já tenha acontecido. O que os pesquisadores são incapazes de apreender com sua observação em campo, se obtém por meio de entrevistas com pessoas que vivenciaram ou vivenciam o fenômeno ou por meio de documentos que registraram fatos relevantes (STAKE, 1994).

O estudo de caso, portanto, e da forma como foi aqui concebido, parte de uma construção teórica sob a lógica indutiva, e não de uma ilustração empírica do caso. Nesta tese, o problema de pesquisa foi uma derivação da exploração teórica do fenômeno, ou seja, mais ampla, mas a opção pelo estudo de caso se deve à forma como o recorte analítico foi proposto, que levou em consideração que cada território é um fato social circunscrito. No que se refere ao objeto de estudo, os territórios rurais criados pelo Estado brasileiro, justifica-se a opção pelo estudo de caso diante da particularidade de cada um dos territórios, compostos por diferentes municípios, em um complexo arranjo intermunicipal com seus diferentes atores e dinâmicas sociais. Isso contribui para definir a

necessidade de aplicação de um estudo de caso buscando aprofundar significativamente sobre a realidade investigada.

Além disso, não foi objetivo desta tese generalizar resultados sobre o desenvolvimento dos territórios rurais, tão pouco proceder a comparações para verificar as melhores condições ou estratégias que poderiam ser “recomendadas” para outros territórios, no sentido de comparar situações e, normativamente, como grande parte da literatura, identificar o que cada território fez de melhor para que se possa replicar. Ao contrário disso, a proposta foi analisar a dinâmica social de um território e compreender suas interfaces com a operacionalização da política e com a promoção do desenvolvimento rural. Ou seja, tratou-se aqui de elucidar categorias explicativas e não prescrever estratégias exitosas ou fracassadas.

Em se tratando das contribuições do estudo de caso para um campo científico, Yin (2005) argumenta que eles são generalizáveis a proposições teóricas, entretanto, não são generalizáveis a populações e universos, pois o estudo de caso não representa uma amostragem, e o objetivo do pesquisador é ampliar teorias (generalização analítica) e não mensurar frequências (generalização estatística). Neste sentido, o propósito de se adotar o estudo de caso não foi fazer uma análise particularizante de um território, mas uma análise contextualizada que permitisse elaborar reflexões teóricas sobre o fenômeno e, assim, subsidiar análises sobre os demais territórios.

3.2.1 O caso: Território Serra do Brigadeiro

De acordo com Stake (1994), o caso selecionado para um estudo de caso deve representar alguma população de casos. O fenômeno de interesse é geralmente observável nos demais casos, mesmo que com particularidades contextuais. Tendo em vista que a população de casos desta pesquisa se refere aos territórios criados pela MDA no Brasil, percebe-se que eles compõem dois programas: o Territórios de Identidade e o Territórios da Cidadania. Apesar de diferenças significativas em relação ao tamanho dos territórios e volume de recursos investidos, os territórios dos dois programas seguem princípios e uma estrutura de organização similares. Uma vez que a aproximação do pesquisador com a realidade local do território Serra do Brigadeiro na Zona da Mata de Minas Gerais, e as

particularidades de sua constituição por decorrência das mobilizações em torno da criação e gestão do PESB, este território foi selecionado para a realização da pesquisa. Ele foi criado no início do programa pelo MDA e, ao longo de mais de 10 anos de criação, já recebeu importantes montantes de recursos para aplicação em projetos.

A pesquisa partiu, portanto, do estudo de um território delimitado pela política. Trata-se de uma definição instrumental, de cunho normativo, mas que coincide, neste caso, com a identificação de um território constituído, historicamente, como referência socioespacial para atuação dos atores, organizados em torno do PESB. A apropriação do recorte definido pela política territorial para a pesquisa é exatamente porque ela cria um marco de referência comum a uma série de atores, referências tanto valorativas e simbólicas, quanto normativas e regulativas. Isso facilita o recorte analítico da pesquisa, reduzindo o escopo de análise. Assim, enquanto instância empírica, o território é tomado como a principal referência das interações entre os atores envolvidos com a política territorial.

O território Serra do Brigadeiro foi homologado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) em 2003, sendo um dos primeiros territórios constituídos no Brasil. O território abrange nove municípios: Muriaé, Rosário da Limeira, Miradouro, Fervedouro, Divino, Araçuaia, Ervália, Sericita e Pedra Bonita, os quais possuem expressão significativa de população rural, assim como mostra a Tabela 1 abaixo. A base social e geográfica para delimitação do TSB foi o PESB, já que houve na região um histórico de mobilizações contra a demarcação do Parque com cota de reserva ambiental que prejudicava os agricultores familiares da região e a favor de um processo participativo em seu planejamento. A exceção nesse caso é Rosário da Limeira, que não possui área dentro do Parque, mas, pela proximidade com os demais municípios e histórico sindical, acabou sendo incluído.

Cidade	População rural	População urbana	Área territorial (km²)	Densidade demográfica (hab/km²)
Araponga	5.111	3.041	303,793	26,83
Divino	8.337	10.796	337,776	56,64
Ervália	8.476	9.470	357,489	50,20
Fervedouro	5.585	4.764	357,683	28,93
Miradouro	4.580	5.671	301,672	33,98
Muriaé	7.540	93.225	841,693	119,72
Pedra Bonita	4.866	1.807	173,928	38,37
Rosário da Limeira	1.951	2.296	111,156	38,21
Sericita	3.410	3.718	166,012	42,94
Total	49.856	134.788	2951,202	435,82

Tabela 1. Informações Populacionais do Território da Serra do Brigadeiro 2014. Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Os atores que participaram da construção do PESB se mobilizaram em torno da proposta de constituição de um território no âmbito do PRONAT do MDA, e iniciaram, em 2003, uma série de ações para compor um documento de apresentação das potencialidades da região. O eixo aglutinador da proposta, portanto, foi o PESB. A existência prévia desta experiência reforçou perante o Estado um processo histórico de articulações institucionais e de acúmulo de capital social e respaldou a decisão favorável de homologação do TSB. Desde então, o desenvolvimento rural passou a ser discutido também em âmbito regional, envolvendo de maneira inédita atores da sociedade civil e das municipalidades. Isso foi possível com a institucionalização de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) paritário, instância máxima na gestão social da política. Assim como consta em registro no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do TSB, este momento histórico foi reconhecido pelos atores como uma oportunidade de se inserirem na construção de uma política pública inovadora e de criar opções para o desenvolvimento regional (CTA, 2004).

O TSB está localizado no norte da Zona da Mata Mineira e ocupa uma área total de 2.944 km², equivalendo a 8,4% da superfície da Zona da Mata (FÁVERO, 2006). O território é geograficamente dividido por uma cadeia montanhosa no sentido norte-sul, a qual atua como uma barreira divisória ou fronteira natural entre os municípios que se localizam ao leste e a oeste. Como se percebeu em campo, os entrevistados se referem a esta condição geográfica para descreverem a divisão entre grupos internos no Colegiado e diferenciações de base de atuação das organizações, mencionando a localização como de um lado ou de outro do Parque (o PESB). A Figura 2, a seguir, apresenta o mapa planialtimétrico do território, que explicita a localização dos municípios e a referida divisão geográfica em função do PESB.

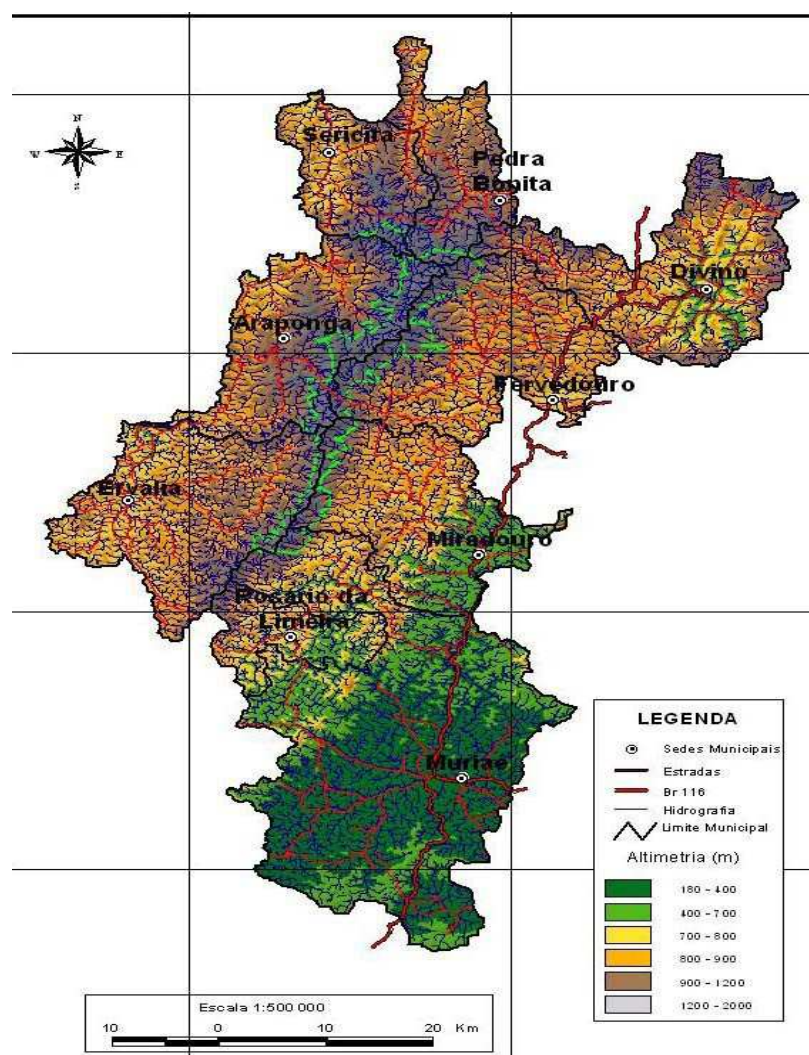


Figura 2: Mapa planialtimétrico do território Serra do Brigadeiro. Fonte: CTA (2004)

O território situa-se entre duas das mais importantes bacias hidrográficas do sudeste brasileiro, a bacia do Rio Doce e a bacia do Rio Paraíba do Sul. As principais vias de acesso aos municípios do território são a rodovia BR-116 (Rio-Bahia), que percorre os municípios de Muriaé, Miradouro e Divino; a rodovia BR-262 (Belo Horizonte-Vitória) que cruza a BR-116 na altura do município de Realeza; e a MG-262, que liga Belo Horizonte ao interior da Zona Mata, além de uma rede de estradas vicinais, pavimentadas ou de terra, que interliga os municípios (CTA, 2004).

Considerando a localização, as características históricas, geográficas e culturais da Serra do Brigadeiro e a intervenção de várias organizações da região na concepção do território, foram definidos vários eixos prioritários para investimento no TSB. Um dos principais instrumentos de planejamento previsto como estratégia para implementação do PRONAT foi a construção do PTDRS, que deveria ser realizado coletivamente e definir eixos estratégicos para orientarem a elaboração dos projetos territoriais que orientam a alocação dos recursos. No TSB, os eixos principais foram: preservação e recuperação do meio ambiente, turismo rural, agricultura familiar diversificada, agroindústria familiar e artesanato e cultura. Essas temáticas representaram uma síntese do que os atores vislumbravam como os rumos necessários para consolidar um desenvolvimento rural sustentável adequado às necessidades da agricultura familiar. A intenção aqui com esta apresentação pontual do TSB foi apenas criar um ponto de partida, uma contextualização inicial sobre o objeto de estudo. A descrição da dinâmica de funcionamento do TSB e dos atores que se articularam para operacionalizar a política será feita nos próximos capítulos, referentes aos resultados da pesquisa.

3.3 Coleta de dados e sujeitos de pesquisa

A seleção de técnicas de coleta de dados é alinhada à abordagem qualitativa da pesquisa, por isso priorizou-se aquelas que tinham maior potencial para se apreender as percepções dos sujeitos envolvidos. Tendo em vista os objetivos e a dispersão geográfica dos sujeitos da pesquisa, definiu-se como técnicas de coleta de dados a aplicação de

entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado, a observação e a análise documental. A pesquisa de campo foi realizada no período de abril a agosto de 2014.

Estas técnicas foram adotadas buscando maior interface entre os diferentes tipos de dados, sempre com vistas à sua triangulação. Nesta pesquisa, realizou-se especificamente a triangulação de dados que, segundo Vergara (1998), refere-se ao uso de diferentes fontes de dados, possibilitando a emergência de novas perspectivas relacionadas ao objeto de estudo. As diferentes técnicas de coleta de dados foram concebidas, assim, como essencialmente complementares, de modo que os elementos potenciais de uma técnica puderam suprir as deficiências de outra, e os diferentes dados coletados puderam ser confrontados entre si, expressão da articulação dialógica e não hierárquica entre as diferentes fontes de dados que se prezou nesta tese.

A pesquisa documental subsidiou a construção do roteiro de entrevistas. Foram analisados documentos relacionados à regulação das interações entre os atores no território, que dizem respeito ao “funcionamento do território”, principalmente o regimento interno, e documentos que sistematizaram as discussões entre os atores, principalmente atas das reuniões do Colegiado. Foi realizada também uma densa revisão bibliográfica sobre estudos já realizados sobre o PESB e o TSB, compilando informações relevantes sobre a construção histórica dessas experiências e a operacionalização do PRONAT. A pesquisa documental e a revisão bibliográfica específica recolheram informações sobre a história das relações e conflitos no âmbito das instâncias formais que operacionalizam a política territorial.

A entrevista com roteiro semiestruturado iniciou-se por questionamentos básicos, fundamentados no referencial teórico, que interessavam à pesquisa, e que posteriormente ofereceram grande campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que foram surgindo à medida que se recebiam as respostas dos informantes. Tal técnica, portanto, visa orientar o diálogo entre pesquisador e entrevistado, sempre com vistas aos desdobramentos da conversa em sentido definido pelo pesquisador para melhor subsidiar a análise do problema de pesquisa (TRIVIÑOS, 1987). O roteiro de entrevistas foi estruturado em torno de cinco blocos de questões, um com questões gerais e os outros quatro orientados por questões específicas, elaboradas a partir das quatro categorias definidas no quadro analítico. As entrevistas versaram sobre as relações estabelecidas entre os atores antes e após a criação do território, explorando o histórico e a natureza destas relações, as

percepções sobre o território e os conflitos em sua gestão. Antes de se iniciar a pesquisa de campo, foram realizados pré-testes que levaram à revisão e ao aperfeiçoamento do roteiro de entrevista, o qual se encontra no Anexo 1.

Constituíram-se como população da pesquisa os membros de organizações da sociedade civil e do setor público que integram o Codeter do TSB, especificamente aqueles que atualmente assumem ou que já assumiram o cargo de conselheiro. A definição dos sujeitos de pesquisa foi iniciada pela definição de dois grupos de informantes, visando garantir que houvesse representantes da sociedade civil e do setor público. A definição dos informantes em cada grupo considerou o critério de acessibilidade e saturação, quando as respostas começam a se tornar repetitivas.

Foram realizadas, no total, 24 entrevistas, envolvendo informantes de todos os nove municípios do território, priorizando pessoas que acompanham ou acompanharam a política desde o início. Todos os entrevistados já foram ou são membros do Codeter, exceto dois entrevistados de Sericita e um de Pedra Bonita, que pouco sabiam da existência da política, mas muito contribuíram para compreender o desengajamento das organizações destes municípios na rede do território. Das 26 entrevistas, 16 foram realizadas com representantes da sociedade civil (um representante de cada um dos sindicatos dos nove municípios do território, um representante do CTA, um do Cepec, três técnicos(as) que atuaram como articuladores territoriais, um do Ceifar e um representante das EFAs) e 10 com representantes de organizações do setor público (um representante da Emater e um representante de cada uma das nove prefeituras do território). Do total de entrevistados, apenas quatro eram mulheres e a média de idade dos entrevistados foi de 42,5 anos, variando de 31 a 53 anos. 15 entrevistas foram gravadas mediante aprovação prévia dos entrevistados, sendo que as demais não o foram em função das condições do ambiente de entrevista ou por solicitação dos próprios entrevistados. O registro das entrevistas gravadas indica que a duração média de cada uma girou em torno de 1 hora e 10 minutos.

Para fins de nomeação dos informantes nesta tese, buscando preservar suas identidades e as organizações de origem, eles foram agrupados em dois grupos distintos, seguindo a divisão que orienta a composição do Colegiado Territorial: (i) representantes de organizações da sociedade civil; e (ii) representantes de organizações do setor público. Além disso, ao longo da transcrição das entrevistas, sentiu-se a necessidade de se criar aqui outra categoria de nomeação, para expressar aqueles informantes que no momento da

pesquisa eram representantes de prefeituras, mas que possuíam sua origem e trajetória no movimento sindical, mantendo um discurso alinhado aos interesses do sindicalismo, os quais foram denominados de “representantes do setor público oriundos do movimento sindical”.

Como um dos focos de análise da tese era a rede de atores que operacionaliza a pesquisa, buscou-se agregar às entrevistas formas de captar a configuração dessa rede, já que isto é considerado neste trabalho como constituinte da dinâmica social do território. Apesar de se reconhecer aqui a importância metodológica da representação gráfica das redes sociais por meio de softwares especializados, como o UNCINET 6, optou-se por não realizar apenas uma descrição morfológica da rede e elaborar outra estratégia que fosse mais consonante com a abordagem relacional e a pesquisa qualitativa propostas nesta tese. Calcular métricas que caracterizariam a rede pouco contribuiria para compreender sua formação histórica, suas transformações e os elementos políticos e simbólicos a elas subjacentes e que referenciam sua configuração. Os argumentos acima estão em concordância com a discussão feita por Emirbayer e Goodwin (1994) diante da questão de que a análise de redes pode acabar não fazendo mais que uma descrição da realidade social e, em última instância, pode não considerar no conceito o processo dinâmico que condiciona essa realidade ao longo do tempo e acabar retirando o dinamismo e a historicidade das redes, reificando-as. Defende-se aqui um estatuto ontológico às redes como dependentes das práticas sociais e dos significados que os indivíduos atribuem a elas, buscando superar a concepção reificada.

Para viabilizar metodologicamente a análise da rede, a partir desse estatuto ontológico, buscou-se durante a realização das entrevistas captar dos entrevistados o entendimento que tinham sobre a rede de organizações envolvidas na operacionalização do PRONAT. Realizou-se nesta pesquisa uma “apreensão qualitativa da rede”, partindo das percepções dos entrevistados sobre a natureza e a estrutura das relações. Ao final de cada entrevista, o foco do diálogo entre pesquisador e entrevistados eram as relações entre as diferentes organizações, momento em que os entrevistados construía oralmente a estrutura da rede e contextualizavam as conexões sociais que a formavam. Como auxílio metodológico nesse processo, o pesquisador fornecia uma folha de papel A4 e lápis e caneta para que os entrevistados pudessem representar no papel a rede como a entendiam e explicassem o porquê de assim a representarem. Essa apreensão qualitativa foi de grande

relevância e possibilitou ampliar a compreensão sobre as mudanças e a natureza das relações, para além da forma como a rede estava estruturada. Isso permitiu apreender que cada informante visualizava a rede de uma maneira e, assim, que essa “visualização” era condicionante de seu engajamento nessa rede. Os desenhos, portanto, foram um importante auxílio metodológico para a representação visual, mas o cerne desse processo de apreensão da rede foram as explicações sobre ela e suas mudanças. Foi a representação oral por meio do diálogo com o pesquisador que explicitou importantes elementos de entendimento da dinâmica das interações sociais no território. A seguir, as Figuras 3 e 4 apresentam exemplos de desenhos realizados durante a pesquisa de campo. Em suma, não se trata aqui de um estudo na área de análise de redes sociais, enquanto método de descrição sumária da morfologia da rede, mas de uma análise qualitativa da rede como forma de organização em um território rural instituído pelo Estado.

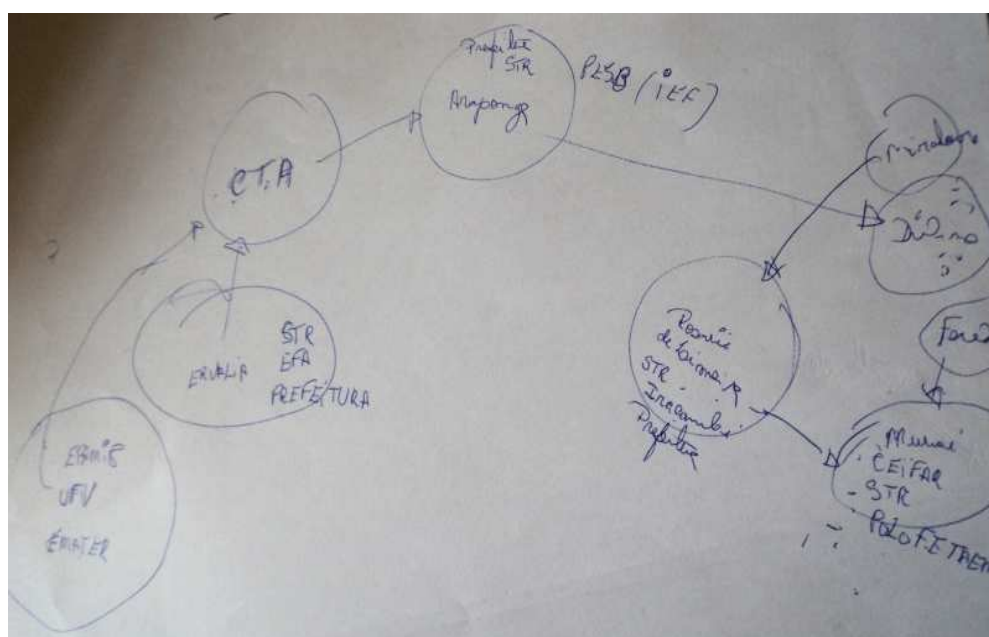


Figura 3: Desenho da rede por um representante de organização da sociedade civil¹³. Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

¹³ Na elaboração desse desenho o entrevistado buscou separar visualmente as organizações entre um lado e outro da Serra do Brigadeiro e em seguida relatou as relações entre elas, demonstrando que existe uma separação de dois grupos, que coincide com essa separação geográfica, mas as organizações de Divino estão vinculadas diretamente às organizações do outro lado da Serra. Após realizar o desenho e descrever as relações entre municípios e suas organizações, o entrevistado foi relatando como as organizações se articulavam, a história dessas articulações e os conflitos que definiam essa separação entre grupos.

3.4 Organização e análise dos dados

A organização e a análise dos dados foram operadas com inspiração na técnica de “análise de conteúdo”. Para Bardin (2011), a análise de conteúdo pode ser caracterizada como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo empírico que permitam inferências sobre significados e sentidos que os atores sociais exteriorizam no discurso. Como argumentam Laville e Dionne (1999), a análise de conteúdo consiste em demonstrar a estrutura e as principais características de um conteúdo para distinguir seus elementos constituintes e extrair sua significação.

O método foi aqui apropriado sob perspectiva qualitativa, adequada à concepção metodológica e conceitual da pesquisa, seguindo três etapas subsequentes e complementares: (i) exploração; (ii) organização; e (iii) interpretação. A etapa inicial consistiu na separação e preparação dos materiais que foram analisados (documentos, transcrição de entrevistas e caderno de campo) e a realização de uma leitura geral para reconhecimento do conteúdo desses materiais. Foi a exploração inicial do material, seguindo o recorte analítico delimitado pela pesquisa e buscando tornar os dados mais significativos e inteligíveis aos propósitos da pesquisa.

A segunda etapa consistiu essencialmente na codificação do material, processo pelo qual os dados brutos foram alocados em unidades de significação, permitindo o recorte e a descrição das características do conteúdo pertinentes à pesquisa. A codificação envolveu a realização do recorte do conteúdo, que se refere à separação do conteúdo por núcleos de sentido (ou ideias constituintes), aos quais são alocados fragmentos dos depoimentos e documentos.

Já a terceira etapa buscou criar as categorias analíticas, dotando os dados de sentido, confrontando-os com o aporte teórico e propondo inferências. De acordo com Bardin (2011, p. 117), “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupando esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos”. A categorização foi uma operação de classificação dos núcleos de sentido anteriormente definidos. O critério de categorização foi a categorização semântica, ou categorização temática, agrupando temas ligados ao problema de pesquisa

que tinham significado comum sob uma mesma categoria. A definição das categorias analíticas, porém, aconteceu antes da pesquisa de campo, como derivação do quadro analítico, mas foram modificadas e complementadas na fase metodológica da interpretação, em função do que a análise dos dados aportou para explicar o fenômeno em tela.

A partir do quadro analítico definido para esta pesquisa, identificou-se quatro categorias-eixo, as quais orientaram todo o procedimento de coleta de dados e a exploração inicial do material empírico coletado, quais sejam, características morfológicas das redes sociais, instituições, sentidos do território e natureza das relações sociais. Porém, durante o processo de análise dos dados, no momento de categorização, percebeu-se que os núcleos de sentido que sintetizavam o conteúdo em relação ao problema e aos objetivos da pesquisa eram cinco, os quais se tornaram categorias para orientação das análises dos dados: (i) sociogênese do território, reforçando a perspectiva histórica na análise da rede e do desenvolvimento; (ii) configurações da rede, em que se identificou os atores que integram a rede, as características da rede, sua natureza e morfologia; (iii) elementos condicionantes da intervenção dos atores no território, dispondo sobre as questões que interferem no engajamento ou desengajamento na rede; (iv) dimensão institucional, em que foram revelados dispositivos institucionais formais e informais que referenciavam as interações no território; e (v) implicações da política e da dinâmica social no território, anotando questões sobre como os rumos do desenvolvimento territorial foram influenciados por eles. Estas categorias orientaram e estruturaram as análises empíricas desta tese, de modo que cada uma das categorias representa um de seus capítulos, os quais são apresentados a seguir.

4 SOCIOGÊNESE DO TERRITÓRIO SERRA DO BRIGADEIRO

Como apresentado acima, o quadro analítico construído para orientar esta pesquisa ressaltou a importância de se considerar a historicidade de um território para a sua análise, pois a sua trajetória de organização e institucionalização diz muito sobre como ele se configura atualmente. A historicidade pode explicitar a dinamicidade da rede de atores que forma o território, já que somente a história mostra as mudanças na natureza e na estrutura das relações sociais. O lastro histórico da rede territorial é permeado por instituições que lhe moldaram, como a Igreja, o Sindicalismo e o Estado, e, segundo Berger e Luckmann (2001), é impossível compreender adequadamente as instituições sem entender o processo histórico em que foram construídas. É por isso que se recorre aqui à realização de um resgate histórico das experiências significativas da região, envolvendo a organização da agricultura familiar e sua intervenção na Serra do Brigadeiro.

Esta é uma lacuna em muitos trabalhos de análise e descrição de redes sociais, já que a maioria deles foca em representar morfologicamente a rede, explicando pouco sobre a gênese desta morfologia e as transformações que a antecederam. A partir desses pressupostos, buscou-se nesta pesquisa definir como ponto de partida, para compreender a dinâmica social do território, uma análise sobre seu processo de constituição, entendendo-o como uma construção social, empreendida pelos atores e influenciada pelo ambiente institucional. Neste processo de construção social, portanto, a historicidade da rede que forma o território é uma categoria central, que indica a morfogênese do TSB e reconstitui os elementos fundamentais de seu processo de institucionalização.

Porém, uma preocupação recorrente para realizar esta tarefa foi definir até que ponto na história do território seria necessário retroagir. Tornava-se imprescindível ao menos reconstruir a trajetória das articulações entre diferentes atores que o compõem. Os documentos analisados reiteradamente indicavam que o marco histórico era o PESB, pois ele foi fundante de articulações em torno de um espaço comum e promotor inicial do encontro entre sociedade civil e poder público municipal. Além disso, era a referência inicial de “imposição” de regras e regulações¹⁵ às relações sociais estabelecidas nesse

¹⁵ Aqui se refere especificamente àquelas relacionadas à instituição de uma reserva legal, que definiam as condições de exploração e manutenção no espaço instituído do PESB.

território e, ao mesmo tempo, de mobilização e articulações regionais para a construção de uma identidade territorial e defesa dos direitos dos agricultores familiares.

No desenvolvimento da pesquisa, com o aprofundamento da análise documental e a aplicação de entrevistas-teste, verificou-se que o marco de instituição do PESB era mesmo importante. No entanto, centrar a atenção exclusivamente no PESB obscureceria questões essenciais para se compreender as dinâmicas sociais que atualmente condicionam o processo de desenvolvimento rural. Percebeu-se que acontecimentos históricos que extrapolam e antecedem a experiência do PESB condicionaram as organizações criadas, seu conteúdo ideológico e forma de atuação e, assim, as relações sociais já estabelecidas, com grupos e coalizões definidas e conflitos e disputas em voga. Não obstante todos os fatos históricos que influenciaram as configurações sociais do território, o principal elemento que aqui se destaca como ponto de partida é a formação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e do Movimento da Boa Nova (MOBON) vinculados a Igreja Católica e direcionados às comunidades rurais. Constatou-se que residia aí a gênese do que hoje se constitui como movimento político da agricultura familiar na Zona da Mata Mineira, sendo a origem dos sindicatos de trabalhadores rurais e dos partidos políticos de esquerda, bem como das demais organizações de agricultores familiares que atuam no TSB. Os depoimentos¹⁶ a seguir são sugestivos nesse sentido e contextualizam essa decisão:

Antes do território... Começou foi com as organizações mais ligadas à Igreja, com as Comunidades Eclesiais de Base. Que tinha uma articulação, um contato com o povo do entorno da Serra. (Representante de Organização do Setor Público oriundo do movimento sindical, 2014)

Essa questão da agricultura familiar já vem sendo trabalhada aqui desde a época da CEBs. Na comunidade eclesial de base já começou a ter esse norte, essa visão de comunidade e interação, e em cima desse trabalho que começou depois a criar as organizações, criou os sindicatos, o CTA e as outras. Então desde aquela época que a gente sente que... Em mais de 20 anos o povo já tem esse norte da agricultura familiar pra começar a trabalhar. (Representante da sociedade civil, 2014)

¹⁶ Todos os depoimentos aqui registrados estão transcritos *ipsis litteris*. Foi respeitada a fala dos entrevistados tal como foram produzidas, i.e., não preocupou-se aqui em interferir em qualquer possível “inadequação linguística” no que diz respeito às normas gramaticais instituídas.

Ficou evidente na pesquisa que as organizações que representam a sociedade civil no TSB são praticamente todas vinculadas ao movimento sindical, com orientação ideológica bem definida, voltada à autonomia dos trabalhadores rurais, à sua luta por direitos e ao engajamento efetivo em todas as esferas da política, o que remete à história das CEBs e MOBON. Isto está ligado à emergência de um novo sindicalismo no meio rural, que, ao contrário do sindicalismo tradicional, não era preocupado apenas com questões burocráticas e se distanciava de um trabalho assistencialista, não podendo ser compreendido sem contextualizar o papel desempenhado pela Igreja Católica (FAVARETO, 2006). O novo sindicalismo, por esta gênese, toma um cunho mais politizado e combativo, como era denominado, caracterizando-se pela sua imersão em um movimento social que questionava as condições de vida no campo e o modelo de desenvolvimento agrícola excludente. Apesar do tempo, o aparato político e ideológico herdado das CEBs tem importantes repercussões nas configurações atuais da rede que forma o TSB, traçando identidades e condicionando a dinâmica das interações sociais ao longo da história. Exatamente por isso, compreender o que representou e como se manifestou na região esse movimento político-religioso é de fundamental importância.

4.1 Fundações históricas da organização política da Agricultura Familiar na Zona da Mata Mineira

Falar da atuação das CEBs é retratar o momento histórico em que a Igreja Católica tenta integrar-se, cada vez mais, à sociedade civil e aos movimentos sociais com o papel de contribuir para a sua auto-organização e para a superação das condições de exploração e opressão. O principal reforço institucional nessa direção provém das Conferências Episcopais Latino-Americanas, realizadas na Colômbia (Medellín-1968), no México (Puebla-1979) e na República Dominicana (Santo Domingo-1982). A ideologia e a prática religiosa reconstruídas por esse processo levam a Igreja a direcionar a sua atuação na sociedade brasileira, dando maior atenção para a situação dos pobres e dos excluídos (AZEVEDO, 2004).

De acordo com Gomes e Andrade (2011), no Brasil, a atuação política da Igreja Católica foi reforçada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que

estimulou o clero das dioceses a vivenciarem processos de renovação eclesial e de atuação social, desenvolvendo, principalmente a partir da década de 1970, as CEBs e as pastorais sociais, como a Pastoral da Terra, que deu origem à Comissão Pastoral da Terra (CPT), e a Pastoral Operária. Esses elementos históricos transformaram radicalmente o quadro das relações vivenciadas antes pela Igreja no Brasil.

Para Petrini (1984), a atuação política da Igreja Católica por meio das CEBs era marcada por um importante dinamismo, que conseguia ampliar a ressonância de suas ações. Tal dinamismo caracterizava-se ao menos por três elementos principais: (i) utopia, que evocava critérios éticos e religiosos para a formação da consciência crítica e por meio dos quais eram comparados e julgados todos os aspectos da realidade social, política e econômica, inclusive a submissão e a exploração dos grupos e indivíduos em vulnerabilidade; (ii) método, que edificava-se sobre o princípio de aproximações progressivas entre os filhos de Deus para a construção de seu reino. Trata-se da própria vida em comunidade, baseada em relações solidárias e de corresponsabilidade assumidas pelos membros com o enfrentamento dos conflitos, normalmente discutidos e avaliados no seio da comunidade; e, por fim, (iii) ideologia, que se edificava sobre a crença religiosa com seus valores, seu horizonte transcendente e seus livros sagrados, por um lado, e a realidade social, cada vez mais desmistificada, por outro.

De acordo com Freitas e Freitas (2013b), as CEBs se constituíram como congregações católicas nos quais o clero e os agentes pastorais eram engajados no propósito de despertar a consciência política e social dos trabalhadores rurais¹⁷ visando a sua autonomia. Outro aspecto característico das CEBs, como argumenta Burdick (1996), foi a presença de pequenos grupos de reflexão, principalmente no meio rural, nos quais seus membros liam a Bíblia juntos e discutiam suas implicações no que diz respeito ao dia-a-dia de suas vidas.

A literatura demonstra que a disseminação e expansão das CEBs nas décadas de 1970 e 1980, quando esteve mais intensa, foi maior nas áreas rurais do que nas áreas urbanas. Como diz Betto (1981, p. 26), “[é] na zona rural que as comunidades de base mais proliferam”, pois o “homem do campo”, em maior intensidade, tem a religiosidade impregnada na sua cultura.

¹⁷ Nesta tese o termo “trabalhadores rurais” é utilizado como sinônimo de “agricultores familiares”, apesar de se compreender que há diferenças conceituais entre eles.

Freitas e Freitas (2013b) afirmam que, no meio rural da Zona da Mata Mineira, a intervenção das CEBs foram de fato marcantes, desencadeou uma série de mudanças na estrutura social e nas relações de poder, constituindo novas relações políticas e engendrando processos de organização. De acordo com Silva (2010), essa foi uma região de domínio de fazendeiros em que as relações políticas eram entremeadas pelas relações entre oligarquias rurais. Tais oligarquias, na expressão maior de domínio dos fazendeiros, se impunham como orientação social e política das dinâmicas das relações sociais e das organizações de trabalhadores no meio rural. A atuação das CEBs frente a essa elite dominante inicia-se na base popular com um processo de aproximação da realidade que era chamado de “conscientização”, indicado também com as palavras “acordar” ou “despertar” para a realidade. A formação das comunidades orientou a reflexão dos agricultores da região em busca de mudanças (FREITAS e FREITAS, 2013b).

Foi possível perceber pelos relatos e pela revisão histórica, que o trabalho das CEBs, em relação às comunidades, reordenou os espaços de sociabilidade dos trabalhadores rurais a partir de sua realidade local na Zona da Mata Mineira. Como observaram Freitas e Freitas (2013b) acerca dos municípios desta região, a referência comunitária tornou-se palco para emergência de relações de confiança, respaldadas pela fé, em um projeto religioso, e pelas interações sociais, em um projeto político de transformação da realidade desse segmento.

As relações de vizinhança e parentesco que já existiam nas comunidades rurais foram reforçadas pelas interações cotidianas promovidas pela prática religiosa e formavam os laços fortes, caracterizados por Granovetter (1983) como de maior intensidade e proximidade entre os atores. No entanto, o movimento das CEBs mantinha uma dinâmica de contato entre as comunidades e não apenas no interior delas por meio do diálogo e reflexão em âmbito municipal e até regional, que se estendeu com a criação dos STRs. “Os elos entre as comunidades, estabelecidos por meio de laços fracos (de menor intensidade e frequência nos contatos), foram essenciais para transpor uma ação política restrita à comunidade local, para uma intervenção ampliada e conjunta dos atores sociais envolvidos no movimento” (FREITAS e FREITAS, 2013b, p. 443).

Segundo Petrini (1984, p. 142) “[...] o caráter de maior originalidade das CEBs parece consistir justamente na agilidade com a qual se estabelecem os nexos que ligam as pessoas entre si”. Essa constatação remete à formação das redes sociais, aos contatos

estabelecidos por meio dos espaços de sociabilidade criados nas comunidades e destas entre si. Os vínculos sociais constituídos se expandiram também para a dimensão simbólica que liga cada pessoa ao contexto social e às problemáticas em comum, de modo que o “pessoal” e o “político” não emergem como contraditórios ou excludentes, nem apenas complementares, mas estritamente ligados.

Como argumentam Freitas e Freitas (2013b), a expansão das redes sociais e dos trabalhos das CEBs na Zona da Mata Mineira foi potencializada com o surgimento do MOBON, em meados da década de 1970, que deu nova dinâmica ao trabalho pastoral e político. O MOBON reunia CEBs de diferentes municípios em encontros regionais de reflexão, nos quais participavam representantes de cada comunidade de base. Cada representante, ao retornar às suas comunidades, possuíam “missões” a cumprir: levar o que aprenderam para outras CEBs (CINTRÃO, 1996). A partir destas missões e desta dinâmica de trabalho, o MOBON foi se expandindo, envolvendo paróquias progressistas e CEBs isoladas, aumentando gradativamente a capilaridade da mobilização dos trabalhadores no meio rural. Para Gomes e Andrade (2011), o importante nesse movimento era que as pessoas se encontravam e começavam experiências de comunidade, por meio dos relacionamentos pessoais. A dinâmica desses encontros favoreceu a formação de muitas lideranças regionais, que protagonizaram mobilizações e a constituição de organizações de representação de classe, especialmente na década de 1980.

O MOBON em Minas Gerais se tornou um movimento historicamente caracterizado como missionário, que buscava a realização de missões para integração de regiões, e não apenas comunitário e localizado, ampliando as articulações intermunicipais em torno da “Boa Nova”¹⁸, construindo caminhos para a vivência de uma fé cada vez mais ligada à vida concreta das pessoas (GOMES e ANDRADE, 2011). Neste processo, até mesmo por influência das CEBs, reconheceu-se que o lugar fundamental de formação das pessoas para as lutas sociais é dentro das próprias lutas e de suas organizações específicas, fortalecendo a dimensão política da atuação religiosa. Reforça-se, então, o papel fundamental da Igreja na tecelagem de redes sociais pra além da esfera comunitária, traçando relações entre lideranças de diversas comunidades e municípios em torno de uma causa comum e de um território (físico e simbólico) compartilhado. De acordo com Ricci

¹⁸ Princípios religiosos de valorização da vida e da dignidade humana, baseados na doutrina católica apostólica romana.

(2002, p. 119), uma “intrincada rede” de trajetórias pessoais, comunitárias e políticas foi sendo costurada pelas atividades religiosas desenvolvidas pelo MOBON desde a década de 1970.

Na Zona da Mata Mineira, esse movimento político-religioso materializou importantes mudanças organizacionais, especialmente com a identificação de demandas dos trabalhadores rurais e a mobilização para constituir organizações que as supririam formalmente. De acordo com Cintrão (1996, p.61),

[e]xtremamente afinado com a “doutrina” das CEBs, o Mobon pregava que ‘a fé sem obras é morta’, e chamava as pessoas a intervirem na realidade e a se organizarem para diminuir a exploração. Os encontros também serviram para os agricultores descobrirem que havia muitos problemas comuns. Em 1983, o Mobon estava bastante forte, e mais ou menos nesse período começou-se a discutir sobre os diferentes “instrumentos” para intervir na realidade, como as associações e, principalmente, os sindicatos e os partidos políticos.

Foi nos encontros do MOBON, com apoio de várias CEBs de municípios da Zona da Mata, que os instrumentos de intervenção na realidade foram se desdobrando das mobilizações sociopolíticas dos trabalhadores rurais como alternativas de representação política e de inclusão produtiva a eles. Esse movimento ampliou os laços que iriam levar, posteriormente, à organização sindical (FREITAS e FREITAS, 2013b). Historicamente, portanto, o movimento pastoral de base redundou na organização dos trabalhadores rurais na Zona da Mata, o que promoveu a formação de muitos sindicatos de trabalhadores rurais (STRs) na década de 1980.

No início dos anos 80, a CPT [Comissão Pastoral da Terra] inicia um trabalho na região para fundação de Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STRs. O primeiro STR criado nessa fase foi o de Visconde do Rio Branco, importante base de assalariados da cana-de-açúcar, em 1983. Além da CPT, assessores da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais – Fetaemg – tiveram uma atuação significativa na fundação deste STR. Em seguida surge o STR de Muriaé. [...] Em seguida são fundados os STRs de Tombos, Miradouro, Vieiras, Araponga e Paula Cândido entre outros. Todos os STRs citados tinham forte influência da CPT e, principalmente, da articulação política desfechada pelo MOBON na região (RICCI, 2001, p. 125).

De acordo com Ricci (2002), em 1986 inicia-se na região da Zona da Mata Mineira uma articulação entre sindicatos, ainda que informal, mobilizando inicialmente os STRs de Tombos, Muriaé e Visconde do Rio Branco, que coordenavam um processo de

mutirões de visitas a outros municípios, incentivando a fundação de STRs e sua ligação em nível regional. As lideranças envolvidas nessas articulações eram todas ligadas às CEBs e ao MOBON. A formação política-ideológica realizada pelas CEBs e pelo MOBON talvez seja a chave explicativa para compreender o grau de coesão das lideranças sindicais e sua articulação regional assentada na crença sobre a possibilidade de mudanças sociais no meio rural. O depoimento a seguir elucida esse processo:

Muito forte também, que o povo reunia muito, era o Movimento Boa nova, né? o movimento do MOBON, que normalmente em Eugenópolis tinha reuniões que a gente ia participar. Por mais que era um ato católico em si, mas era um movimento muito mais de ação, que ia além da questão religiosa, que foi até das CEBs, do MOBOM, que surgiu a necessidade do sindicato, né? Tudo começou pelas CEBs, né? pela Boa Nova, que foram sentindo necessidade de estar se criando o sindicato, porque no início era bem complicado, tinha latifundiários... era uma luta por direito mesmo. (Representante de organizações da sociedade civil, 2014)

Como organizações de representação política dos trabalhadores rurais, os sindicatos nascem, neste contexto, como demanda do próprio segmento e incorporam os elementos religiosos em seu *modus operandi*. Segundo Silva (2010), na década de 1980 chegaram a ser criados cerca de quinze sindicatos na microrregião de Muriaé (Zona da Mata Mineira), os quais formavam um Polo Sindical e eram marcados por terem lideranças vindas das CEBs. Parafraçando Betto (1981), pode-se afirmar que existia neste contexto uma “articulação dialética” entre trabalho pastoral e atuação sindical. Os argumentos que se seguem, retirados de entrevistas da pesquisa, contribuem para compreender essa formação do movimento sindical:

O nosso movimento sindical dos trabalhadores rurais é da década de 80. Começou a ser cultivado com as Comunidades Eclesiais de Base e depois criaram os sindicatos. Esses sindicatos inicialmente eles era interligados pela Central dos Trabalhadores, a CUT. Tinha até uma divergência com a Fetaemg. Mas posteriormente fizeram aí as alianças e começaram a participar da Fetaemg, até que se criaram aqui na região o polo da Fetaemg nos anos 1990, criando um fórum regional aí, que depois veio a ser dividida por microrregião. Logo depois foi criada a Associação Regional dos Trabalhadores Rurais, que foi apoiada até pelo CTA. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A partir do final dos anos 80 e princípio dos anos 90, veio a expansão de vários sindicatos criados na região, através do polo da Fetaemg e associação regional, que tinha como sede Muriaé. Havia, então, uma articulação entre esses sindicatos da região aqui, como Araponga, Rio Branco, Paula Cândido, Ervália, Miradouro, Fervedouro, Muriaé, Carangola, Tombos, Espera Feliz... Então tinha toda a

articulação desses movimentos aí que se preocupavam com essa região como um todo. (Representante de organização do setor público oriundo do movimento sindical, 2014)

Pode-se constatar, portanto, que a atuação da Igreja Católica na Zona da Mata Mineira contribuiu para construir uma racionalidade substantiva, ancorada na valorização da classe trabalhadora e na luta contra as opressões, que passou a orientar um movimento social e político de autonomização do que hoje se reconhece como agricultura familiar. Além disso, é preciso ressaltar, como observou Ricci (2001, p.129), que existe um “fio condutor” em toda a trajetória desse movimento político que é a “identidade social com o território”, o contexto regional colocado como pano de fundo das mobilizações, uma identidade que amalgama as lutas políticas a um lugar específico, com limites geográficos difusos, mas simbólica e ideologicamente bem delimitado.

Concomitante à formação dos STRs no seio das comunidades rurais e dos trabalhos das CEBs na Zona da Mata, deu-se a fundação de diretórios do Partido dos Trabalhadores (PT) por lideranças atuantes no movimento pastoral. Para Cintrão (1996, p. 65), “na linguagem das CEBs, ‘direito’ se opõe a ‘favor’, e a entrada das lideranças das CEBs/sindicais na ‘política’ iria significar não só um questionamento do circuito dos ‘favores’, mas uma disputa de adesões, uma quebra nas lealdades políticas”. As discussões político-partidárias e as disputas eleitorais que ecoaram a partir das CEBs, alavancaram o protagonismo dos movimentos sociais no meio rural e a força política da agricultura familiar. Desde então, viu-se um grande engajamento de lideranças sindicais oriundas das CEBs nas disputas eleitorais, confrontando com antigas oligarquias políticas de fazendeiros e confirmando que a emergência e a consolidação dos partidos políticos, principalmente do PT, expressam uma marca histórica desse movimento e uma herança significativa para as organizações locais da agricultura familiar (FREITAS e FREITAS, 2013b).

Ainda na década de 1980, no âmbito desse processo organizativo, surge também o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata Mineira (CTA), uma ONG formada por técnicos, em conjunto com STRs da região, os quais estão representados em seu corpo diretivo. Sua proposta de trabalho partiu inicialmente de uma crítica à modernização da agricultura e se alinhou à perspectiva das tecnologias alternativas. O papel desta ONG junto ao movimento sindical da região foi de construir uma proposta de desenvolvimento

alternativo, protagonizado pelos próprios agricultores familiares. Uma das principais mudanças instauradas na dinâmica dos sindicatos com a emergência do CTA foi a inserção do discurso e de práticas mais sustentáveis de agricultura, institucionalizando um componente ambiental na pauta do movimento, consubstanciado posteriormente na noção de agroecologia¹⁹.

Os desdobramentos desses processos (sociopolíticos e organizativos) se expandem para além de uma dimensão política. O surgimento de demandas econômicas atreladas às estratégias de reprodução das famílias implicou a constituição de novas formas organizacionais para suprir formalmente as necessidades da agricultura familiar. À medida que as CEBs reduzem sua intensidade de atuação, quando a Igreja deixa de reconhecer a legitimidade da teologia da libertação e vão perdendo força como referência organizativa, novas organizações se edificam sobre esta base sociopolítica, apropriando-se dela, ressignificando pressupostos e reorientando o movimento político da agricultura familiar na região. Edifica-se sobre esta mesma base social organizações como cooperativas e associações, que passam a estabelecer um vínculo entre os agricultores e o mercado e a acessar políticas públicas específicas para o desenvolvimento de cadeias produtivas, o que implica mudanças significativas nas formas de organização da agricultura familiar e em seus modos de vida.

4.2 O PESB como marco histórico antecessor ao TSB

O marco histórico anterior salienta a formação das organizações de agricultores familiares na Zona da Mata Mineira e dá indícios da racionalidade orientadora de seu *modus operandi*²⁰. Foi a partir daí que se formaram as organizações regionais de

¹⁹ Trata-se de um conjunto de princípios, conceitos e métodos que permitem estudar, manejar e avaliar ecossistemas agrícolas, oferecendo diretrizes para uma agricultura ambientalmente sadia, socialmente justa e economicamente viável (ALTIERI, 1999). Percebe-se uma perspectiva conservacionista da agricultura, caracterizada pela utilização de tecnologias que busquem o respeito à natureza, de forma a manter ou pouco alterar as condições de equilíbrio dos sistemas produtivos, bem como do ambiente em geral. Mas a agroecologia não ressalta apenas os princípios agronômicos ou ecológicos da produção, como é comumente caracterizada a agricultura orgânica. Ela integra também princípios socioeconômicos e culturais, buscando novas práticas agrícolas sedimentadas nas tradições e processos sociais de comunidades camponesas.

²⁰ Diz-se aqui dessa racionalidade como as referências religiosas, políticas e ideológicas introjetadas ao cotidiano das organizações por meio das pessoas que vivenciaram os princípios e a prática das CEBs e

representação dos agricultores familiares, as cooperativas e associações e organizações não governamentais que atuam diretamente com este segmento. Evidente que estas organizações, ao longo dos anos, diante das mudanças político-institucionais do Estado brasileiro, reorientaram sua forma de atuação, definindo novas demandas e novas estratégias²¹. Mas as diversas organizações derivadas desse tecido social se mantiveram ativas em suas lutas cotidianas, cooperando e se opondo entre si, na medida de seus conflitos e necessidades e cada vez mais envolvidas com o Estado por meio de políticas públicas.

Antes do PESB, a interação das organizações da sociedade civil com organizações do setor público praticamente não existia. Principalmente até o fim da década de 1980, os sindicatos e as demais organizações atuavam em paralelo às prefeituras e outras organizações públicas, às vezes até de maneira divergente, apresentando oposição umas às outras. Considerando que nessa pesquisa o recorte analítico define o TSB como *locus* de análise, e que o TSB é institucionalmente referenciado pela existência de um Colegiado que envolve tanto sociedade civil como poder público, buscou-se identificar quais os espaços públicos anteriores ao Colegiado possibilitavam a interação entre diferentes organizações em nível regional, se é que existiam. Essa era uma questão latente, já que, quando se formou o território, as organizações possuíam certo de tipo de relação entre si.

Identificou-se nas incursões empíricas da pesquisa que o principal foco de interação entre as organizações em nível supralocal foi com o processo de constituição do PESB e, posteriormente, em seu conselho consultivo. Na reconstrução histórica da rede territorial e, assim, na descrição dos processos e instituições que influenciaram a dinâmica das interações sociais (e por isso a configuração da rede), o PESB reiteradamente marcou o discurso dos informantes da pesquisa, pois foi o primeiro espaço que colocou em contato, ainda que de maneira superficial, sociedade civil e poder público. Mas mais que isso, se constituiu também como um espaço regional de articulação das organizações da sociedade civil, de maneira que se pode considerar esta experiência como um ensaio para o que veio a ser institucionalizado como TSB. Além disso, os estudos sobre o TSB definem como ponto de partida, para compreender a institucionalidade do território e a formação social

MOBOM e do movimento sindical de cunho mais combativo que defendia a luta pela autonomia e protagonismo dos trabalhadores rurais.

²¹ O trabalho de Silva (2010) analisa essas transformações no sindicato de trabalhadores rurais de Espera Feliz e ilustra esse argumento.

que o sustenta, a criação do PESB, envolvendo uma densa articulação entre organizações da sociedade civil. Tendo em vista a relevância desta experiência para se compreender o fenômeno que aqui se estuda, cabe descrever como se deu esse processo de interação na constituição do PESB.

O trabalho de Bonfim (2006) sistematizou o processo de constituição do PESB e é uma referência para compreendê-lo. A autora indica que esse processo foi iniciado em 1975, ano em que professores do Departamento de Engenharia Florestal da UFV, vinculados ao Centro Mineiro para a Conservação da Natureza (CMCN), visitaram a área que hoje é definida como PESB e então a denominaram de Serra do Brigadeiro, que envolvia os municípios de Araponga, Ervália, Divino, Miradouro, Fervedouro, Muriaé, Sericita e Pedra Bonita. Em 1976, estes mesmo professores elaboraram uma proposta para a criação de uma unidade de conservação na região, intitulando-a de Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. O projeto original previa a criação de área de proteção integral, utilizando como critério uma cota de preservação de 1.000 metros de altitude, ou seja, dentro dos limites da unidade, nenhuma área acima de 1.000m poderia ser explorada. Em 1988, o Governo do Estado de Minas Gerais autorizou a criação do PESB com base nesse projeto através da Lei nº 9.655.

No entanto, é somente a partir de 1993 que se registra a inserção de organizações da sociedade civil neste processo. Inclusive, todos os entrevistados que fizeram remissões ao processo de constituição do PESB, dataram o início neste referido ano. 1993 foi o ano em que o Instituto Estadual de Florestas (IEF) iniciou estudos para encaminhar a implantação do PESB, quando a criação do parque ganhou mais visibilidade e chegou ao conhecimento dos moradores do entorno e das organizações que ali atuavam. Para Bonfim (2006), começa-se, então, a articulação da sociedade civil²², cujo marco inicial da participação social nas discussões de criação do PESB foi a realização de um Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) aplicado pelo Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata junto ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Araponga, município com maior área dentro do Parque. Esse DRP visava identificar novas frentes de atuação do sindicato e discutir seu posicionamento e atuação nesse processo de constituição da unidade de conservação, até então mantida sobre exclusiva interveniência do CMCN e do IEF, como

²² Referindo-se aqui a organizações de representação e de assessoria aos trabalhadores rurais.

foi o caso da contestação da cota de 1.000m de altitude, que ameaçava a desapropriação de terras.

É a partir de então que se começa a mobilização de várias organizações dos municípios do entorno para tentar reverter os limites de 1.000m, uma vez que havia muitas famílias residentes acima desta cota. O processo de mobilização para garantir a participação e o atendimento dos interesses da sociedade civil foi protagonizado inicialmente pelo CTA e STR de Araponga, mas ampliada posteriormente para os STRs dos outros municípios envolvidos e para outras organizações de atuação mais regional, como a CPT, o polo regional da Fetaemg e professores da UFV que possuíam um vínculo mais estreito com os movimentos sociais da região, sediados principalmente nos Departamentos de Solos e de Educação desta instituição, somando esforços para criar oposição à proposta original que estava em implantação. De acordo com Bonfim (2006), organizações religiosas também contribuíram divulgando as informações nas comunidades e fazendo discussões sobre o assunto. O depoimento a seguir indica esse processo de mobilização da sociedade civil para contrapor a proposta original do Parque, destacando que essa mobilização só foi possível porque na região já existia alguma conexão entre várias organizações, uma rede formada desde a CEBs e reforçada pelo movimento sindical:

Nessa construção [do DRP], quando foi discutir as alternativas para manter na terra, surgiu aí a discussão de que iria preservar na terra pra quê, se estava sendo criado um parque aí e que o pessoal iria perder a terra. Então o sindicato de Araponga levantou essa bandeira, e como já havia essa articulação dessa rede que eu já te falei, o sindicato entrou em contato com os demais sindicatos e inseriu os demais municípios que estão em torno do Parque para discutir essas questões. Até então eles estavam dormindo. Mas acordou! Juntamos com alguns departamentos e professores da Universidade de Viçosa, a própria CPT e outras organizações e fomos formando esse bolo aí pra discutir e conversar o que seria um problema geral. Então criou todo esse movimento para ver como nós iríamos entender a criação do parque aqui no Brigadeiro. Aí fomos construindo e buscando informação. Fomos atrás dos órgãos, como IEF, Ibama, ir buscando informação sobre como o parque seria construído, porque não chegava até nós a informação, não chegava como seria criado, quais as regras e as normas na criação. (Representante de organização do setor público oriundo do movimento sindical, 2014)

Seguindo essa demanda da sociedade civil, e como fruto das mobilizações dos movimentos sociais, em junho de 1994, com o objetivo de esclarecer sobre a criação do PESB, suas consequências para a região e apontar soluções, foi realizada na sede do CTA, em Viçosa, uma reunião para avaliação de alternativas para a conservação da Serra do

Brigadeiro. Estavam presentes representantes das comunidades do entorno, STRs de Araponga, Carangola, Ervália, Miradouro e Muriaé, a Fetaemg, a CPT, pesquisadores da UEMG e da UFV, CTA, representantes de deputados estaduais, escritório local e regional do IEF e prefeitura de Miradouro. Nessa reunião, foi reforçada a necessidade de garantir a participação social no processo de criação do PESB e encaminhada a formação de uma comissão para elaboração de um relatório socioeconômico das populações diretamente envolvidas. Além disso, foi também definida a composição de um grupo de trabalho para implantação do PESB, formado pelo IEF, CTA, STRs, Fetaemg, CPT e representantes das prefeituras dos municípios do entorno, grupo este que se tornou a primeira iniciativa para o que viria a ser o conselho consultivo que acompanharia o IEF na gestão do parque (BONFIM, 2006).

Deu-se início, a partir de então, à realização de outro diagnóstico na região, levado a cabo pelo CTA em parceria com os STRs, visando levantar quanto de área seria desapropriada dos agricultores nos municípios do entorno do Parque, quantas famílias estariam envolvidas nesse processo de desapropriação, os fins para os quais estas áreas eram destinadas (café, pastagem, produção de alimentos etc.), dentre outras informações relevantes para caracterizar o impacto da cota 1.000m na população do entorno. Como resultado desse levantamento, constataram um grande impacto social e econômico do projeto original, com o envolvimento de cerca de 700 famílias pela cota estipulada.

Toda essa mobilização, que fomentou a articulação entre diversas organizações, é que deu visibilidade à sociedade civil no processo de constituição da unidade de conservação e garantiu a participação social como componente orientador do processo. O relato de um dos entrevistados da pesquisa descreve o momento histórico em que a participação social foi legitimada, indicando como sendo na realização de uma audiência pública. De acordo com a sistematização de Bonfim (2006), essa audiência é datada de julho de 1994.

Aconteceu uma audiência pública em Muriaé [município abrangido pela área do Parque] e veio deputados para coletar demandas da região, e como já havia toda essa articulação [sindical], esses contatos, isso chegou até o polo da Fetaemg, e na época nós ficamos sabendo e falamos de levar o nosso povo pra lá pra audiência e que devia ter alguém para fazer parte do corpo da mesa, pra na hora de fazer a discussão puxar esse debate do parque, porque até então era outras coisas a serem discutidas. Levantava a bandeira lá e o povo manifestava aqui em baixo. Foi então aprovado pela assembleia que se fosse mesmo criado o parque

que deveria ser ouvida a sociedade civil. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Em setembro de 1994, foi realizada outra reunião ampliada na sede do CTA para dar continuidade às ações de criação do Parque, mas garantindo a participação da sociedade no processo. Nesta ocasião, foram apresentados resultados de pesquisas realizadas pela UFV e por outras instituições, sinalizando a necessidade de reduzir a área do PESB, extinguindo a proposta original da cota de 1.000m de altitude, e estabelecendo proposta de convênio entre IEF, CTA e STRs para realização posterior do plano de manejo do Parque e seus entornos. Ainda neste mesmo ano, por decorrência desse novo cenário envolvendo a centralidade do CTA e de outras organizações da sociedade civil e sua oposição ao projeto original do Parque, segundo Bonfim (2006), a CMCN e os professores do Departamento de Engenharia Florestal da UFV a ela vinculados que propuseram tal projeto foram afastados ou se viram afastados desse processo.

Desde então foram sucessivas reuniões, debates e estudos, todo o processo construído sob o marco da participação social. A ampliação dos atores da sociedade civil envolvidos no processo viabilizou a revisão e a modificação da proposta original. Foi em dezembro de 1996, com a publicação do decreto nº 38.319 do Governo do Estado de Minas Gerais e IEF, que o PESB foi legalizado, definido com uma área de 13.210 ha (a proposta original previa uma área de 32.500ha). O relato a seguir diz respeito a este acontecimento:

Depois de toda a mobilização, do diagnóstico, conseguimos convencer eles de extinguir a cota mil. Foi criado o Parque, mas a proposta foi alterada. Conseguimos, então, reduzir mais de cinquenta por cento. E isso foi importante. Revertemos assim a determinação do Estado com nossa própria ação, graças a toda essa mobilização, essa articulação em prol dos agricultores familiares e movimentos sociais em torno do Parque. (Representante de Organização do Setor Público oriundo do movimento sindical, 2014)

Entretanto, esse processo de articulação não se encerra com a criação do PESB. Após sua formalização, as organizações continuaram protagonizando ações, pressionando o órgão gestor para que a elaboração do plano de manejo também ganhasse caráter efetivamente participativo, de forma a manterem vivos os anseios e expectativas das comunidades do entorno (BONFIM, 2006). Em 1997, foi realizado um DRP envolvendo

oito comunidades distribuídas nos municípios de Araçuaia, Muriaé, Miradouro e Fervedouro, coordenado pelo CTA e os STRs locais, buscando construir uma proposta mais harmônica entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento da agricultura familiar na região. Além de sistematizar os problemas enfrentados pelas comunidades, o diagnóstico indicou como os povos do entorno se relacionavam com a natureza e o que pensavam sobre a criação do Parque, além de possibilitar a construção de um plano de trabalho em conjunto com os STRs. Esse trabalho, somado a estudos científicos sobre os recursos naturais e serviços utilizados pelas famílias no Parque, realizados por instituição de ensino e pesquisa do Estado, principalmente a UFV, contribuiu para uma discussão ampliada sobre o plano de manejo, considerando minimizar a pressão antrópica sobre os recursos naturais, mas sem comprometer a integridade e os modos de vida dos povos locais.

Em julho de 2000, após um incêndio ocorrido em 1999 que paralisou as atividades nesse ano²³, foram retomadas as discussões sobre a continuidade das ações relativas ao parque, por iniciativa do CTA. Num esforço conjunto entre IEF, CTA e professores dos departamentos de solos e de educação da UFV (que possuíam ligação com o CTA) foi realizado um simpósio para discutir o plano de manejo participativo. Tal evento marca definitivamente o início do debate sobre a gestão participativa do PESB.

A partir daí a gente teve outra mobilização. Já que o Parque foi demarcado, a questão era o quê que nós iríamos poder usar. Nós fizemos então com o CTA outra pesquisa, se o pessoal usava lenha, se usava... é... cipós, se tirava plantas medicinais, o que eles usavam. E as trilhas também. Enfim, tudo que os povo do entorno usava e como usava do Parque, e como que o Parque iria poder contribuir com eles. Foi feito esse levantamento para apresentar num simpósio. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Esse simpósio marcou a retomada do processo participativo de implementação do Parque, reunindo tanto organizações governamentais, quanto da sociedade civil organizada. Esse evento também foi marcante por ter tido como encaminhamento a primeira proposta formal, aprovada em plenária, sobre a composição do conselho consultivo do PESB, dando início, então, à institucionalização desse espaço participativo em nível territorial, que antecedeu a constituição do TSB e a criação do seu Codeter.

²³ Esse incêndio devastou 2,5% da área do PESB e foi considerado acidental.

Em fevereiro de 2004, o conselho consultivo do PESB foi instituído através da Portaria 021 do IEF, composto por 36 membros, sendo 18 efetivos e 18 suplentes, com representantes dos diversos segmentos, inclusive dos moradores do entorno, representando uma conquista das organizações ligadas aos movimentos sociais. Mas isso não aconteceu sem resistência. O processo de construção participativa colocou interesses divergentes (e muitas vezes contraditórios) em diálogo. O órgão gestor defendia, antes da implantação, uma composição com menor número de participantes e sem representantes das comunidades, uma vez que os STRs já possuiriam assento, justificando um melhor funcionamento do fórum (BONFIM, 2006). Em 2004, os conselheiros elaboraram o regimento interno do conselho consultivo e iniciaram com o IEF discussões sobre continuidade de implantação do PESB. Ao final de 2005, saiu novo decreto de demarcação do PESB com área total de 14.984 ha, fruto das ações de regularização fundiária encaminhadas pelo IEF.

Toda essa trajetória, que é muito mais complexa do que essa breve descrição daria conta de evidenciar, resgata aos propósitos desta pesquisa a transformação de uma base social de grande relevância, tecida a partir das mobilizações e articulações entre diferentes organizações, principalmente aquelas da sociedade civil. O Quadro 1 apresenta a relação das organizações que estiveram envolvidas nesse processo. A intenção aqui não foi de analisar minuciosamente a constituição do PESB, mas sublinhar sua importância histórica para as dinâmicas sociais do território. A configuração da rede territorial não pode ser enxergada sem esse contexto, uma vez que ele promoveu a interação entre várias organizações, ativou conflitos e redefiniu posições.

Instituto Estadual de Florestas (IEF)
Prefeituras Municipais de Araponga, Fervedouro, Ervália, Muriaé, Miradouro, Divino, Sericita e Pedra Bonita
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais - Emater (Gerências Regionais de Viçosa, Ponte Nova e Muriaé)
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig)
Universidade Federal de Viçosa (UFV) (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 Araponga
Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) de Araponga, Ervália, Miradouro, Muriaé, Carangola, Divino, Sericita e Pedra Bonita

Polo Regional da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais (Fetaemg)
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)

Quadro 1: Organizações participantes do processo de mobilização para a constituição do PESB. Fonte: Freitas (2011)

O processo de mobilização das organizações da sociedade civil, principalmente os STRs, para acompanhamento das discussões do Parque foi um processo organizativo inicial para a constituição de uma rede regional. Os espaços de participação ampliada, como as reuniões e os simpósios, e posteriormente o conselho consultivo do Parque, ensaiaram a interação entre os atores e serviram como palco para a constituição de uma esfera pública. Segundo Bonfim (2006, p. 106), “A experiência do PESB contribuiu para criar e fortalecer uma articulação entre diferentes organizações governamentais e da sociedade civil, com diferentes visões, interesses e práticas, mas atuando em função de um objetivo comum, caracterizado pelo PESB e seu entorno”.

As articulações interorganizacionais desencadeadas pelo PESB, portanto, foram responsáveis por promover e fortalecer a formação de laços entre diferentes atores. Alguns desses laços, cuja gênese se localiza desde a experiência das CEBs e do MOBON, reconfigurados e ressignificados pelo PESB, avançaram para além da unidade de conservação, sendo atualmente responsáveis por muitos projetos e ações desenvolvidos na região, mas, em especial, por ser a base da constituição do Território Serra do Brigadeiro no âmbito do PRONAT. Um dos entrevistados comenta sobre isso:

A criação do Parque, então, ajudou a reformar essa rede nesse território. Ela já existia né, desde lá do sindicalismo, das CEBs... Mas com o Parque aglutinou a rede novamente, e depois com o território [TSB] ela veio a mudar de novo. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Essa fala contribui, ainda, para elucidar uma questão importante, a qual ainda irá ser mais bem trabalhada ao longo desta tese: o dinamismo da rede. O fato de explorar aqui os aspectos históricos se dá justamente para ser possível evidenciar tal dinamismo e não realizar apenas uma descrição de como a rede do TSB é atualmente estruturada, retratando-

a como estática. Os momentos históricos de atuação da Igreja Católica na Zona da Mata por meio das metodologias das CEBS e MOBON e da criação da unidade de conservação por meio de um processo participativo são basilares para se compreender a rede que materializou o TSB e tem conduzido a política de desenvolvimento territorial da região e como o campo das relações sociais entre esses diferentes atores têm se transformado.

No caso do PESB, a maneira como foi desenvolvido, por exemplo, influenciou a configuração da rede existente na medida em que certos atores foram excluídos e outros assumiram posições centrais no processo e, assim, na estrutura social do território. Destaca-se aí a centralidade que adquiriu o CTA, que passou a liderar o processo de criação do Parque, ficando à frente da representação das demais organizações da sociedade civil e se munindo de legitimidade perante as organizações governamentais por conta desta posição. Como relatou Bonfim (2006), o CTA passou a assumir uma espécie de animação do processo participativo de constituição do PESB. A centralidade do CTA pode ser confirmada, além dos relatos frequentes dos entrevistados sobre o protagonismo dessa organização, pelo argumento da autora supracitada de que houve uma “parada” no processo de implementação do PESB durante 1997 e 2000, e que isso se relaciona à redução da intensidade de atuação do CTA, em função de uma transição interna da equipe técnica e das estratégias da organização. Desde então, essa organização vem construindo sua referência como um dos atores centrais dessa rede, assumindo também, posteriormente, o processo de constituição do TSB, como será apresentado à frente.

Corroborar-se aqui, diante do material empírico desta pesquisa, com os trabalhos de Bonfim (2006) e Freitas (2011), para os quais o PESB foi uma experiência fundamental para viabilizar a constituição e a homologação do TSB na Zona da Mata. Para Bonfim,

[o] Território Serra do Brigadeiro, enquanto objeto de política pública de desenvolvimento territorial do MDA, constituído em 2003, emerge de uma construção social que é fruto do processo de criação, implantação e gestão do PESB. A construção da identidade num contexto territorial, portanto, se constitui a partir de um processo que é ao mesmo tempo complexo e desafiador e está diretamente relacionada às suas relações histórico-culturais. (BONFIM, 2006, p. 122)

Estas experiências, portanto, em toda a sua complexidade, representam os alicerces sociais sobre os quais se edifica a experiência de implementação da política de desenvolvimento territorial na Zona da Mata mineira, a partir da qual se realiza uma

dinâmica particular de desenvolvimento. O capital social construído neste percurso histórico possibilitou deflagrar o processo de criação do TSB e de operacionalização de seu Colegiado Territorial. A existência prévia de toda esta articulação oriunda do PESB sinalizou aos atores regionais e ao próprio MDA a potencialidade represada na região para a criação de um território no âmbito do PRONAT.

4.3 “Racha Sindical” e uma nova configuração social na região

Antes de avançar, é preciso salientar que as relações sociais constituídas desde as CEBs, e principalmente as mobilizações realizadas durante o processo de constituição do PESB, não são simétricas e harmônicas, nem mesmo entre as organizações de um mesmo segmento, como o sindicalismo. Ao contrário, divergências político-ideológicas existentes ressoaram nas relações de poder, que confluíram em um importante episódio histórico, marcado por conflitos, fundamental para se compreender a dinâmica social e a configuração da rede no território.

Ainda durante o processo de implementação do PESB, mas já nos anos 2000 e 2001, ocorre o emblemático “racha sindical” da Zona da Mata Mineira, que marcaria definitivamente a organização dos agricultores familiares na região, redefinindo as articulações regionais, ao criar dois grupos políticos opostos. Esse redesenho do movimento sindical é chave explicativa para se compreender a dinâmica social atual e as principais repercussões das políticas públicas sobre ela. O movimento sindical na Zona da Mata era inicialmente vinculado à Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg). Não havia um polo sindical da Zona da Mata e os sindicatos da região precisavam se reportar ao polo central da Fetaemg, situado na região central do estado, distante da Zona da Mata. Em função disso, sindicatos da região se mobilizaram, buscaram se fortalecer politicamente, estabelecendo parcerias, como com o CTA, que ajudou nesse processo. Ainda nos anos 1990, o polo regional Zona da Mata é constituído pela Fetaemg. O CTA se mantém parceiro direto dos sindicatos vinculados ao polo e também contribui, junto a eles, para constituir uma associação regional dos trabalhadores rurais da Zona da Mata, envolvendo os sindicatos desse polo.

Mas ao final dos anos 1990 e início de 2000, inicia-se um movimento interno na Fetaemg questionando a centralidade do poder, que ficou conhecido como “movimento pela democratização do movimento sindical”. Uma das reivindicações era a alternância de poder, já que o presidente da federação centralizava a gestão e estaria dando indícios de que não queria ser substituído. A partir de então, se formaram dois blocos no interior da Fetaemg, o que pôde ser visto na Zona da Mata. Silva (2010) caracterizou os sindicatos que protagonizaram o movimento pela democratização, em resistência a atual gestão, como sindicatos de uma “linha mais combativa”, contra a atuação assistencialista e burocratizada, em contraposição aos sindicatos mais convencionais.

Alguns dos sindicatos do movimento pela democratização decidiram disputar as eleições, propondo uma nova forma de condução do movimento sindical. Apesar de se mobilizarem e buscarem apoio para isso, eles perderam a eleição, a qual resultou numa nova reeleição do presidente. O fracasso da empreitada pró-democratização levou um grupo de sindicatos da Zona da Mata a se organizar e rediscutir o papel do movimento sindical, que culminou, em 2001, na decisão de estabelecer um rompimento com a Fetaemg. Considerando os municípios base do PESB e do TSB, constatou-se que Divino e Araponga eram os municípios cujos STRs estavam na liderança do movimento pró-democratização, principalmente com o apoio do CTA. Após acontecer o “racha sindical”, os sindicatos que se desligaram da Fetaemg optaram por fazer parte da recém-criada Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). Nesse processo, o CTA também toma partido, se desvincula dos municípios que ficaram com a Fetaemg e passa a desenvolver trabalhos apenas com aqueles dois ligados à Fetraf na Zona da Mata Mineira, com os quais permaneceu a Associação Regional. O depoimento a seguir retrata esse processo:

A região estava muito dividida. Dividida no campo Fetraf e campo Fetaemg. Tô falando no âmbito da sociedade civil, especificamente do movimento sindical né. Nem tudo é movimento sindical, mas acaba que o movimento sindical lidera as outras organizações. O CTA se alinhou mais próximo com a Fetraf. Hoje nem tanto, mas naquele tempo tinha um alinhamento muito grande com a Fetraf. O CTA deu força para aqueles sindicatos, quando eles se rebelaram contra a Fetaemg e criaram a Fetraf. Então tinha uma identidade do CTA com esse campo, e aí tinha uma rejeição muito grande a muitas organizações ligadas ao campo da Fetaemg. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A partir de então uma significativa transformação acontece na dinâmica das interações sociais em nível regional, definindo claramente coalizões diferentes e divergentes no âmbito do movimento sindical. Apesar da origem comum, no seio do movimento político-religioso incitado pela Igreja Católica por meio da CEBs e MOBON, o sindicalismo na região trilhou histórias diferentes de acordo com as duas federações então existentes. Mas, para além disso, apesar dos conflitos, elas atuavam sob o mesmo contexto regional e mantinham a referência territorial da Serra do Brigadeiro. Cada uma das coalizões, em seus núcleos de atuação e com as parcerias específicas, passa a reorientar suas pautas e estratégias de intervenção. Os polos da Fetaemg e da Fetraf da Zona da Mata vão se organizando paralelamente um ao outro, desenvolvendo linhas de ação diferentes. O polo Fetaemg, na década de 2000, cria o Centro de Estudos, Integração, Formação e Assessoria Rural da Zona da Mata Mineira (Ceifar), que passa a ser uma organização de assessoria ao movimento sindical e às organizações vinculadas a ele, assumindo um papel semelhante ao que o CTA realizava junto ao polo da Fetraf. A polarização dos grupos se torna ainda mais nítida quando estas duas organizações de assessoria vão ganhando referência.

O CTA, pelo seu histórico de atuação em uma rede nacional de tecnologias alternativas e, posteriormente, ao movimento da agroecologia, vai consolidando sua referência como organização de assessoria para a difusão de práticas sustentáveis e conservacionistas de agricultura e organização social e econômica da agricultura familiar, contribuindo para um novo *modus operandi* dos sindicatos de sua base de atuação. Já o Ceifar se torna mais voltado para assessoria administrativa e contábil e a mobilização dos sindicatos, cumprindo papel importante para garantir a sustentabilidade das organizações de sua base e articulando movimentos de resistência às atividades de mineração na região. Em termos de divisão territorial dessas bases sindicais, pode-se destacar que na delimitação do TSB os sindicatos vinculados à Fetraf são aqueles dos municípios de Ervália, Araçuaia e Divino, e a Fetaemg representa os sindicatos de Muriaé, Rosário da Limeira, Fervedouro e Miradouro. Os municípios de Pedra Bonita e Sericita também são vinculados a Fetaemg, mas ligados ao polo da regional Leste, e não Zona da Mata como os demais.

Essa nova configuração da rede de organizações sindicais da Zona da Mata passa, então, a influenciar as ações dos diferentes grupos na região, os quais disputavam a

legitimidade de representação dos agricultores familiares. A criação do TSB ocorre no auge destes conflitos do movimento sindical e é por eles influenciado. É importante resgatar aqui como esse processo de constituição do TSB se deu na região, para então focar as análises na configuração da rede, dos atores que a integram, enfim, em como essa dinâmica social, historicamente definida, repercute sobre a política territorial e como ela também influencia a dinâmica.

4.4 Aspectos importantes na história de constituição do TSB

Constatou-se na pesquisa, como sinalizado acima, que as mobilizações e 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 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 (FREITAS, 2011). Freitas, Dias e Freitas (2013) também apontaram que as mobilizações empreendidas para a criação do PESB foram essenciais para a construção de uma rede de relações entre atores sociais locais. Os autores confirmam a importância da experiência para a criação do TSB, sem a qual seria muito difícil sua homologação pelo MDA.

[...] Esse processo de concertação interinstitucional, originado no decurso da criação do Pesb, torna-se importante na criação e posterior estabelecimento do TSB, em 2003, pela SDT/MDA. 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 o território congrega. (FREITAS, FREITAS e DIAS, 2012, p. 1209)

Um dos entrevistados também reforça esta perspectiva:

O Parque, pra mim, foi fundamental para essa articulação do território. Ele deixou, assim, uma facilidade para articular essas organização que hoje compõe o território. Isso foi fruto da longa discussão da cota do tamanho do parque, das regras de gestão do parque. Era muita discussão, muita reunião entre esses atores, o que facilitou a criação do território. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

O PESB, além de contribuir com a articulação regional, principalmente ao viabilizar o relacionamento entre diferentes organizações, se tornou também uma espécie de “lastro institucional” para a experiência do TSB. Isso acontece na medida em que, além das relações sociais estabelecidas, percebe-se que o PESB, pelo seu caráter de unidade de conservação, formalmente regulada e operacionalizada por um conselho consultivo, fez os atores envolvidos experimentarem as articulações sob um contexto institucional específico, que influenciou as interações sociais no âmbito de uma política do governo estadual. A seguir, busca-se trazer para as análises o processo de constituição do TSB, mas não detalhando as minúcias de toda a história e, sim, destacando episódios importantes que subsidiam as análises posteriores e, assim, a compreensão da dinâmica social do desenvolvimento territorial. Como o foco da pesquisa é o TSB, muitas das questões aqui mencionadas serão retomadas posteriormente para o aprofundamento das análises.

Em 2003, com a institucionalização da política de desenvolvimento territorial pelo MDA inicia-se o processo de identificação e constituição de territórios rurais de identidade pelo Brasil, formados por organizações da sociedade civil e do poder público municipal. As notícias sobre essa política ganharam vésão pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e, posteriormente, pelo Conselho Estadual. Na Zona da Mata Mineira, o CTA, por ser uma organização engajada em outras redes estaduais e nacionais, principalmente de agroecologia, e por fazer parte desses conselhos, foi a primeira organização a tomar conhecimento da possibilidade de criação do território. Esse já é um fato relevante, pois ser o detentor da informação e com ela buscar o engajamento de várias outras organizações contribuiu para que o CTA se tornasse o precursor da mobilização regional pró-território. Com isso tal organização foi assumindo a liderança do processo e sendo assim reconhecida.

Segundo Fernandes (2008), encabeçada pelo CTA, formou-se, em 2003, uma comissão para articular uma proposta de constituição de um território na Zona da Mata. Técnicos do CTA, Emater e Epamig passaram a articular as reuniões e a sistematizar uma proposta seguindo o recorte territorial do PESB, aproveitando todo o trabalho que historicamente já havia se desenvolvido e tomando o PESB como o principal eixo aglutinador na proposição do território. A proposta original do TSB foi apresentada e discutida com os demais atores sociais em agosto de 2003, quando foi também

encaminhada ao CEDRS, que, em outubro, aprovou cinco territórios prioritários em Minas Gerais, entre os quais figurou o Território da Serra do Brigadeiro, que abrangia os municípios do PESB e ainda Rosário da Limeira. Essa inclusão esteve vinculada aos critérios preestabelecidos pelo Programa: concentração de agricultores familiares; baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); existência de patrimônio ambiental e cultural como eixo aglutinador do desenvolvimento; e capital social e institucional desenvolvido. Foram envolvidos no processo os atores que atuavam nos municípios em questão, principalmente as organizações de agricultores familiares e as prefeituras. Mas, de acordo com a autora, uma das limitações desse processo inicial de constituição do TSB foi o pouco envolvimento das prefeituras na articulação da proposta, apesar de todas as prefeituras a terem referendado.

As organizações que “encabeçaram” esse processo de constituição, ainda em 2003, mobilizaram o restante dos representantes em torno do acesso aos recursos do PRONAT para o referido ano, chamado de “rodada 2003”, difundindo o entendimento de que não poderiam perder tais recursos. O Programa é operacionalizado por projetos, isto é, o MDA define um montante de recurso destinado a cada território e o Colegiado define que projetos irão ser financiados. Nesta dinâmica, cada organização poderia propor seu projeto e, teoricamente, o conjunto de pessoas que integram o Colegiado definiriam os melhores e mais adequados para receberem os recursos e serem executados. Assim, após a formalização do território, seus membros dão início a uma “descomedia partida” à elaboração de projetos para captar os recursos, caracterizados por demandas reprimidas e limitação de tempo para amadurecimento do processo (FERNANDES, 2008). Foram vários eventos num intervalo de tempo reduzido: (i) oficina estadual de nivelamento conceitual e metodológico em 16 e 17/10/03; (ii) oficina territorial nos dias 30 e 31/10/03; (iii) elaboração dos projetos e planos de trabalho do território; (iv) análise dos projetos e planos de trabalho pela equipe de análise e ajustes do que se fizesse necessário em 12 e 13/11/03; (v) entrega dos projetos e plano na Secretaria Executiva do Pronaf (SEE/Pronaf) em 14/11/03; e (vi) entrega dos plano na SDT/MDA em 17/11/03.

Somente em março de 2004 foi criada uma instância provisória de gestão do território, a Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), formada por oito instituições, sendo quatro da sociedade civil e quatro do poder público: Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata, Polo Regional da Fetaemg, CTA,

CMDRS de Ervália, Epamig, Emater, IEF/PESB e Prefeitura Municipal de Araponga. A proposta definida pela política era que o CIAT fosse extinto com a constituição do Codeter, que seria a instância permanente de gestão e assumiria o papel de promover a interação entre os atores, para, assim, dinamizar o desenvolvimento na região. No TSB, de acordo com o planejamento inicial da plenária territorial que a criou, sua desativação deveria acontecer no máximo até o final de 2004, porém, só no final de 2005 assim ocorreu, quando o Colegiado já estava composto.

De acordo com Fernandes (2008) e Freitas (2011), o Codeter foi parcialmente efetivado em agosto de 2005, e normatizado apenas em agosto de 2006. Foram, portanto, aproximadamente dois anos de processo de constituição/composição do Colegiado em função de todas as reuniões necessárias para as definições, de conflitos internos e de demora nos trâmites por parte do MDA. Entre este momento e a posse do grupo, passaram-se três meses e, daí para a elaboração do Regimento Interno, foram dez meses. Durante parte desse período, a gestão do território ficou a cargo da CIAT. O Colegiado Territorial é o nível deliberativo máximo, em que se tomam as decisões que definem todos os outros espaços de apoio à gestão do território, como a secretaria executiva e o grupo gestor. É do Colegiado a incumbência de seleção e apoio aos projetos, bem como seu acompanhamento. É onde, portanto, se define a alocação dos recursos da política.

Esse processo se estendeu em função dos conflitos internos, confrontos e oposições ainda no CIAT, não apenas entre as duas coalizões oriundas do movimento sindical, mas também de organizações com posicionamentos divergentes em relação à composição do Codeter, polarizada principalmente entre a Emater e o CTA e as organizações que lhe eram associadas.

A Emater propunha que a indicação dos (as) agricultores (as) a participar da oficina fosse responsabilidade dos CMDRS de cada município. O CTA, a Associação Regional, a “Prefeitura de Araponga”, o CMDRS de Ervália, apoiados pela Epamig não concordavam, pois defendiam que o STR é a instituição com legitimidade para representar agricultores. Outro elemento levantado e que deveria ser observado era, resguardada a importância de todos (as) agricultores (as), que a prioridade deveria ser das comunidades do entorno, o que era reiteradamente questionado por parte da Emater. Em situações assim a posição do grupo do CTA, era de dominância conjuntural, colocando na posição de árbitro e impondo normas e de objetividade (FERNANDES, 2008, p. 86).

Instaura-se aí outro conflito de legitimidade, decisivo para relações posteriores à criação do TSB. No campo ideológico, as propostas do CTA focadas na perspectiva agroecológica e de valorização do protagonismo dos agricultores se contrapunham ao tradicionalismo da Emater e sua perspectiva de assistência individual dos agricultores e orientação para uso de agrotóxicos, dentre outras nuances. Além disso, prevalecia a disputa por quem seria o representante legítimo dos agricultores, os STRs, que eram da base de atuação do CTA, ou os CMDRSs, que eram da base da Emater. Esses conflitos se explicitaram ao longo do processo, confirmando que o território em seu início ficou polarizado entre essas duas organizações. Para Fernandes (2008, p. 87), “[...] travava-se uma série de *lutas simbólicas* pela posição de dominação nesse *campo*”.

Neste contexto de disputas, era reconhecido entre os STRs que os CMDRSs, dos quais faziam parte, eram espaços cooptados pelas prefeituras e pela própria Emater, com pouca ingerência de outras organizações sobre sua condução. Assim, o CTA, apoiado pelos STRs, e as outras organizações do setor público, principalmente a UFV, conseguiram direcionar suas decisões para a aprovação no CIAT, excluindo a proposta da Emater e minando cada vez mais a participação dessa organização diante das oposições frequentes e seus insucessos na aprovação de propostas.

Desde então, no Colegiado se encontram um representante de cada uma das nove prefeituras e dos STRs dos municípios da área de abrangência do TSB; os representantes das seguintes entidades públicas: Emater, Epamig, IEF e UFV; e os representantes de organizações da sociedade civil: a Associação Escola Família Agrícola (AEFA), representando as Escolas Famílias Agrícolas do território; a Associação Regional; o Ceifar, a ONG Centro de Promoção Cultural (Cepec); o CTA; o Iracambi, ONG de Rosário da Limeira que se dedica às questões ambientais, e, por fim, a Fetaemg, que não tem atuação direta no território.

Esse conjunto de organizações que formou o Codeter elaborou um Regimento Interno, estabelecendo normas formais para o funcionamento do território. O artigo 7º do regimento define a composição oficial do Colegiado da seguinte maneira:

[...] três representantes de cada município que compõe o território sendo um/a representante do 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).

Ficou definido que os espaços de decisão do território deveriam ter maioria simples de representantes das organizações da sociedade civil. O Colegiado, então, se define como a instância máxima, que toma as decisões prioritárias e encaminha as decisões operacionais e a execução para o grupo gestor e a secretaria executiva. O grupo gestor foi constituído inicialmente pelo Cepec, Associação Regional, Ceifar, CTA, Fetaemg, Iracambi, AEFA, IEF, Emater, Epamig e mais duas prefeituras, uma de cada lado da Serra do Brigadeiro. Já a secretaria executiva é a responsável pela animação do processo e pelas atividades de registro e documentação das atividades e comunicação com todos os membros do Colegiado. Esta instância, em geral, é assumida por uma das organizações que, conveniada com o MDA, contrata um técnico para a função, denominado articulador territorial.

O espaço do Codeter, assim instituído, foi a primeira instância regional que colocou em interação direta as organizações da sociedade civil e do poder público municipal. Até então, como se percebeu em campo, existia um distanciamento entre eles, principalmente por conta de uma contraposição partidária, que opunha o movimento sindical a qualquer que fosse a prefeitura que não fosse governada por partidos de esquerda. Apesar da importância do PESB, ele não conseguiu promover esta interação, fomentando de maneira mais intensa a interação entre as organizações da sociedade civil e, destas, com outras organizações do setor público, principalmente com a UFV, o IEF e a Epamig, as quais, quando se cria o TSB, se aliam às propostas do CTA e dos demais sindicatos. Um entrevistado representante de organizações da sociedade civil (2014) afirma: “[...] com o poder público, assim, para debater, sentar junto e discutir, foi mesmo o território que promoveu a relação. Nós não tínhamos aqui na região espaço de unificar essas organização”.

A operacionalização da política de território e, assim, o funcionamento do TSB, também merecem menção nesta parte, já que figura como uma tomada importante desta

história, a qual será analisada também no próximo item para compreender a configuração da rede territorial. O principal meio de operacionalização da política é o Codeter, constituído como instância deliberativa sobre a alocação dos recursos do Proinf, além de, em teoria, dever também se tornar um fórum no âmbito do qual se discutem e se planejam estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável.

O território, sob a égide da política, é constituído em torno de uma identidade comum entre as organizações e os municípios em que se localizam, com recursos comuns, e ainda recebem recursos para, em conjunto, se desenvolverem. Entretanto, não se figura um espaço homogêneo. Pela própria história até aqui descrita já se tem indícios dos conflitos, os quais se intensificaram diante do fato de terem que priorizar projetos para serem financiados pelo Proinf. Conflitos estes situados entre os dois blocos da sociedade civil, entre algumas organizações da sociedade civil e a Emater e entre sociedade civil e poder público.

Contudo estes conflitos, apesar de frequentes, não encerram a natureza das relações estabelecidas entre as organizações no âmbito do território, principalmente quando se trata das organizações da sociedade civil. Na medida em que certas ameaças ao patrimônio ambiental e à agricultura familiar se manifestam, como a exploração do minério na região, tais organizações se mobilizam para gerar resistências e oposição a elas. Determinados projetos de desenvolvimento que tentaram ser implantados na região, como barragens e mineradoras, passaram a ser percebidos como ameaças aos agricultores, estimulando a coesão da rede.

A questão da mineração é um elemento que historicamente mobilizou diferentes atores em torno de projetos de desenvolvimento. Da Silva (2012) destaca a atuação do Ceifar e de alguns STRs como organizações chave na resistência à mineração, principalmente em função da sua localização, mais próxima das áreas de interesse das mineradoras. A Figura 5, a seguir, mostra as áreas de incidência da mineração no entorno do PESB, evidenciando este foco de conflito, mas também de mobilização entre organizações locais.

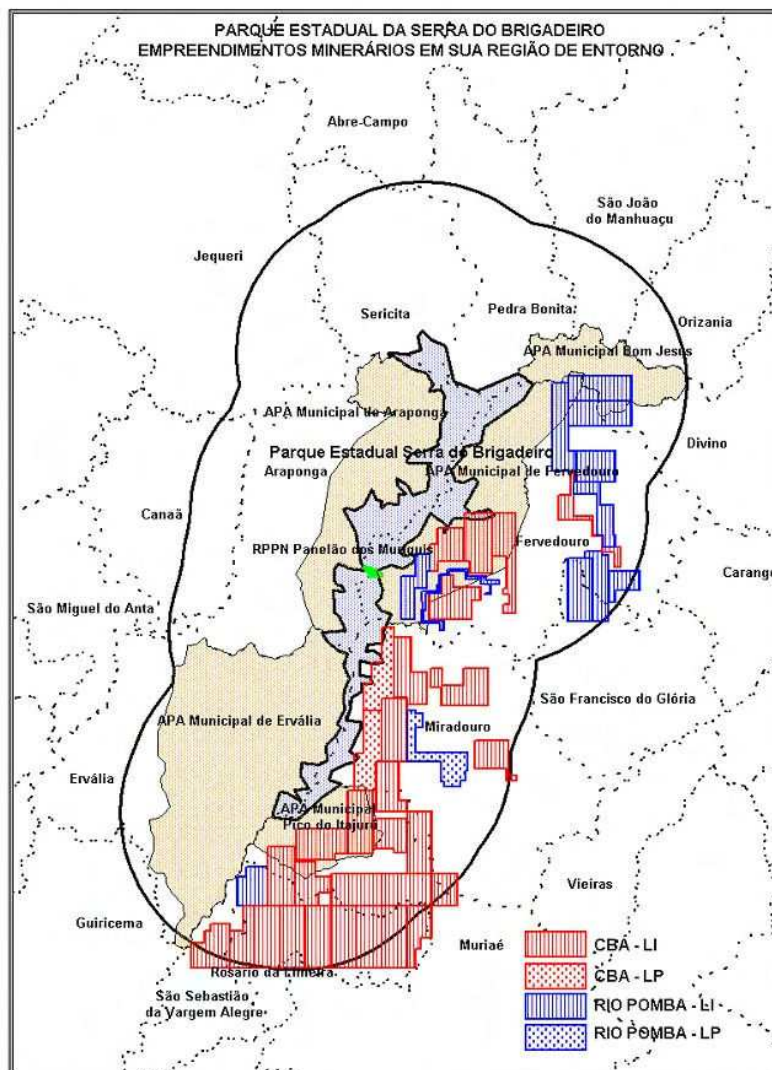


Figura 5: Projetos de mineração no entorno do PESB. Fonte: Associação Amigos do Iracambi (2012).

O Colegiado Territorial se manifestou aliado ao movimento de resistência, emitindo posicionamento formal contra as ações da mineração, inclusive criticando a elaboração de um plano de desenvolvimento regional que negligenciou o PTDRS do TSB. Como mencionado, o Ceifar foi um dos principais articuladores da resistência à mineração, organizando vários projetos, principalmente em parceria com o Iracambi no final da década de 2000 (DA SILVA, 2012). O conflito oriundo deste contexto desabrocha quando os sentidos e as estratégias para a apropriação de um mesmo espaço ambiental por um determinado grupo econômico ocorrem em detrimento dos sentidos e usos que outro segmento social, a agricultura familiar, faz deste mesmo território, visando assegurar a reprodução do seu modo de vida. Para Da Silva (2012), isso expressa territorialidades

distintas: enquanto o Parque teve como objetivo criar um território voltado para a conservação das riquezas naturais, a mineração busca criar um território econômico-industrial.

Entende-se, nesse sentido, que há pelo menos três formas distintas de apropriação simbólica e material desse recorte espacial que é a Serra do Brigadeiro. A primeira é o PESB, como unidade de conservação ambiental com visão conservacionista; a segunda é como área de mineração para extração de bauxita, ligado à Companhia Brasileira de Alumínio (CBA) com visão econômica-industrial; e a terceira é o TSB, criado por uma política pública, para promover o desenvolvimento rural a partir da agricultura familiar. Nesta pesquisa, focou-se a territorialidade construída a partir do TSB e sua dinâmica de desenvolvimento, mas reconhecendo aqui, pela descrição realizada, que as demais precisavam ser evidenciadas, pois a influenciam.

A partir dos apontamentos anteriores, pode-se afirmar, portanto, que o TSB, mais do que uma política pública do governo federal, é reflexo de uma construção histórica marcada pela formação de uma rede de atores sociais, ou melhor, formação de redes sociais, já que conectavam pessoas, iniciadas desde as CEBs e o MOBON e reforçadas com a redefinição da proposta de criação do PESB. Os conflitos são marcantes em todos os episódios históricos, sempre reconfigurando as relações sociais e definindo as posições e oposições na estrutura social da região. Pode-se afirmar, ainda, que o TSB faz parte de um contexto de formação dos agricultores familiares como sujeitos políticos na Zona da Mata Mineira e é incorporado como espaço de organização e intervenção destes.

Essa contextualização inicial corrobora com a definição de território feita por Abramovay (2000). Para o autor, um território representa: (i) uma trama de relações com raízes históricas: na Zona da Mata ficou nítida a formação de um conjunto de organizações alicerçadas na CEBs, sindicalismo e partidarismo, que trazem um importante lastro histórico das relações que ainda hoje permanecem estabelecidas na região; (ii) configurações políticas: que no caso em tela são expressas pelas coalizões divergentes do movimento sindical, as oposições entre organizações de assessoria (CTA e Emater), as articulações contra a mineração, dentre outros; e (iii) identidades: inicialmente construídas em torno da região Zona da Mata, mas mais especificamente, a identidade consolidada sobre a Serra do Brigadeiro.

Nesta parte do trabalho espera-se, portanto, ter sido ressaltada a primeira característica de um território, suas raízes históricas, fundamentais para se compreender as configurações atuais da rede de organizações que nele atuam e as dinâmicas sociais do território. A pesquisa revelou que o território é uma construção contingente, que se estabeleceu de uma forma e não de outra por boas razões, isto é, porque existem lógicas sociais profundas que dirigem a experiência numa direção e não noutra, cuja explicação é histórica. Isto é particular de cada território, podendo definir a implementação da política e a dinâmica de desenvolvimento.

As iniciativas de organização local que dão corpo a estas experiências resultaram de um processo de *embeddedness*, ressaltando sua imbricação num conjunto de relações, principalmente de vizinhança e pessoalidade, marcadas pelo autoconhecimento, e vêm sendo potencializadas por meio do fortalecimento dos laços fracos, que têm ampliado os contatos entre diferentes organizações no âmbito destas experiências regionais/territoriais. Esses laços fracos têm representado pontes importantes para acesso a informações e para a formação de parcerias para projetos.

Não obstante toda a complexidade embutida na história do território, o que se evidencia aqui, de maneira geral, é a importância de situar as análises nesse contexto. As redes sociais são construções socio-históricas e suas configurações são definidas pela trajetória dos atores que a integram. Todos os conflitos entre diferentes atores que interagem no território foram basilares, e ainda o são, na estruturação das relações sociais e, assim, do próprio território. Portanto, o TSB está associado à reprodução de grupos sociais, num processo que é histórico e espacialmente situado. Nesse sentido, a análise da configuração da rede social que o operacionaliza extrapola as interações visíveis num momento específico. O resgate histórico das relações entre os atores nesse território, numa perspectiva longitudinal, atribui à rede uma característica dinâmica, atrelada às ações dos atores, suas representações sociais, acordos e interesses. No caso do TSB, compreender a atuação da Igreja Católica e a mobilização política que ela incitou e o processo de constituição e gestão do PESB contribui para contextualizar as mudanças na configuração da rede do TSB e compreender como ela está disposta atualmente.

5 CONFIGURAÇÕES DA REDE DO TSB

Como apresentado no capítulo anterior, o resgate de elementos importantes da trajetória histórica de organização da agricultura familiar, público prioritário da política de desenvolvimento territorial do MDA ora em questão, revela que a rede que sustenta o TSB vem sendo tecida desde a atuação da Igreja Católica, e à medida que ela se amplia e se diversificam os atores envolvidos, os conflitos se intensificam, a natureza das relações se altera e a morfologia da rede também muda. Concorde-se com Berdeque e seus colegas (2001), que as coalizões sociais e as relações que as constituem são peça chave para compreender as dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Entende-se aqui que isso faz parte da análise das configurações da rede, com a qual se identifica os atores, os agrupamentos, os opositores, enfim, a maneira como as relações sociais, ao nível das organizações, estão dispostas no território e o influenciam. A noção de configuração da rede que se explora neste capítulo, portanto, não diz apenas sobre a forma com que a rede está estruturada, mas também, e de maneira proeminente, sobre as configurações políticas, as disposições de interesses e as coalizões formadas para defendê-los.

O resgate de elementos históricos possibilitou chegar até aqui entendendo algumas das particularidades do processo político-organizativo que historicamente marcou a região a partir das organizações da sociedade civil e da ação do Estado. O foco em diante será a rede sobre a qual se edifica o Colegiado de desenvolvimento territorial, ou seja, sobre a rede de organizações que operacionaliza o PRONAT no TSB. Será necessário então falar do processo de operacionalização via projetos, principal instrumento da política. Mas, para além disso, o objetivo aqui será revelar os elementos subjacentes a essa operacionalização, explicitando as configurações dessa rede.

O MDA induz a criação de territórios por critérios de identidade entre um conjunto de municípios, às vezes até homogeneidade, dotando-os de uma instância formal que supostamente garanta a cooperação entre eles, mas a política pública e seus instrumentos não dão conta de perceber as grandes assimetrias que compõe as articulações locais e os conflitos que historicamente definiram a dinâmica das interações sociais no território. Mais do que a identidade, são esses conflitos e assimetrias que ditam o processo

de desenvolvimento. O depoimento de um entrevistado, apresentado a seguir, é elucidativo sobre essas questões e reforça a importância do recorte analítico aqui adotado:

O ministério [MDA] não vê o que acontece aqui embaixo [no território]. Ele apenas quer beneficiar o território. Realmente deve-se manter esses territórios, pelos benefícios que eles trazem. Mas aqui embaixo eles não sabem as ligações, os grupos, as articulações, os conflitos que existem, que é isso que acaba direcionando a linha de atuação da política. (Representante de organização do setor público, 2014)

O informante dá ênfase a como a dinâmica social é condicionante da política e, acrescenta-se, do processo de desenvolvimento territorial. Além disso, depreende-se dessa entrevista que não é o Estado, por meio de uma política, o condutor primeiro do processo de desenvolvimento, ou seja, não se trata de que o aparato institucional da política organiza as relações sociais em prol de um modelo de desenvolvimento, mas de que os atores (e suas relações), possuem papel central no direcionamento da política. Sendo assim, uma apreensão morfológica da rede, apenas mapeando e quantificando as relações, não daria conta de explicitar os elementos subjacentes às interações visíveis e à política. Faltar-lhe-ia um componente essencial: a capacidade de agência dos atores, que é expressa pelos conflitos, ações e intervenções diretas na mudança institucional e política.

Para Emirbayer e Goodwin (1994), a agência deve ser introduzida nas análises de redes, reduzindo o determinismo estrutural por meio de uma interpretação histórica e política, buscando compreender adequadamente a formação, reprodução e transformação de redes sociais. Esta perspectiva relacionada à historicidade e ao dinamismo das redes, a qual se pretende destacar neste trabalho, remete, portanto, à capacidade de intervenção dos atores, os quais não são apenas entes determinados pelo contexto institucional. Os relacionamentos mudam ao longo do tempo, laços são constituídos e desfeitos, as posições dos atores nas redes também se alteram, o que repercute em uma série de movimentos condicionados e condicionantes. Assim, a configuração da rede está sempre em transformação, associada à ação dos atores.

Para analisar aqui a configuração da rede de atores do TSB é preciso diferenciá-la do Colegiado de desenvolvimento territorial, apesar de, por vezes, se confundirem, já que o Colegiado integra as organizações envolvidas na política. O Colegiado é um espaço institucional de deliberação da política, instituído por ela para sua operacionalização, ou seja, foi uma determinação do Estado à criação do TSB. A rede diz respeito ao conjunto de

organizações da região e às relações que estabelecem ou não entre si, é anterior à política e não se restringe a ela. O Colegiado, assim, é um instrumento dessa rede, ele lhe confere alguma institucionalidade, uma representação institucional perante o Estado. Depoimentos colhidos durante a pesquisa indicaram a necessidade de fazer esta distinção:

Eu acho que o Colegiado é só uma ferramenta, é a instância criada para dar organização à ação, quem fez a rede do território não foi o Colegiado, fomos nós. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

[...] A articulação institucional que foi construída aqui [no território], nós sabemos, vai além do Colegiado. (Caderno de campo, 2014. Representante de organização do setor público)

A rede transcende o Colegiado e a política, se estendendo a outras esferas do cotidiano das organizações e das relações pessoais de seus representantes. Não obstante a importância e legitimidade do Colegiado Territorial no processo de desenvolvimento, afirma-se aqui que é o estudo da rede que leva a compreender a dinâmica interna do Colegiado, as disputas internas existentes e, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial, e não o contrário. Para tanto, construir-se-á a seguir as análises das configurações da rede territorial, da natureza das relações e algumas interfaces com a política pública.

5.1 Processos sociopolíticos subjacentes à alocação de recursos no TSB

Parte-se aqui da análise do processo de alocação de recursos, não do ponto de vista operacional acerca da elaboração e viabilidade dos projetos territoriais, mas sociopolítico, concernindo às articulações internas e estratégias que extrapolam as prescrições institucionais e que condicionam os investimentos governamentais por meio do Pronat. Uma descrição sumária da operacionalização da política é importante, em primeiro lugar porque a operacionalização, do ponto de vista instrumental, é operada a partir de mecanismos participativos de tomada de decisão para alocação de recursos, realizado especificamente neste caso via os projetos territoriais. E em segundo lugar, porque o lócus de realização é o colegiado, um espaço coletivo, onde se manifestam as coalizões e seus interesses conflitantes.

Os projetos territoriais, de acordo com as orientações do PRONAT, podem ser divididos em duas modalidades: custeio e investimento. A primeira, de forma geral, está relacionada a aquisições e gastos que não visam à formação de patrimônio, por exemplo: reformas, reparos, ações de capacitação e materiais correntes. Já a segunda, de forma contrária, são gastos que têm a intenção de formação de patrimônios, como a aquisição de veículos, equipamentos e edificações²⁴. Os projetos devem se enquadrar nos eixos definidos pelo PTDRS, priorizados com base nas demandas sociais, econômicas, culturais e ambientais do território, visando garantir que estejam alinhados e respondam às demandas e propostas elencadas pelos atores sociais (FREITAS, 2011).

Devido às exigências fiscais e contratuais do Governo Federal para a execução dos projetos, desde 2004 as prefeituras foram definidas como órgãos proponentes em todos os projetos da modalidade investimento, apesar de muitos projetos serem essencialmente pensados e elaborados pelas organizações da sociedade civil do TSB. Percebeu-se, ao longo da pesquisa, que cada município, com diferentes formas de articulação entre suas organizações da sociedade civil e do setor público, apresenta seu pleito para captar os recursos, mas que existe uma discrepância evidente entre os montantes captados por cada município.

Freitas (2011) analisou os projetos territoriais do TSB até o ano de 2010, quando o governo brasileiro passou pela transição presidencial, com a presidenta Dilma Roussef substituindo o presidente Lula. De 2010 até meados de 2013, os territórios de identidade ficaram praticamente paralisados em termos de acesso a recursos, levando a uma séria desmobilização dos atores sociais, período este comumente chamado de “parada da política”. Segundo o referido trabalho, neste período o município de Araponga foi o que mais conseguiu captar recursos no território, seguido de Miradouro, ou seja, são estes os municípios que mais aprovaram projetos no TSB. Como se vê na Tabela 2, estes municípios alcançaram um montante de recursos bem superior ao captado por outros municípios do território:

²⁴ Não necessariamente em todos os anos de implementação do PRONAT houve recursos de investimento e de custeio disponíveis. Essas modalidades se alternaram, sendo mais frequente a modalidade de investimento.

Município	Total de recursos (R\$)	Percentual
Araponga	1.391.902,42	29,12%
Miradouro	1.040.700,45	21,78%
Rosário da limeira	612.777,00	12,82%
Ervália	547.084,73	11,45%
Divino	404.304,00	8,46%
Fervedouro	358.676,03	7,50%
Muriaé	337.760,99	7,07%
Pedra bonita	86.000,00	1,80%
Sericita	0	0
Total	4.779.205,62	100%

Tabela 2: Volume de recursos contratados por município entre 2003 e 2010 pelo PRONAT no TSB. Fonte: Adaptado de Freitas, Dias e Freitas (2013).

Esta discrepância visual em muitas análises poderia ser apenas uma constatação, um mero dado da execução, ou apenas indicar que os dois municípios mencionados foram tecnicamente mais eficientes na proposição de seus projetos e fizeram jus a suas competências em relação aos demais. Entretanto, essas afirmações beiram a superficialidade do processo, que não se refere apenas a uma dimensão técnica, mas também, sobretudo, a uma dimensão política. Isso se deve ao próprio desenho institucional da política, que cria o Colegiado e a dinâmica, supostamente democrática, de alocação de recursos por meio da apresentação individual de projetos e rodadas de priorização, em que eles são votados e aqueles que possuem maioria de votos são aprovados. É a partir deste processo que se compreende a execução da política e como ela é condicionada à dinâmica das interações sociais.

Algumas questões do contexto explicam esses dados e dão indícios sobre a configuração da rede territorial e como essa dinâmica de seleção de projetos está a ela condicionada. Uma das questões identificadas nas entrevistas para explicar a discrepância na alocação de recursos, também apontada por Freitas (2011), é que a sede da Secretaria do TSB foi instalada nos primeiros anos em Araponga, com apoio do CTA e, posteriormente, devido ao interesse de organizações do território, foi transferida para Miradouro, apoiada

pelo Ceifar, situação que ocasionou maior circulação de informações naqueles municípios. O articulador territorial ficava sediado no município que abrigava a Secretaria, e é nessa instância, personalizada na figura desse articulador, que se centralizava todas as informações do território e que em boa medida faz o intermédio com a SDT/MDA e suas instâncias estaduais. Esse fato, portanto, lhes garantia maior circulação de informações e manutenção de relações de proximidade com o articulador, que ajudava a elaborar projetos, sendo este um fator de distinção destes municípios em relação aos demais na proposição de projetos.

A existência da Secretaria em um município contribuía para amenizar também outra questão, que interferia na proposição de projetos pelos municípios: a grande burocracia exigida para formular e depois gerenciar e prestar conta dos projetos seleciona grupos e organizações que possuem maior capacidade técnica de operacionalizar recursos do programa. Isso desestimula muitas organizações, pela falta de experiência e de pessoal capacitado, e acaba reforçando relações de poder preexistentes. Neste caso, atores que possuíam maiores competências e conhecimentos sobre os processos burocráticos, ou que tinham assessoria mais contínua para isso são, normalmente, aqueles que propunham mais projetos e captavam mais recursos. Esse foi o caso de Araponga, assessorado pelo CTA, que tinha vasta experiência com projetos. Portanto, a burocracia é um elemento de seletividade da política de desenvolvimento territorial do MDA e que leva à centralidade de certas organizações na rede.

Existe também outro fator importante para a aprovação dos projetos, bastante mencionado, que é o seu objeto de investimento. Como se percebeu, a maioria dos projetos aprovados mantinha cunho municipal, até mesmo pelas características da política, que definia que os investimentos de um determinado projeto só poderiam ser realizados nos limites geográficos do município proponente. Porém, aqueles projetos que, apesar de serem investimentos realizados em apenas um município, conseguiam alcançar uma dimensão territorial, sem restrição municipal, alçavam maiores níveis de aprovação interna no Colegiado. Esses projetos são aqueles que Cazella, Bonnal e Maluf (2009) identificaram como iniciativas de superação da municipalização do desenvolvimento e que tem maior potencial para incorporarem as dinâmicas locais.

O caso de Araponga se insere aí. Nesse município, a EFA foi o objeto de maior investimento e conseguiu maiores apoios fora do núcleo de parcerias diretas do STR. A

implantação da EFA Puris em Araponga representava para o território a primeira escola com Ensino Médio nos modelos da educação do campo por alternância e, apesar de ser localizado neste município, seria aberta para matrícula de qualquer jovem interessado, priorizando aqueles vindos de municípios do TSB. Outro tipo de projeto comumente considerado territorial é o investimento na estruturação das cooperativas de crédito solidárias, que representam para o território a expansão de um modelo alternativo de organização financeira focada na agricultura familiar.

Entretanto, não bastava apresentar projetos nessa perspectiva. Isso era apenas um fator, e ainda condicionado a outro julgado como tão importante quanto a qualidade dos projetos: o envolvimento e interesse da prefeitura, já que ela deveria ser proponente e facilitar posteriormente a transferência dos bens em regime de comodato para a organização da sociedade civil mediadora. Nesse sentido, uma organização da sociedade civil poderia até ter um excelente projeto apresentado, mas sem o apoio da prefeitura e seu alinhamento com as organizações da agricultura familiar ele seria inexecutável e, se realizado, correr-se-ia o risco de apropriação pelo ente público para outros fins. O alinhamento e parceria estabelecidos entre as organizações da sociedade civil e a prefeitura nos municípios que pleiteavam projetos no TSB, portanto, era uma questão pertinente para captação de recursos; e esse foi o caso de Araponga e de Miradouro, que, no período analisado, tiveram na administração municipal (prefeito e/ou vice-prefeito), pessoas diretamente ligadas ao movimento sindical. O depoimento a seguir esclarece sobre esse alinhamento e seu papel na aprovação de projetos.

[...] eu vejo que o poder público local contribui bastante. Porque o poder público de Araponga tinha uma inserção boa com o movimento social no local que ajudava muito a isso. Porque o recurso tinha que ser passado via prefeitura, e era um período que eles estavam bem azeitados, a prefeitura e o movimento sindical. E aí isso ajudou muito Araponga. Miradouro foi assim também. Tiveram muito recurso. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Além de o território ser representado como projeto de maior potencial devido a essa articulação direta entre sociedade civil e poder público, as organizações proponentes nestes casos vão ganhando maior experiência e legitimidade para esses municípios, o que facilitava a aprovação de novos recursos. Em contraposição, havia municípios com bastante dificuldade em aprovar projetos, apesar do número considerável de projetos que apresentavam. Ervália é um desses. Assim como Araponga, eles tiveram investimentos

para uma EFA. A EFA Serra do Brigadeiro em Ervália mantém apenas o Ensino Fundamental, e foi implantada inicialmente com recursos do Proinf antes da criação do PRONAT, e, posteriormente, conseguiram também recursos do PRONAT/TSB para complementar os investimentos iniciais. Esse município apresentou também projeto para expansão da EFA ao Ensino Médio, como fez Araponga, mas o Colegiado optou por destinar os recursos para este último em função de já ter uma EFA em Ervália e da falta de parceria entre sociedade civil e o poder público municipal, atores que concorriam no município para a captação de recursos e mantinham divergências políticas explícitas. As falas a seguir explicitam esse processo.

[...] Lá [em Ervália] teve um pouco de recurso para a EFA, mas não foi tanto como Araponga. Até porque lá divergia bastante a prefeitura do movimento sindical, e porque também a prefeitura de Araponga demonstrou no Colegiado que a EFA era prioridade para eles, e já em Ervália a gente via que não era prioridade do poder público local. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A dificuldade de Ervália em aprovar projetos com certeza teve relação com a dificuldade de parceria com a prefeitura. O sindicato se absteve várias vezes dos projetos que a prefeitura propôs. Parecia até que a prefeitura fazia tudo debaixo dos panos. Então havia uma relação tendenciosa do sindicato com a gestão municipal. Tendenciosa e com conflito. Tanto que hoje o sindicato está de braços abertos com a prefeitura. E porque que não havia isso antes? Então, acho que houve questão de não ter apoio para o poder municipal. Não podiam ter olhado para as pessoas ou somente para os partidos, mas para o desenvolvimento do município. E o sindicato é uma força muito forte nos municípios. Eles representam os trabalhadores rurais. Deveria haver uma parceria mais próxima para ajudar a gestão municipal. (Representante de organização do setor público, 2014)

Em síntese, até agora a definição do objeto de investimento do projeto e a questão política da articulação entre prefeitura e organizações da sociedade civil de um mesmo município aparecem como decisivas na alocação de recursos. Porém, essas não são questões suficientes para aprovar um projeto. Há outra questão política envolvida, ainda mais deslocada da dimensão técnica dos projetos, que é a combinação do voto entre representantes, estratégia que reflete de maneira mais direta a ação das coalizões dentro do Colegiado e que dá pistas para compreender as configurações da rede. Mobilizar os parceiros e garantir a fidelidade do grupo para aprovar projetos desse grupo e não do outro foi uma prática recorrente no processo de alocação de recursos no TSB relatada pelos

entrevistados, que caracteriza, seguindo a reflexão baseada em Flingstein (2003), o enraizamento político das ações (e dos projetos).

Esse enraizamento político não pode ser compreendido sem levar em conta o histórico do território, pois a maior parte do volume de recursos destinado foi para projetos que estavam sob a articulação e disputa dos dois grupos de organizações da sociedade civil do TSB, um vinculado a Fetraf, e apoiado pelo CTA, e outro vinculado a Fetaemg, e apoiado pelo Ceifar. Em boa medida também se encontravam articulações entre prefeituras, com pouca ligação com a sociedade civil, mas de maneira mais intensa e explícita, essas combinações de voto diziam respeito às organizações da agricultura familiar como resquício do “racha sindical”.

Porém, cabe ressaltar que essa dinâmica de formação de grupos para aprovação combinada de projetos é um reflexo não apenas do histórico de conflitos e da dissidência do movimento sindical, mas também do próprio desenho da política que exigia a indicação de projetos para serem financiados, sem nenhuma referência institucional para regular a prática da definição e priorização desses projetos²⁵. Sendo assim, a alocação dos recursos foi submetida à apresentação livre de propostas e sua aprovação pelo voto e escolha da maioria. Em um primeiro momento, isso acabou intensificando os conflitos internos entre as duas coalizões e pervertendo o caráter e a finalidade da própria política, já que muitos projetos eram aprovados sem rigor, apenas pela definição política do voto. As entrevistas a seguir apresentam argumentos que levam a esta constatação e reforçam o enraizamento político dos projetos:

Nas proposições de projetos no Colegiado tinham pessoas que articulavam mais. Entre municípios mesmo, que combinavam, eu voto no seu, você vota no meu. Esse tipo de articulação interna nos grupinhos era frequente. E isso contribuía para direcionar os recursos. Então, assim, a argumentação era importante, mas por muito tempo o que definia o rumo dos projetos era essas articulações internas, essas redes fechadas. (Representante sociedade civil, 2014)

[...] A gente via, assim, que tinham organizações que já chegavam fechadas no voto. As panelas, acordos, vota no meu que eu voto no seu. Acordos de proximidade, acordo de relações pessoais, de relações entre organizações. E tinha afinidades políticas. Isso aí é inegável! (Representante da sociedade civil, 2014)

²⁵ O próprio Codeter é que cria, posteriormente, um conjunto de critérios a serem seguidos para avaliação e seleção de projetos, bem como mecanismos para realização do monitoramento. Estas questões, de cunho institucional, serão tratadas mais adiante.

Essa dinâmica de seleção dos projetos, cuja interação se dava entre coalizões, não necessariamente envolvia todos os atores vinculados à política, já que alguns praticamente não apresentavam projetos e não tomavam parte dessa divisão. Os municípios de Pedra Bonita e Sericita se enquadram nessa determinação e são os que menos captaram recursos (Sericita sequer apresentou projeto ao longo dos anos). Estes dois municípios há muito tempo não participam das reuniões do Colegiado e os recursos adquiridos por Pedra Bonita o foram no início do território e com o apoio de outras organizações.

Como mencionou um representante de organização do setor público em uma das reuniões do Codeter em 2014, “o Colegiado virou palco de disputas”, manifestando muito mais interesses de grupos em oposição do que um planejamento territorial do desenvolvimento. Isso reflete a constatação de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) de que os projetos territoriais são muitas vezes elaborados por certos grupos de interesse nos territórios, não representando demandas de pactos de concertação ou de arranjos institucionais ancorados no território, como é preconizado pela política.

Todas essas questões e seus reflexos, como na alocação de recursos, pode-se constatar, estão associadas também, sobretudo, à posição dos atores na rede do território. Alguns atores se constituem como mais centrais nessa rede, enquanto outros extremamente periféricos, sem conexão direta a outros atores da rede. Alguns, diante destas posições e da natureza das relações que possuem no interior da rede, conseguiram aprovar muitos projetos e captar recursos. Outros sequer pleitearam recursos e ficaram à margem do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, evidencia-se que a morfologia da rede é um elemento necessário para se compreender a dinâmica de desenvolvimento territorial sob o marco do PRONAT.

5.2 Conflitos no território: demarcando posições, reconfigurando a rede

Antes de se dispor a estrutura de posições dos atores na rede territorial, apresenta-se aqui uma análise sobre os conflitos no território. Isso se refere à natureza das relações. Os conflitos são processos políticos que demarcam posições na rede e definem as oposições e os atores em disputa. Tratar dos conflitos é essencial para entender a mudança

das configurações da rede, pois decorre deles as alianças e as separações e, como visto no resgate histórico, os conflitos têm sido o principal fator de inflexão na trajetória do desenvolvimento e na alteração da morfologia da rede.

Percebe-se que a literatura produzida na tentativa de explicar as dinâmicas de desenvolvimento territorial marginaliza os conflitos. A literatura sobre redes sociais ou interorganizacionais também torna velada a importância dos conflitos, principalmente por focalizar a estrutura e dar a ela proeminência sobre a ação. Conflitos têm a ver com poder e concorda-se com Foucault (2000) que o poder é relacional, ou seja, faz parte das relações sociais e não é objeto de uma pessoa ou grupo, afirmando uma perspectiva eminentemente interacionista e dinâmica do conflito e de sua interface com as mudanças morfológicas da rede.

Para Fligstein (2003; 2007), desvelar a dimensão política das redes é tarefa essencial para qualificar as análises nesse campo de estudos. O autor trabalha, como mencionado anteriormente, com a noção de enraizamento político das ações. Para o caso aqui em estudo já se evidenciou questões primordiais sobre essa dimensão política, desde a atuação da Igreja Católica ao “racha sindical” e as disputas por recursos no Colegiado do TSB. Com as análises até aqui e as que se seguem sobre essa questão da conflitualidade, procura-se ressaltar o estatuto político da rede e do processo de desenvolvimento territorial.

Alguns dos principais elementos de conflito já foram explicitados, como a legitimidade da representação sindical dos trabalhadores rurais na Zona da Mata entre Fetaemg e Fetraf, as diferenças ideológicas acerca da extensão e do desenvolvimento rural entre CTA e Emater, e as disputas internas no Colegiado para aprovação de projetos. Todas estas questões foram e ainda são importantes para compreender as configurações da rede e os rumos da política de desenvolvimento territorial no TSB. Os fragmentos de entrevistas que se seguem deixam clara a natureza conflitiva das interações no TSB:

[...] Era uma briga mesmo. O que tinha era uma guerra fria no Colegiado para disputa de poder, de alianças. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Hoje eu vejo de fora... porque dentro eu sofri muito. Porque a gente era muito combatida por ser entidade pública. Fizemos parte de tudo, participei de tudo, da brigaiada toda. Mas não demos conta e nos afastamos. (Representante de organização do setor público, 2014)

A intenção aqui não é afirmar que as relações entre os atores do TSB se encerram em conflitos. Aqui se destaca a proeminência dos conflitos para se entender a trajetória do desenvolvimento, porque eles são condicionantes diretos da natureza das relações e da forma como elas se estruturam. Assim, apesar de haver cooperação entre as organizações e a realização de ações conjuntas entre elas em diferentes temáticas e situações, os conflitos demarcam as estratégias e conduzem os processos de mudança institucional, como se verá em capítulo posterior dedicado à dimensão institucional. Esse foco analítico tem aderência à proposta teórica de Murdoch (2000), que afirma que mudanças nas redes sociais de um território, seja com a alteração de posições ou na coesão interna por meio do conflito, conduzem a mudanças sensíveis na maneira como os atores se relacionam entre si e como elaboram, aprovam e implementam seus projetos de desenvolvimento ao longo do tempo.

Nos próprios depoimentos acima se percebe a declaração do entrevistado de que, como representante de uma organização do setor público, enfrentou muitos conflitos e disputas contra sua organização e, apesar da sua resistência, decidiu se afastar a si e a sua organização do grupo central que operacionaliza o PRONAT por conta desse processo. Reside exatamente aí um dos principais motivos de desvelar as relações políticas subjacentes à política pública, que é a formação de coalizões, a aproximação e o afastamento de atores dessa rede, que reflete diretamente em mudanças do lugar que ocupam nessa estrutura. Estas relações explicam as alterações históricas da configuração da rede territorial operada pela ação dos atores e não pela prescrição normativa do Estado ou de outras instituições.

Um dos principais conflitos operados no TSB, aquele sobre a tomada de decisão referente ao território e os recursos do PRONAT, por tempo considerável foi norteador do processo. Ao longo do tempo essa dinâmica política demarcou a configuração da rede. O depoimento do representante de uma organização do setor público a seguir explicita como ele representava seus opositores e o reflexo dessa oposição para sua participação no Colegiado:

O grupo do CTA, que era aliado aí da Fetraf, eles entravam nas reuniões, assim, eram bem organizados. Então nós tínhamos muita dificuldade com isso. Perdíamos as votações todas, porque eles tinha essa articulação deles aí. [...] e eles eram nossos opositores, nos tratavam com muita diferença, com muita desconfiança. Se achavam mais cidadãos, mais legítimos. [...] Nós não tínhamos

uma localização bem definida em algum dos grupos, mas sabíamos quem era “do contra”. (Representante de organização do setor público, 2014)

O entrevistado também faz observação sobre sua “localização” na rede do território. Ele reafirma a existência de grupos, dos quais sua organização não faz parte, e sinaliza um deles, o “grupo do CTA”, “aliado à Fetraf”, e como ele operava articuladamente para aprovar projetos. Isso reforça a análise anterior sobre o estatuto político dessa rede que sustenta o TSB. Tais conflitos e como as relações e os atores são representados acabam por definir o posicionamento de uma organização na rede. Sabendo quem são os grupos, quem são os opositores diretos (os “do contra”), os embates travados, os representantes de uma organização também se posicionam e vão configurando a rede com suas decisões/ações.

Um conflito com ressonância direta sobre a configuração da rede no TSB é o já mencionado enfrentamento por disputa de legitimidade e de projetos ideológicos entre CTA e Emater. Estavam em jogo nesse conflito concepções de desenvolvimento, de lugar dos agricultores e de lugar dos técnicos na extensão rural. Como apresentado em capítulo anterior, estas duas organizações foram protagonistas na constituição do TSB, liderando o processo de formação do Codeter. Foi exatamente aí, na definição sobre a composição do Colegiado, que se iniciou de maneira mais explícita o embate histórico entre elas. A Emater advogava a inserção dos CMDRSs no Colegiado como representantes legítimos da sociedade civil, enquanto o CTA defendia que essa representação deveria ser dos STRs. Cada um defendia a inserção de atores com os quais tinham mais afinidade e proximidade e dos quais se julgavam interlocutores, buscando uma composição favorável a sua atuação e que tinha maior alinhamento a seus projetos. Isso fica claro no relato de um representante de organização do setor público: “os CMDR era instituições cooptadas pela Emater e dominadas pelas prefeituras e muitos sindicatos seguiam era o CTA”. Assim, além de uma disputa ideológica, isso representava também uma disputa de poder.

Porém, apesar dos CMDRSs serem o operador inicial do Pronaf infraestrutura, que deu lugar ao PRONAT, eram organizações pouco politizadas, com um vínculo direto e praticamente subordinado às prefeituras. Esta é, inclusive, uma crítica generalizada sobre esses conselhos, que tinham uma atuação bastante pontual e instrumental (ABRAMOVAY, 2001). Já os STRs, pela trajetória histórica de luta e formação política, tinham uma atuação mais autônoma, interferindo mais diretamente nessa decisão, inclusive porque faziam parte

dos CMDRSs. Associados ao pleito do CTA, os STRs contribuíram efetivamente para que a proposta da Emater, que tinha apoio das prefeituras, fosse rechaçada, excluindo a possibilidade dos Conselhos Municipais terem cadeira no Colegiado e garantindo que os sindicatos tivessem sua representação. O relato do representante de um dos STRs explicita a mobilização a favor do CTA e contra a Emater e suas propostas.

A Emater é do Governo e não estava em nenhum grupo desses sindicais. Ao contrário, a gente tinha era um embate ferrenho com eles, porque eles queriam abraçar tudo. E pra eles não ficarem mais fortes que nós e conseguirem abraçar tudo, a gente se unia também contra eles. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Como constatado em campo, esse processo gerou um desgaste intenso para o CTA e para a Emater. Seus representantes travaram embates em diversos momentos, que refletiram em disputas não apenas pela composição do Colegiado, mas se estendeu a todas as formas de manifestação no âmbito do PRONAT, assim como mencionado no depoimento acima e em depoimento de outro representante de uma organização da sociedade civil: “sempre teve rinha entre Emater e CTA. O território seguiu, mas você vê que até hoje é indigesto”. Essa remissão aos dias atuais se refere aos desdobramentos desse conflito. Pelo desgaste da Emater e as dificuldades que enfrentou, sem êxito em nenhuma proposta, a organização se afastou do Colegiado, atuando de forma bastante periférica e pontual com seus escritórios locais em cada município. Além disso, reconhecendo a existência de grupos internos no Colegiado e sabendo da liderança do CTA em um desses grupos, a Emater se aproxima mais do grupo oposto, reconfigurando essa rede.

Esta questão é de extrema relevância, já que evidencia como os conflitos reconfiguram as redes. A Emater, que era uma organização central, com atuação em todos os municípios do território e liderança na sua constituição, se viu fragilizada diante dos embates de uma oposição bem articulada, se afastou do processo e se tornou uma organização marginal na rede. Como consequência disto, os CMDRSs sequer passaram a figurar como atores nessa rede, e se ampliou o destaque dos STRs e a centralidade do CTA. As prefeituras, que tinham pouco engajamento, se mantiveram em sua posição.

Os depoimentos a seguir relatam de maneira mais direta a decisão de excluir os CMDRSs desse processo, base do conflito, e parte da mudança de configuração da rede:

Os CMDR ficaram alijados do processo de desenvolvimento territorial. Porque alguém falou que isso não devia acontecer, e aí colocaram só os sindicatos e as ONGs. (Representante de organização do setor público, 2014)

[...] Os conselhos [CMDRSs], os caras que participavam dos conselhos municipais foram formados, capacitados, e poderiam contribuir para uma proposta que conjugasse toda essa organização que vinha sendo trabalhada na região. Aí não teve muito jeito. Os municípios ficaram muito desarticulados né, as prefeituras, e ficou uma briga aqui dentro por dinheiro, pela questão ideológica. Era, assim, muito polarizada a discussão, em torno das ONGs principalmente. O que ressaltou nossa dificuldade de dialogar com eles. (Representante de organização do setor público, 2014)

Além disso, e por influência dessa dinâmica de conflitos e das articulações internas ao Colegiado, observa-se certo distanciamento entre as organizações da sociedade civil e do setor público, principalmente entre os sindicatos e as ONGs a eles ligados e as prefeituras (exceto aquelas cujos gestores são oriundos do movimento sindical). Essa divergência ganha outros tons no âmbito da política territorial com a existência do Colegiado, em que ambos os atores se encontram, e nas disputas por recursos do Proinf, em que eles dificilmente convergem em propostas comuns.

A entrevista a seguir relata essa divergência e apresenta um episódio importante no processo de desenvolvimento territorial, que influenciou diretamente a configuração da rede:

[...] Aí sentava [no Colegiado] para conversar sobre os projetos do território, e cada organização chegava com quem tinha as capacidades de articular e angariar votos para seus projetos, mas ficava naquelas disputas entre grupos, e as organizações que não tinham nada a ver com isso [prefeituras] é que nadavam de braçada e aprovavam alguns projetos, e aí chegamos a aprovar projetos que contribuía até pouco para o território. Mas quando o movimento sindical se tocou que nós estávamos era perdendo com esse conflito todo, nós sentamos, articulamos uma reunião para nós sentarmos e vermos os prejuízos que nós estávamos tendo. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Como relatado, em determinado momento, as organizações sindicais e as ONGs a elas associadas perceberam que o embate entre eles estava, na verdade, favorecendo outros atores que tinham propósitos diferenciados daqueles empreendidos pelo movimento político da agricultura familiar, que eram as prefeituras, que cada vez mais ganhavam espaço dentro do Colegiado. A reversão deste quadro se deu em uma das reuniões de construção do regimento interno do Codeter quando os representantes dos sindicatos e de

algumas ONGs se reuniram isoladamente, por iniciativa do representante do CTA, para discutir os prejuízos das disputas internas do movimento sindical dentro do Colegiado e o avanço das prefeituras. Essa reunião foi esclarecedora sobre aquele contexto e as ações que deveria ser realizadas, assim como diz um dos entrevistados que participou deste momento:

A gente foi para uma sala, e fizemos uma rodada, uma análise de conjuntura... e foi falado mesmo, ‘pessoal, ó, o inimigo não está aqui nessa sala, o inimigo está lá fora, só esperando a gente se dividir, pra ver a gente se digladiando e eles, né, abocanhar esses projetos, esses recursos’. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A partir dessa “análise de conjuntura” essas organizações efetuam um “pacto velado” de sempre apoiarem projetos protagonizados por organizações da sociedade civil e reduzirem os conflitos internos entre elas, definindo como opositores (“inimigos”) as prefeituras, que, na maioria dos casos, não mantinham alinhamento com as perspectivas do movimento sindical. A polarização entre as federações sindicais, que delimitava grupos distintos e divergentes dentro da própria sociedade civil, não é desfeita, mas passa a ser relativizada, amenizando os embates e direcionando-os para as prefeituras, que passaram cada vez mais a não se engajarem na política, ou se viram cada vez mais afastadas do centro de discussão²⁶.

Mais uma vez se percebe um “movimento” na rede, uma mudança em sua configuração, ou seja, na posição dos atores e na natureza das relações entre eles. Esses conflitos são inerentes a esse tecido social sobre o qual se constituiu o território, possuem um lastro histórico e ressoam no processo de desenvolvimento territorial. Essa análise, que destaca a agência como fonte de mudanças, possibilita afirmar que as redes sociais não podem ser interpretadas como estruturas totalmente institucionalizadas e estáticas, mas dinâmicas e fluidas porque recorrentemente atualizadas.

²⁶ Isso não acontece apenas e isoladamente pelo fato de as organizações da sociedade civil se articularem e fortalecerem seu segmento em detrimento do avanço das prefeituras. O engajamento das prefeituras, como se verá em outro capítulo, está relacionado também à própria dinâmica da gestão pública municipal, transitória e imediatista, e também ao perfil dos gestores, que muitas vezes não possuem inserção e conhecimento (e por isso não se interessam tanto) sobre desenvolvimento da agricultura familiar, foco do PRONAT.

5.3 Vínculos e posicionamento dos atores na rede do TSB

Frente à análise anterior, que contextualiza a importância dos conflitos e já delimita uma abordagem relacional à definição da rede, agora se apresentam os atores que a integram e sua morfologia, com base na metodologia de representação visual e oral da rede. Não se adota o método de análise de redes sociais, cuja abordagem metodológica apreende quantitativamente as conexões entre os atores, resultando muito mais em uma fotografia da estrutura de relações em um determinado momento do que em uma análise que demonstre como a estrutura daquele momento assim se formou e que processos impulsionaram sua transformação. Reitera-se que a proposta aqui é retratar a estrutura como produto da história, da ação dos atores.

Já foram apresentados antes muitos dos processos que condicionaram as relações sociais no TSB e, assim, as posições na rede que o operacionaliza. Os conflitos sempre estiveram presentes e torná-los evidentes aqui faz emergir a dimensão política do processo de desenvolvimento territorial a partir do PRONAT. Nesse sentido, falar em morfologia da rede no caso do TSB remete à constatação de que se trata, pode-se dizer, de uma “segmentação política da rede”, com grupos distintos, projetos políticos em disputa e concorrências por poder.

Recorrendo ao histórico do TSB, percebe-se que a rede veio sendo formada muito tempo antes da intervenção do MDA para criação do território. Entretanto, sua criação traz elementos novos a esta rede (principalmente de organizações da sociedade civil) que estava assentada sobre outros contextos e instituições. A política de desenvolvimento territorial, quando institui a necessidade de um colegiado paritário para a definição dos projetos para alocação dos recursos do Proinf, introduz na dinâmica de interação dos atores locais algumas regras de relacionamento e um elemento de disputa: recursos financeiros. Apesar de todo o histórico de mobilização e trabalho conjunto das organizações da sociedade civil e de sua defesa veemente da agricultura familiar, a disputa por recursos financeiros se instaurou desde o primeiro momento, segmentando ainda mais a rede.

Mas, além disso, a própria definição dos atores que comporiam o território seguiu esta racionalidade. A rede se define também por quem não a integra e se sabe que na área delimitada pela Serra do Brigadeiro uma série de atores deixou de figurar no PRONAT, como foi o caso, já mencionado, dos CMDRSs. Quando do início do processo de

constituição do Território, alguns outros municípios vizinhos ao PESB (área de referência inicial para delimitação do TSB) pleitearam uma vaga, mas tiveram a negativa como resposta. A única exceção foi Rosário da Limeira, que não está dentro dos limites do PESB, mas que, por possuir grande volume de população rural, um sindicato que à época era vinculado ao STR de Muriaé, grande ameaça ambiental pela incidência de empresas mineradoras em sua área, e ter lideranças sindicais com boa inserção na região, acabou sendo incorporado ao TSB junto com os outros oito municípios que integravam o PESB.

Não há dúvida em afirmar que o que diferenciou o TSB como território foi o arranjo histórico existente na região por conta do PESB. Mas, desde o início, devido ao desenho institucional da política de desenvolvimento territorial, a institucionalidade do território foi construída também sobre vínculos instrumentais, em prol do recurso financeiro. A fala de uma representante de organização da sociedade civil durante uma reunião do Codeter em 2014, registrada em diário de campo, elucida essa constatação sobre a racionalidade operada na composição da rede: “a gente discutiu quem iria fazer parte né [do TSB]. os municípios queriam entrar por causa do dinheiro e nós, que já estávamos dentro, não queríamos que eles entrassem também por causa do dinheiro, pra não ter que dividir, senão sobraria pouco”.

Depois de criado o Território com os nove municípios, os quais ainda permanecem, ao menos formalmente, várias organizações passaram a compor o Colegiado e a se relacionarem no âmbito do PRONAT. A forma como essas relações se estabilizam apresenta como a rede está estruturada e como os atores estão dispostos nela. Dos atores que inicialmente integraram o Colegiado, os representantes das comunidades do entorno, que não eram representantes de alguma organização, participaram muito pouco no início e já há algum tempo não frequentam mais as atividades do TSB, por isso não serão aqui relacionados como um “nó” dessa rede.

Para iniciar a análise da morfologia da rede, é importante apresentar, primeiro, as duas coalizões da sociedade civil que polarizam as ações e debates no território desde sua concepção. Como mostrado no capítulo anterior, essas coalizões são reflexo da dissidência do movimento sindical, que se dividiu na região entre sindicatos vinculados à Fetraf e à Fetaemg. No processo de divisão, a Associação Regional ficou com os sindicatos da Fetraf, os quais obtiveram apoio do CTA, formando um grupo que se opunha aos outros sindicatos que se mantiveram na base da Fetaemg. Quando se analisa a disposição geográfica desses

sindicatos em relação a Serra do Brigadeiro, percebe-se que aqueles da Fetraf e o CTA estão de um lado da Serra e os da Fetaemg estão de outro lado, com exceção de Divino, vinculado à Fetraf e localizado do mesmo lado da Serra que as organizações da Fetaemg.

O grupo de STRs vinculados à Fetraf envolve os STRs de Divino, Araponga e Ervália. Além desses atores e da própria Fetraf, ligados ao movimento sindical, estão nesse grupo, e com representação no Colegiado, a Associação Regional, coordenada por uma liderança sindical de Divino, e também as EFAs, que são diretamente vinculadas aos sindicatos que as abrigam em Araponga e Ervália. Outro ator desse grupo é o CTA. Este último, como se viu anteriormente, historicamente foi assumindo uma posição central na rede do território, ganhando referência e adquirindo a liderança dos processos em que se inseria, como o PESB e depois na constituição e implementação do TSB. De acordo com as reflexões de Bourdieu (1989), isso pode ser interpretado como um processo simbólico que naturaliza um lugar ocupado por este ator na estrutura social, processo este operado ao nível das relações sociais. O depoimento a seguir retrata essa centralidade do CTA, não apenas nesse grupo, mas na rede do TSB:

O CTA teve um papel importante de liderar. Estava também muito ligado a outros espaços, sempre foi muito articulado no estado e federal. Então sempre sabia também de antemão o que estava acontecendo em outros espaços, em outras regiões, e conseguia fazer a ponte com o Brigadeiro. Então ele foi sendo liderança, foi despontando mesmo, e virou uma referência. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Dentro do grupo, todas as organizações interagem com muita frequência e o maior número de vínculos é com o CTA. Seus representantes se conhecem mutuamente e desenvolvem projetos em conjunto e parcerias em diversas esferas de atuação das organizações, caracterizando laços fortes entre eles. O CTA tem um foco grande em projetos voltados para os municípios de Araponga e Divino, e representantes dos STRs desses municípios fazem parte da diretoria da ONG. Essas organizações possuem um histórico de trabalhos em conjunto, desde a dissidência da Fetaemg, envolvendo a temática da agroecologia, que passou a ser um elemento da coesão desse grupo. Uma exceção é o município de Ervália, onde as organizações da sociedade civil são menos atuantes e não possuem histórico de lutas na região ou de trabalhos com agroecologia e, apesar de serem vinculadas à Fetraf, possuem uma relação mais fraca com os outros sindicatos e com o

próprio CTA. Ele está alocado nesse grupo por ser da Fetraf e estar do mesmo lado do Parque, com relações mais próximas a estas organizações, mas é considerada marginal nesse grupo.

Um dos elementos que identifica esse grupo, portanto, é a agroecologia, que, no Território, foi introduzida pelos trabalhos do CTA, vinculado à associação mineira e brasileira de agroecologia. O CTA, pelo seu protagonismo na temática, além de principal difusor, é o portador legítimo deste discurso, ainda demasiado restrito ao grupo, com algumas exceções muito recentes. Outros atores da rede expressam a percepção sobre certo “fechamento” do grupo, que retrata a grande densidade e coesão das relações que lhe constituem. O depoimento a seguir se refere a esta percepção:

A gente percebe que umas pessoas querem trabalhar mais esse lado da agroecologia, mas a gente não sabe o que acontece que bastante pessoal fica do lado de fora desse trabalho. Tem um grupo mais fechado da agroecologia. E a gente percebe que algumas organização continua girando em torno de seu próprio umbigo. Não tá crescendo. Vamos falar assim, pode até estar crescendo num outro nível. Quando se fala da agroecologia, quando se fala... Vão ter que abrir mais suas portas! O grupo aí que tem mais o CTA encabeçando, vai ter que se abrir mais no território. Nada contra, até acho cem por cento tudo que eles fazem. Não tem como criticar muito não. [...] não quer dizer que esse grupo fica só fechado, mas você tem quase que ficar batendo na porta para que as portas abram. (Representante de organização sociedade civil, 2014)

É preciso relativizar dessa fala a questão de que a expansão da atuação do CTA depende também de questões operacionais (pessoal, recurso etc.), mas, para além disso, o que se sublinha do argumento é como a formação de grupos coesos na rede limita muito a circulação de informações e a realização de cooperação para projetos. Restringe-se o potencial para o desenvolvimento territorial. Se a rede não estivesse configurada dessa forma, e esse grupo não fosse “fechado” e se relacionasse mais abertamente com outros grupos e outros atores, as práticas da agroecologia poderiam tomar uma escala ainda maior no território. Evidencia-se, neste caso, como a segmentação da rede pode interferir na expansão de experiências relevantes e, assim, no processo de desenvolvimento.

Neste grupo liderado pelo CTA está também a UFV, com quem o CTA mantém estreita relação. Apesar da atuação da UFV em muitos momentos não ter sido efetiva, quando atuou, sempre manteve esse alinhamento, principalmente em função de seu representante no Codeter. Quando se criou o Território, o professor indicado pela reitoria pouco participava das reuniões e acabou sendo excluído. Sua substituição se deu por um

professor que se prontificou a assumir a incumbência, que participava diretamente das atividades do CTA, inclusive como membro da sua diretoria.

O outro grupo dessa rede envolve os sindicatos de Muriaé, Fervedouro, Miradouro e Rosário da Limeira, ambos vinculados à Fetaemg, que também possui cadeira no Codeter. O Ceifar é a organização que articula esse grupo, e acaba assumindo a liderança e a representação deles em uma série de processos, como nos casos de resistência à mineração, concentrando a maior parte dos vínculos entre as organizações. No que se refere ao território, porém, o Ceifar possui uma referência menos evidente do que o CTA, uma vez que este possui mais tempo de atuação e historicamente esteve a frente de mobilizações dos trabalhadores rural na região. Pelas características dos municípios desse grupo e dos trabalhos históricos das organizações, o discurso ambientalista e a resistência à mineração são proeminentes a ele e demarcam sua identidade. Este é também um grupo coeso e de alta densidade nas relações, com contatos frequentes entre seus representantes. Por conflitos pessoais, o representante da Fetaemg não possui boas relações com os demais, e esta organização é a mais marginal nesse grupo.

Portanto, existe aí a formação de grupos no interior da rede, ambos constituídos por organizações da sociedade civil, coordenados pelas organizações mais centrais da rede, o CTA e o Ceifar. Essa distinção de grupos se dá ao nível do conjunto de relações estabelecidas entre as organizações e as identidades específicas entre eles. Percebe-se que, ao longo do tempo, o abismo entre os grupos foi se reduzindo, as relações se estabilizando, e cada vez mais eles se aproximando, mas ainda mantém-se essa formação estrutural. É possível caracterizar estes grupos, segundo Granovetter (1992b), como redes de alta densidade, expressas por grupos coesos que possibilitam um fluxo contínuo de informações entre os atores que o integram, mas também geram com frequência elementos culturais e normativos tacitamente acordados que condicionam as ações do grupo e os colocam em oposição a outros. De acordo com Woolcock (1998), essas redes de alta densidade caracterizam uma significativa dotação de capital social de integração. Não obstante as distinções entre os grupos, há também alguma dotação de capital social de ligação, que remete à convergência desses grupos na defesa da agricultura familiar e na identidade comum da Serra do Brigadeiro.

Além desses atores mais centrais na rede, outros podem ser posicionados num lugar mais intermediário, fora do núcleo central e sem inserção em algum dos grupos.

Dentre eles está a Epamig, sediada em Viçosa e, por isso, é um pouco mais próxima do grupo do CTA do que o do Ceifar, mas não toma parte em nenhum tipo de conflito. O IEF é outra organização que assumiu importância significativa por ser representante do PESB, mas se manteve “neutra” no TSB em todos os momentos, segundo relatos das entrevistas. A essas organizações intermediárias se soma o Cepec, localizado em Araponga. Apesar de ser uma organização da sociedade civil, não é vinculada ao STR de Araponga e não faz parte do grupo que ele integra. É a organização de referência para o tema da cultura no território, que conseguiu importantes recursos, mas não conseguiu assumir posição central nessa rede. O Cepec tem sua atuação aberta a todo o território e não se envolve diretamente nos grupos, possuindo parcerias com ambos. Outra organização é a Amigos do Iracambi, uma ONG ambientalista, sediada em Rosário da Limeira, que possui forte atuação na questão da mineração, mas nenhum envolvimento direto com o movimento sindical. Dentre essas organizações intermediárias, o Cepec é a que mais se aproxima do núcleo central de organizações, com maior número de relações na rede, seguida do IEF. O Iracambi é a organização mais periférica entre elas, com poucas relações constituídas.

Circundando as organizações centrais, cujos representantes possuem relações mais fortes entre si, e essas intermediárias, que se relacionam por meio de vínculos mais fracos (como proposto por Granovetter, 1985), encontram-se as prefeituras, as quais se tornam cada vez mais periféricas na rede da política. Esse movimento de “marginalização” das prefeituras na rede acontece não só em função da representação que seus representantes criam sobre a pouca intervenção de organizações do setor público e o domínio das organizações da sociedade civil, mas também em função da redução dos recursos do Proinf e da percepção de alguns gestores públicos que não conferem importância à política. Essas questões se referem ao engajamento das organizações da rede, fatores que motivam ou desmotivam a participação efetiva dos atores, o que será objeto de análise em outro capítulo.

Uma ressalva ao posicionamento das prefeituras é que algumas, em um determinado momento, eram bastante alinhadas às organizações sindicais. Isso acontecia quando candidatos oriundos do movimento sindical ganhavam as eleições municipais. Porém, a sucessão, em geral, não representava a continuidade das parcerias, já que não se criava um vínculo institucional, mas pessoal. Isso aconteceu em Araponga, que teve no governo um vice-prefeito, antiga liderança sindical, e este período foi bastante frutífero

para o município no TSB. No entanto, a transição do governo não foi favorável e as organizações da sociedade civil encontraram resistência para a aprovação de projetos. Devido ao caráter transitório da gestão municipal, as prefeituras são mencionadas aqui de maneira genérica como um ator, pois a posição marginal na rede é o mais comum e reflete a configuração atual. O depoimento a seguir também elucida sobre essa posição das prefeituras e o papel que organizações da sociedade civil tiveram nesse processo:

Elas [prefeituras] entraram nessa política achando que iriam se beneficiar com as estruturas, mas num primeiro momento todas as infraestruturas iam para o movimento e eles se viram, assim, diminuídos, porque eles tinha a visão do antigo Pronaf Infraestrutura, que eles se beneficiavam bastante. Então criou também uma resistência às prefeituras. Aí nisso a gente [sociedade civil] acabou que também se distanciou um pouco das prefeituras. Já ouviu, “farinha pouca meu pirão primeiro”? era isso! (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A racionalidade instrumental focada na captação de recursos que direcionava o comportamento dos representantes das prefeituras no Codeter foi com recorrência mencionada por representantes da sociedade civil, mas também mencionada como necessária por representantes das próprias prefeituras. Isso levou a um acirramento do conflito com organizações da sociedade civil que queriam ver os seus projetos aprovados, e não outros apresentados isoladamente pelas prefeituras. O já mencionado distanciamento das prefeituras, portanto, foi a consequência.

Outro episódio da história, não diretamente relacionados ao PRONAT, mas à Serra do Brigadeiro explicita também os diferentes comportamentos e racionalidades dos representantes de organizações da sociedade civil e das prefeituras, que contribuiu para os conflitos. Nos anos de 2010 e 2011, a CBA iniciou estudos em municípios da Serra do Brigadeiro para realização de um plano de exploração de bauxita. Entre as organizações parceiras para a execução dessas ações estavam algumas prefeituras, que tinham grande interesse na mineração prospectando um aumento significativo na arrecadação municipal com a instalação da mineradora. Enquanto organizações da sociedade civil, lideradas principalmente pelo Ceifar, organizavam forte resistência à mineração, as prefeituras apoiavam em função dos recursos. Isso acirrou a oposição entre as organizações.

Ainda mais marginal nesta rede está a Emater que, no início do território, foi uma das organizações articuladoras, compôs o CIAT e coordenou algumas ações. O movimento

de marginalização da Emater nessa rede já foi analisado antes, impulsionado pelos conflitos, principalmente os embates diretos com o CTA. A Emater detém importância no território, por ser a única organização com capilaridade em todos os nove municípios. Ela seguia uma linha de atuação própria e não se inseria em qualquer dos grupos. Entretanto, devido a todos os embates com o CTA e com lideranças sindicais do grupo da Fetraf, tendia a uma aproximação maior com o grupo da Fetaemg, mas nunca tomou partido ou declarou apoio ou parceria.

O informante da Emater, ao representar a rede, inicialmente colocou sua organização muito próxima a outras organizações, ligada ao Codeter, portanto, como uma das organizações centrais no processo. Depois, contudo, ao explicar as relações internas e os conflitos por que passou, deslocou a Emater para junto dos CMDRSs, fora do núcleo da rede, mencionando que, apesar de terem ajudado a criar o Colegiado e proposto uma composição que os incluísse, esta proposta não foi acatada, gerando o acirramento da oposição interna e a “vitória” do grupo do CTA. Assim, a Emater se afastou da rede do território e continuou suas ações mais voltadas para os Conselhos Municipais.

Esse afastamento e a falta de diálogo com as organizações da sociedade civil ligadas ao movimento sindical não apenas tornaram a Emater periférica e sem influência no PRONAT, como também a estimulou a propor novos territórios. Algum tempo depois de afastar-se do Codeter, a Emater propôs junto ao CEDRSs a criação de dois outros territórios na Zona da Mata e Leste de Minas Gerais, ambos organizados em torno dos CMDRSs e organizados em torno de bacias hidrográficas. Essa proposta foi articulada por um técnico da Emater Regional Viçosa, o qual era o representante da organização no período dos conflitos e do afastamento do TSB. Um desses novos territórios propostos, inclusive, envolvia o município de Ervália, membro do TSB. Isto levou à negativa da proposta. O outro território proposto, porém, foi aprovado pelo CEDRSs para ser homologado junto ao MDA. A Emater segue independentemente com suas propostas e continua o processo com outros territórios mesmo fora da política pública do MDA, com a linha conceitual dos territórios rurais. A fala a seguir retrata esta questão:

Mas assim, acho que esse processo foi muito interessante, porque a Emater afastou, amadureceu, e hoje pensa em trabalhar em uma outra versão, até sem o MDA, porque a concepção de território se consolidou para mim, mas se consolidou numa versão socioeconômica e ambiental. E os CMDRSs nessa versão podem ser mais valorizados. (Representante de organização do setor público, 2014)

A Emater então segue com propostas paralelas de território, sem participação direta no Colegiado, mas mantém ainda alguma relação com representantes de alguns municípios, como em Muriaé. Os vínculos que ela possui com alguma outra organização no TSB são fracos, esparsos e de pouca intensidade. Mas no Território ainda existem organizações mais periféricas, sem relação alguma com outra organização: aquelas dos municípios de Sericita e Pedra Bonita, que constantemente são mencionados como “municípios isolados”.

Pela abordagem teórica das redes sociais, pode-se compreender, a partir do posicionamento destes dois municípios, a existência de lacunas, fendas na estrutura, que, de certa maneira, isolam atores do restante da rede, os quais ficam igualmente à margem da circulação de informações e das relações existentes. Diante disso é preciso também compreender que a rede não é pura e simplesmente a expressão das relações que ocorrem entre os atores. Ela pode ser também o resultado da ausência de relações, da falta de vínculos entre atores, formando o que Burt (1992) denominou “buraco estrutural” da rede, que representa exatamente essa fenda na estrutura que separa atores do restante da rede. Estes dois municípios formalmente fazem parte da política de desenvolvimento territorial, por isso foram incluídos na análise como atores, mas não se engajaram na rede que a operacionaliza. Esse isolamento é tratado a seguir na percepção de um entrevistado:

Os municípios de Sericita e Pedra Bonita continuam até hoje nesse individualismo deles, não conseguem se envolver, não conseguem se encaixar, não conseguiram se integrar. No início eles até começaram a fazer algumas coisas dentro da política, mas individualmente, sem interagir. (Representante de organização do setor público oriundo do movimento sindical, 2014)

Nestes dois municípios, as organizações que fazem parte do Colegiado são as respectivas prefeituras e STRs. Os STRs dos dois municípios são vinculados a Fetaemg, porém, da base da Regional Leste e não Zona da Mata como os demais, o que já reduz naturalmente a interação entre essas organizações ao longo da história. Apesar de terem também vivenciado ações das CEBs nesses municípios, elas foram menos intensas e seus resultados políticos para os sindicatos não foram tão efetivos, de maneira que os STRs atualmente atuam muito pouco com políticas públicas em geral e são menos reivindicativos

e muito mais burocráticos, focando suas agendas de trabalho na previdência rural e no programa Minha Casa Minha Vida Rural. Além disso, não existem outras organizações da sociedade civil nesses municípios, exceto em Pedra Bonita, em que fundaram uma associação, mas ela é um braço jurídico do sindicato. Estas questões, que dizem respeito ao desengajamento desses municípios na rede serão tratadas no próximo capítulo.

Associado à característica dos representantes da sociedade civil nesses municípios, de pouca mobilização, existe ainda o desinteresse das prefeituras, que não encontram qualquer empecilho para se acomodarem e deixarem de participar da política. O entrevistado da prefeitura de Sericita já foi seu representante no conselho consultivo do PESB, onde ficou conhecendo algumas organizações que atuam no TSB, como Iracambi, Cepec, IEF e CTA, mas desconhecia o TSB como um território instituído no âmbito de uma política pública do MDA. A pessoa que representou a prefeitura de Sericita por muito tempo em outros espaços ligados à área rural era um funcionário da Emater, e era ele quem detinha as informações, mas há mais de um ano deixou a cidade e a prefeitura não indicou outra pessoa para “cuidar desses assuntos de agricultura”. Uma peculiaridade desse município, com população eminentemente rural, é que a prefeitura não possui Secretaria de Agricultura e as funções que o órgão deveria assumir foram delegadas à Emater. Isso já demonstra que a gestão pública não prioriza esse tipo de atividade, dirigindo a um técnico da Emater, vinculada ao governo do estado e com o papel de prestar assistência técnica, o papel de ser o promotor do desenvolvimento rural no município. Acrescenta-se a essas questões, e por reflexo delas, que a prefeitura e o STR nunca firmaram parcerias entre si ou realizaram trabalhos em conjunto.

No município de Pedra Bonita esse contexto se repete com poucas diferenças, a principal é o caráter um pouco mais proativo das organizações. O presidente do STR é uma liderança mais conhecida no território e já esteve mais engajado no movimento sindical. No âmbito do PRONAT, entretanto, não mantém quaisquer relações. A prefeitura possui Secretaria de Agricultura e não centraliza suas ações na Emater, mas nunca participou de reuniões do Codeter após a sua institucionalização. A gestão do sindicato é centralizada no presidente, responsável por representá-lo em todo e qualquer espaço e reunião, bem como coordenar os trabalhos internos. Nas palavras de um representante do STR, a ausência de representação da organização no TSB é devido à sobrecarga de trabalho: “como o grupo de pessoas que atua no sindicato é muito pequeno, quando os programas de previdência e o

Minha casa Minha vida tomam muito tempo, não sobra tempo para atuar em outras frentes de trabalho”. Para ele, atualmente o programa Minha Casa Minha Vida está com muita demanda e eles não podem priorizar o Codeter. O STR também não possui projetos com a prefeitura, mas mantém relação amigável com a Secretaria de Agricultura.

Até aqui foi traçada a identificação dos atores que constituem a rede do TSB, os quais foram definidos nos processos de concertação regional para proposição do território e estão formalmente incluídos na operacionalização da política por meio do Codeter. A Figura 6 a seguir dispõe do posicionamento desses atores na rede do TSB. Entretanto, cabe, ainda, ao falar dos atores, mencionar aqueles que ficaram de fora dessa rede, mas que possuem vínculo e/ou que intervêm diretamente no meio rural do território. Vale lembrar que a proposta de desenvolvimento rural do MDA não considera o setor empresarial e restringe a participação da sociedade civil à agricultura familiar. É evidente que a inserção de outros grupos de interesse, como empresas privadas (mineradoras, por exemplo) e organizações do agronegócio, representaria projetos contraditórios aos do movimento sindical e sinalizariam ainda mais conflitos. Mas esses são atores que influenciam diretamente o desenvolvimento rural em suas várias dimensões.

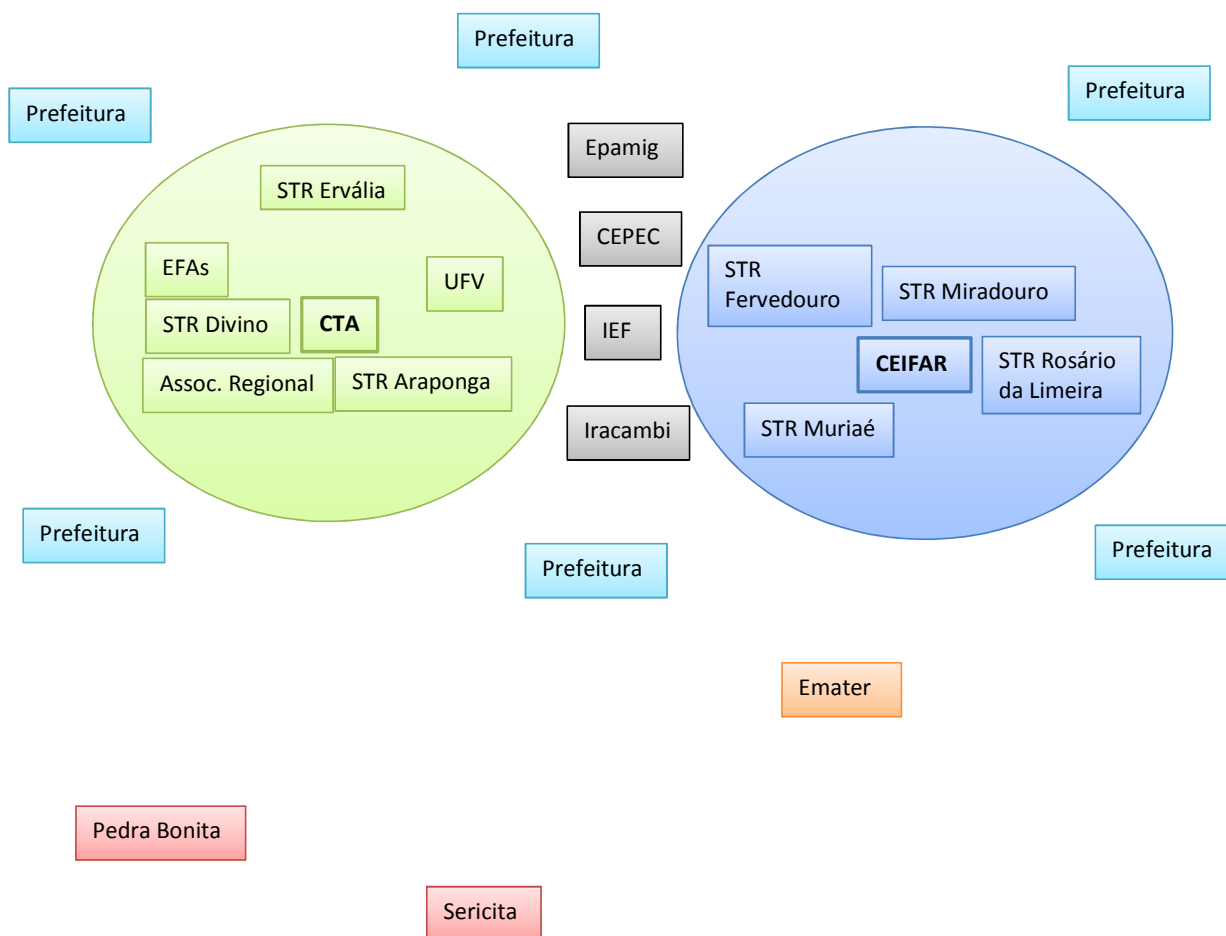


Figura 6: Esquema visual das posições dos atores na rede do TSB²⁷. Fonte: Elaboração do autor.

Como também apurou Fernandes (2008), estão ausentes do Colegiado Territorial do TSB os sindicatos rurais vinculados à estrutura da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG (presente em muitos dos municípios), as associações de produtores (como a dos cafeicultores), os comitês e consórcios de gestão dos recursos hídricos, bem como as faculdades privadas (uma delas oferta, inclusive, um curso de turismo) e iniciativas de ecoturismo capitaneadas pelo SEBRAE e pelo governo estadual. Além disso, as mineradoras e o setor empresarial de forma geral, com forte ação e impacto no meio rural, também estão ausentes.

²⁷ As cores se referem ao posicionamento dos atores na rede, sendo os grupos centrais da sociedade civil representados nos círculos verde e azul, as organizações intermediárias na rede em roxo, entre os círculos. Em posição periférica encontram-se as prefeituras na cor azul claro, a Emater em laranja, e ainda mais periféricas estão as organizações de Sericita e Pedra Bonita, na cor vermelha.

A configuração da rede do TSB, como descrita, indica a centralidade das organizações da sociedade civil²⁸, que possuem maior grau de influência sobre o território e que historicamente sempre estiveram à frente do Codeter e interagem muito entre si. Pode-se constatar tal fato na fala de um dos entrevistados: “os vínculos mais fortes dentro do território são sem dúvida entre organizações sociais, da agricultura familiar né” (Representante de organização do setor Público, 2014). Isso se deve, em parte, ao foco central da política, que é a agricultura familiar, mas também, sobretudo, ao histórico dessa rede, desde sua constituição, com a disputa entre grupos da sociedade civil e, posteriormente, com seu pacto contra a intervenção das prefeituras. Essa dominância das organizações da sociedade civil contribuiu, como relatado anteriormente, para a marginalização das prefeituras e a reconfiguração da rede, bem como novos rumos à política, formando, no entendimento de um dos representantes de organizações do setor público entrevistados, um “território da agricultura familiar”.

Pela análise dos vínculos e posições dos atores na rede, portanto, pode-se constatar que se trata de uma rede bastante segmentada pela formação de grupos coesos e de organizações mais marginais, com laços fracos que ligam a este grupo e, às vezes, sem qualquer conexão. Trata-se, assim, de uma “segmentação política da rede”, enraizada nos conflitos e disputas de poder. A discussão até aqui já trouxe constatações de como essa morfologia interferiu no direcionamento da política, ditando rumos do processo de desenvolvimento, confirmando a afirmação de Favareto (2010), para quem a dinamização dos territórios rurais é fortemente influenciável pela morfologia social.

Para complementar essa discussão, pode-se partir de trechos das falas dos entrevistados sobre isso:

E eu acho que essa forma como a trama foi tramada, essa articulação, influenciou muito no território. Primeiro que muitos projetos não foram executados. Muitas organizações precisavam de dinheiro, mas não tinham pernas para executar, e mesmo assim tinha projetos aprovados por causa da articulação que faziam. (Representante setor público, 2014)

A maneira como essa articulação está, como a rede tá organizada, que levou a cada um puxando pro seu espaço, pro seu mundo. (Representante do setor público oriundo da do movimento sindical, 2014)

²⁸ Leia-se: sindicatos e organizações a eles vinculadas, como algumas ONGs.

A conjugação dos conflitos em uma rede segmentada com o imediatismo do processo de seleção de projetos os conduziu por fins políticos e pouco técnicos, gerando um contingente de projetos sem finalidade no território, ou que tiveram que tomar outra finalidade devido à dificuldade de operação. A política de desenvolvimento territorial, no entanto, assumiu também papel importante influenciando essa morfologia. Uma das influências, como apresentado, é o próprio desenho da política, que fez emergir os conflitos no processo de alocação de recursos. A seguir se analisa algumas implicações da política pública na morfologia da rede.

5.4 Implicações da política pública na morfologia da rede

Para falar em uma das implicações mais recentes da política pública na morfologia da rede, é preciso mencionar novamente aqui a “parada da política”. Quando a presidenta Dilma Roussef tomou posse em 2010 e realizou uma reforma ministerial, o MDA passou por alterações e o PRONAT entrou em um processo de suspensão quase que total das atividades e dos recursos por cerca de dois anos consecutivos (nesse mesmo período aconteceram eleições municipais). Os atores, que estavam em constante interação por conta das atividades da política, deixam de se relacionar nessa esfera de atuação. Muitas das organizações iniciam novos projetos, se engajam em outras redes e outras políticas públicas e passam a ter outras prioridades. Em meados de 2013, quando a SDT/MDA retoma as atividades do PRONAT, com uma quantidade muito menor de recursos do Proinf para os territórios rurais de identidade, muitos dos atores, já desmotivados, mantêm sua falta de interesse para continuar o processo e a rede perde coesão.

Nessa retomada da política, os atores que passaram a participar menos das reuniões e, assim, a se relacionar menos com os outros, foram as prefeituras. Antes da “parada da política”, já havia um distanciamento das prefeituras em função da representação de “domínio” do Colegiado pelas organizações da sociedade civil e, após a parada, com a falta de recurso, o engajamento passa a ser ainda mais reduzido. A participação ficou mais centrada em organizações que acreditavam na iniciativa da política

e na possibilidade de ainda captar recursos. Isso aconteceu de maneira mais enfática com organizações sindicais e outras organizações a elas vinculadas, uma vez que o foco da política é a agricultura familiar e, além do recurso, as articulações político-institucionais eram vistas como uma externalidade positiva da política, que deveria permanecer acontecendo. A seguir, as entrevistas relatam esse processo:

[após a parada] Muitos prefeitos que assumiram as administração pública não viram, não conseguiram enxergar nesse território as coisas positivas e aí não levaram muito adiante. Eles não entenderam a proposta. E se tivesse recurso ia ser pior, porque eles iriam querer o recurso pra eles. (Representante poder público oriundo do movimento sindical, 2014)

Pelo que a gente vê é que as organizações [da sociedade civil] estão vindo nas reuniões, mas o poder público não. E as pessoas do poder público que estão vindo, quem que é? É o pessoal que já vem do movimento, a gente vê, o representante de Divino que participa é vinculado também ao sindicato, e por aí vai. Mas das prefeituras mesmo não tem, só o de Ervália que a gente vê, mas que vem porque tem parceria forte com sindicato. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Percebe-se, pelo relato acima, que algumas prefeituras estão participando, assim como foi constatado nas observações em campo, mas são prefeituras em que o gestor público é vinculado ao movimento sindical, é alguém que já possui um vínculo pessoal com outros representantes. Esse contexto demonstra, portanto, que a centralidade de organizações da sociedade civil aumentava, juntamente com a marginalização das prefeituras na rede do TSB. Caracteriza-se novamente o TSB como um “território da agricultura familiar”, expressão dita por um dos entrevistados da pesquisa. Outro entrevistado retrata essa afirmação.

O território acaba que está sendo mesmo ocupado pelos movimentos da agricultura familiar. Se as prefeituras que participam são aquelas em que os representantes são do movimento, acaba que é isso mesmo. Principalmente agora, que está sem muito recurso. As prefeituras vão mais em busca de recursos financeiro. E aquelas que têm gente que é ligado ao movimento, então são pessoas que entendem melhor o processo, sabem valorizar mais tudo isso. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Outra implicação da política foi promover uma aproximação maior entre sociedade civil e poder público. Apesar do já mencionado conflito entre eles, a

oportunidade criada pelo Codeter de reunir diferentes atores foi aos pouco promovendo uma interação que antes não era vista. À medida que as reuniões aconteciam, os representantes dos sindicatos foram cada vez mais conhecendo e interagindo com os representantes das prefeituras, criando um vínculo pessoal entre eles. Os representantes das prefeituras também foram conhecendo os trabalhos dos sindicatos e sua legitimidade na representação da categoria, além da importância que tinham para aprovar projetos para o município, e foram se sensibilizando para a necessidade de uma aproximação. O depoimento a seguir sublinha essa questão:

O que mudou na relação entre as organizações, assim, acho que foi as parcerias construídas depois da criação do território. Principalmente entre as prefeituras e o movimento sindical, que não tinha aproximação. A prefeitura tinha suas estruturas e o movimento sindical tinha sua estrutura individual, e com essas parcerias no território, já existe boas parcerias com as prefeituras. Hoje, por exemplo, a prefeitura de Ervália já tem parceria com o sindicato para a execução do programa Minha Casa Minha Vida. E outros sindicatos também têm outras parcerias com outras prefeituras. Então, assim, as parcerias promovidas não ficaram só entre as organizações da sociedade civil, entre o movimento sindical. E não ficou só buscando meio com governo federal, e foi buscando outras alternativas para captar recursos para o município. E as prefeituras, acho que entenderam que o movimento sindical é uma organização que ajuda a captar recursos para o município. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Não se trata, claro, de afirmar que as prefeituras viraram parceiras dos STRs, mas de que, no âmbito desta política, as prefeituras passaram a figurar como “nós” na rede de atores do desenvolvimento territorial e que, desde então, esses vínculos têm possibilitado uma aproximação entre eles que, sem o PRONAT, dificilmente teria ocorrido. Além da relação com as prefeituras, as organizações da sociedade civil tiveram também a possibilidade de interação com outras organizações públicas, como o IEF, a Epamig e a UFV. Os laços sociais tecidos entre os representantes possibilitaram uma maior circulação de informações e a abertura para novos processos, como a participação do movimento sindical da região em atividades no campus da UFV. Uma ressalva é o caso da Emater, com quem as relações das outras organizações se extinguiram e não foram (ainda) recuperadas.

Uma das implicações mais importantes, no entanto, frequentemente relatada nas entrevistas, foi a aproximação entre os polos sindicais. O TSB foi criado em um momento no qual o movimento sindical estava em meio a um processo de reconfiguração, separação

da base de sindicatos com a criação de uma nova federação na região, formando-se grupos distintos e divergentes. A criação de um Colegiado colocou os dois grupos em contato em um processo de planejamento do desenvolvimento territorial e na disputa por alocação de recursos. Não obstante o acirramento dos conflitos pela disputa por recursos, os contatos frequentes fizeram também emergir as compatibilidades entre os dois grupos. Com o TSB, os dois grupos se aproximaram e a partir do “pacto velado” já mencionado, reorientam sua atuação e se aproximam cada vez mais, ampliando as interações entre as organizações dos dois grupos, principalmente por meio das relações entre o CTA e o Ceifar:

O território ele veio quando a relação estava muito tensionada ainda. O território, a política pública do MDA, contribuiu bastante para distensionar e reaproximar esses atores. E... a gente sempre teve relação, por exemplo, com a UFV, tinha relação com a Epamig, mas a gente não tinha espaço para construção coletiva com as prefeituras antes do território. Então ele foi um marco nesse sentido. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Com o passar do tempo nós fomos construindo junto com eles [organizações do polo da Fetaemg] uma relação de confiança e acredito que muito na medida em que nós fomos apoiando os projetos deles. A gente começou dentro do território a seguinte postura: se é projetos que vem do movimento social da agricultura familiar, tem uma base social, a gente passou a apoiar, todos. Independente se era do sindicato de Muriaé ou do de Divino, independente do polo. Então foi quebrando um pouco aquela resistência que o pessoal tinha. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Outras questões se somaram a este contexto para contribuir com a aproximação dos dois polos e não somente o TSB, mas se sabe que a existência do Colegiado potencializou esse processo. Foi no Colegiado que se viabilizou um espaço de diálogo, de oportunidades de criação de vínculos para além do sindicalismo. Uma das outras questões, vale aqui mencionar, foi a chegada à Zona da Mata do Sistema Cresol de cooperativas de crédito da agricultura familiar com interação solidária. Até então existiam dois sistemas de cooperativas de crédito solidárias na Zona da Mata, ambos atrelados ao movimento sindical: as cooperativas de crédito da agricultura familiar (Creditag), vinculadas à Fetaemg, e as cooperativas de crédito da agricultura familiar e economia solidária (Ecosol), vinculadas à Fetraf. Isso já era um reflexo da configuração do movimento sindical, que criava organizações diferentes com as mesmas funções e princípios. Entretanto, a partir do momento em que o Sistema Cresol, sediado no sul do Brasil propôs expandir suas bases

para Minas Gerais, os representantes da Ecosol e da Creditag começaram a discutir em conjunto a integração das cooperativas ao Cresol, colocando em diálogo os dois polos²⁹.

De maneira geral, é possível analisar as implicações da política como um reflexo das relações entre os atores. A institucionalidade criada ampliou os contatos, criou laços fracos entre diferentes organizações, os quais representaram também pontes de acesso a outras redes que, sem o vínculo constituído, não poderiam se integrar. Muitas das organizações conseguiram sair da esfera local e interagir regionalmente. Esses apontamentos indicam influências importantes da política na estrutura social do território.

Foi possível perceber como algumas ações e a própria morfologia da rede promoveram inflexões na trajetória da política e conduziram-na por vias específicas, mas também como a própria política foi influenciando a morfologia da rede, ampliando os contatos e aproximando grupos divergentes e atores historicamente separados. O mapeamento qualitativo da rede possibilitou analisar os atores que a integram e como se relacionam entre si, gerando uma percepção sobre a sua configuração.

Essa configuração, no entanto, não pode ser dissociada da sua história, pois foi por ela produzida. No caso do TSB, apontou-se para o enraizamento político da rede, condicionado em toda a sua trajetória por conflitos entre os atores. Fligstein (2003) é um dos autores que destaca as questões políticas características das redes sociais, como as negociações, conflitos e relações de poder, todas identificadas no caso analisado. Confirmando esta perspectiva, espera-se aqui ter-se caminhado no sentido de politização da compreensão da rede, reafirmando a sua “segmentação política”.

Essa abordagem, portanto, é intencionalmente muito mais voltada à *politics* que à *policy*, destacando elementos relacionados à forma como as relações sociais estão estruturadas, os conflitos políticos e os interesses contraditórios em detrimento da análise do acesso à política e seu aparato normativo. Essa é uma das vias da abordagem relacional do desenvolvimento territorial preconizada neste trabalho, revelando a natureza não material do desenvolvimento territorial, concebido também e, principalmente, como processo social espaço-temporalmente situado.

²⁹ Para maiores detalhes do processo de criação do Cresol na Zona da Mata, ver Freitas e Freitas (2013a).

6 ELEMENTOS CONDICIONANTES DO ENGAJAMENTO DOS ATORES NA REDE DO TSB

A análise da configuração da rede, que mostrou a estrutura de posições no território e seu caráter dinâmico diante das transformações históricas por que passou, evidenciou a necessidade de se analisar alguns elementos condicionantes da intervenção dos atores no território, que caracterizam seu engajamento na rede do TSB. As diferentes formas e intensidades de engajamento dos atores na rede mudam ao longo do tempo, o que implica mudanças nas configurações da rede e, assim, no processo de desenvolvimento. A intervenção no território e o engajamento na rede são aspectos relacionados individualmente a cada organização, mas estão imbricados diretamente nas interações sociais de que participam seus representantes, são elementos construídos nessa interação.

Esta perspectiva analítica vai ao encontro da superação do caráter normativo e estruturalista frequentemente encontrado nos trabalhos científicos sobre desenvolvimento territorial. O foco nas interações sociais dota as análises de aspectos antes pouco observados empiricamente e contribui para emitir leituras alternativas sobre o fenômeno. Ao contrário de propor indicações prescritivas de arranjos de sucesso, espera-se aqui discutir os elementos centrais que condicionam as intervenções dos atores no território, dando margem à análise da maneira como as interações são constantemente atualizadas e como elas criam e recriam dinâmicas específicas de desenvolvimento.

A mudança da natureza dos vínculos entre os atores está muitas vezes associada a uma mudança cognitiva, uma mudança de representações sociais, que interfere na maneira como os atores concebem o território e o dotam de sentido, assim, na forma como devem intervir no processo de desenvolvimento. A importância disso nessas análises, que pouco é explicitado nos estudos sobre desenvolvimento territorial, é destacar como os atores moldam seus comportamentos em conformidade com o que interpretam e, assim, que os sistemas de interpretação da realidade condicionam as interações sociais e são constantemente atualizados por elas. Valoriza-se aqui, portanto, uma dimensão cognitiva na análise da rede e do desenvolvimento territorial, realizada a partir da compreensão do papel das representações sociais no condicionamento do engajamento dos atores.

Outra questão que pouco aparece nos estudos especializados, mas de grande relevância para o entendimento do fenômeno, é a ligação dos atores a outras redes fora do território. A própria abordagem de análise de redes pouco considera essa questão. Partiu-se aqui da hipótese de que o engajamento dos atores em outras redes lhes fornece elementos simbólicos, culturais e institucionais que influenciam sua intervenção e engajamento na rede do território. Sem conhecer esse aspecto da realidade não se compreende o comportamento dos atores na rede e suas intervenções no processo de desenvolvimento. Esse foco reforça a perspectiva interacionista da abordagem aqui adotada, sem limitar as interações sociais àquelas visíveis no âmbito do TSB, mas também como este se constrói a partir de interações sociais que extrapolam a política pública e a Serra do Brigadeiro.

6.1 Uma dimensão cognitiva da interação para o desenvolvimento territorial

Para Paes de Paula (2006), uma abordagem interacionista das redes deve analisar como os atores significam os relacionamentos de que participam, como mudam esse significado e quais são as consequências destas mudanças para a unidade social da qual fazem parte. Nas análises anteriores do caso aqui em questão, já foi possível perceber, por exemplo, que atores da sociedade civil mudaram suas percepções quando identificaram “ameaça” do poder público. A necessidade de “concorrer” com o poder público e valorizar as organizações da agricultura familiar influenciou o movimento sindical a mudar o significado das relações, a cooperar mais entre si, mesmo pertencendo a polos diferenciados, o que aponta para a forma como uma significação da realidade pode mudar o relacionamento entre os grupos.

Essas significações são as representações sociais dos atores sobre determinado fenômeno. Elas são guias que orientam o modo de nomear e definir diferentes aspectos da realidade, de interpretar esses aspectos e necessariamente intervir nessa realidade (JODELET, 2002). As representações sociais apoiam-se em valores segundo os grupos sociais de que participam os atores e com os quais constroem suas significações da realidade. Para a referida autora, as definições comuns aos membros de um mesmo grupo constroem uma visão partilhada da realidade para esse grupo, em certa medida consensual. Tal visão se torna, portanto, um guia para as ações e trocas cotidianas entre os atores e, por

isso, pode entrar em conflito com a de outros grupos, contribuindo para demarcar posições e oposições no interior de redes de relacionamento.

As representações sociais, assim, podem interferir no comportamento dos representantes das organizações dentro do Colegiado, na continuidade da participação de uma organização ou em sua retirada do processo. Os conflitos em si são expressões das representações, sedimentadas por ideologias e valores que levam a uma determinada leitura da realidade e que cria o que a ela é contraditório. Os dois grupos da sociedade civil divergentes entre si no TSB, apesar de terem um mesmo público-base e de compartilharem um histórico, após a ruptura do movimento sindical, passaram a disputar a legitimidade de representação da agricultura familiar, e representavam um ao outro como adversários, contraditórios e concorrentes, intensificando as disputas internas e reduzindo a possibilidade de cooperação. Como visto no capítulo anterior, foi a partir da interação entre eles que, no momento de constituição do “pacto velado” da sociedade civil, os atores em conjunto analisaram a situação e passaram a representar as prefeituras como “inimigas”, como concorrentes na captação de recursos e, assim, compreenderam que as organizações da sociedade civil deveriam se aproximar mais. A representação social compartilhada entre esses atores mudou significativamente a ação no Colegiado e a configuração da rede, ampliando a coesão da sociedade civil e a marginalização das prefeituras e reduzindo o buraco estrutural entre os grupos divergentes.

Isso também está associado à representação social que os atores criam em relação ao território e à política em si, o que explicita a diferenciação e as dificuldades de articulação entre os atores da sociedade civil e do poder público municipal. Apesar dos avanços na aproximação entre eles, isso explica também porque tal avanço não foi mais significativo. Entre os representantes de prefeituras entrevistados, excluídos aqueles oriundos do movimento sindical (minoridade no âmbito do TSB), ficou evidente a preocupação em captar recursos financeiros para o município, sendo com frequência mencionados os léxicos “dinheiro”, “recursos”, “projeto”, “desenvolvimento econômico”. Uma síntese desta representação é o argumento apresentado por um representante de prefeitura durante uma reunião do Grupo Gestor, registrado em diário de campo (2014): “antes era melhor a política né, a gente tinha recurso, via entrar dinheiro no município. Mas depois parou, o recurso diminuiu e aí a gente viu que a política foi acabando mesmo, não vemos mais o porquê continuar reunindo. Acabou projeto, acabou território”. Essa

representação do território como fonte de recursos é, portanto, a mais difundida entre representantes de prefeituras e condiciona o engajamento dessas organizações na política territorial e na rede que a operacionaliza.

Além da representação particularista e municipalista das prefeituras sobre o território e a política, foi possível constatar que, para estes atores, o território e a política pública são a mesma coisa e ambos se encerram nos recursos federais. Como essa representação condicionava a intervenção desses atores no Colegiado e isso era manifestado explicitamente no âmbito da rede, os outros atores, com histórias e contextos diferentes e, por isso, com representações distintas, criavam sua representação sobre as prefeituras, na maioria das vezes se opondo a elas, como no caso do “pacto velado”. A seguir, apresentam-se registros das entrevistas que explicitam as representações sociais de representantes da sociedade civil sobre as prefeituras e como elas se comportam ou entendem o território e a política:

Na proposição de projetos, quando tinha recurso os prefeitos ia tudo. Queria só patrol, caminhão, tratores... eles ia tudo. Mas depois sumiram também. Sumiu recurso, sumiu prefeitos. (Representante de Organização da Sociedade Civil, 2014)

O problema das prefeituras é que o prefeito quer ser o gestor do projeto e dono do projeto, ele quer aquele bem para ganhar o nome político dele, mas não tem a consciência que se ele descentraliza poder ele tá tirando problema pra ele resolver. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A integração das prefeituras ao Colegiado foi mais para captação de recursos mesmo. A gente percebia isso nas falas deles. Queriam recursos pra eles. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Essa representação sobre as prefeituras reflete certa aversão dos atores que assim a representam, já que as associam a um projeto contraditório, a um opositor, caracterizando discursivamente as prefeituras, de acordo com as entrevistas, como “inimigas” ou “concorrentes”. As representações sociais, como sistemas de interpretação, fazem a mediação entre os atores e os contextos em que atuam e com outros atores com quem interagem (MOSCOVICI, 1988), por isso assumem papel relevante na orientação dos comportamentos, definindo como e com que outros atores a interação deverá acontecer. Mas as representações não são estruturas pré-determinadas às quais os comportamentos obedecem. É na própria interação social que ela se constrói e se atualiza. Foi no âmbito do

Codeter que muitas prefeituras viram a importância dos sindicatos e das ONGs no desenvolvimento rural e passaram a interpretá-los como organizações com as quais deveriam se relacionar mais, mesmo que com interesses específicos para captação de recursos. Da mesma forma, muitos sindicatos, apesar de perceberem que no PRONAT as prefeituras estavam muito mais preocupadas com recursos do que com o planejamento do desenvolvimento, construíram a representação de que elas são atores importantes para o processo. Essas representações sociais de ambas as partes contribuíram para o resultado já mencionado de aproximar poder público e sociedade civil.

Em relação à configuração da rede do TSB, a mencionada marginalização das prefeituras, as tornando mais periféricas na rede, é em partes explicada também pelas representações sociais de seus representantes de que “não valia mais a pena participar”, já que os recursos estavam muito escassos. A falta de recursos financeiros, assim, era um fator de desmotivação, repercutindo na participação desses atores no território. Entretanto, esse movimento na posição das prefeituras que alterou a morfologia da rede está associado ainda à outra representação social compartilhada entre a maioria dos entrevistados ligados a elas: a centralidade de organizações da sociedade civil e a falta de espaço para os representantes das prefeituras. A interpretação por parte de representantes de prefeituras de que eles estavam sendo excluídos, de que existia uma articulação para afastá-los do processo, foi apreendida durante a pesquisa de campo:

Existia um Cartel que monopolizava no território. Esses grupinhos internos fechados direcionavam os projetos do território. (Representante de organização do setor público, 2014)

Nós das prefeituras, que não éramos dos movimentos já nos sentíamos excluídos. A gente percebia que tinha um cartel lá, dava pra ver. Prefeitura que conseguia êxito eram aquelas que tinham representantes que vieram desse movimento. (Representante de organização do setor público, 2014)

Representação nossa tem pouca influência, e os grupos definidos, desanima, não estimula a continuidade da nossa participação. (Representante de organização do setor público, 2014)

Como se percebe, o desengajamento das prefeituras em relação à rede, além da falta de recurso, está também associado à representação social de que esse é um território dominado por outro grupo (opositor) e que as prefeituras tem pouca intervenção nesse

contexto. O desestímulo gerado por essa interpretação do contexto³⁰, aliado à redução dos recursos (e a representação de que não há território sem recursos), condicionou o engajamento das prefeituras no Codeter, resultando em baixa participação. Concorde-se, assim, com Jodelet (2002), que as representações sociais são relacionadas ao contexto social em que estão imersas, formadas a partir desse contexto e no âmbito das interações que nele se manifestam, consideradas assim, produtos sociais.

A oposição entre organizações da sociedade civil e as prefeituras entendida a partir das representações sociais está associada também a como os representantes das primeiras interpretam o território e a política e não apenas os outros atores com quem interagem nesse contexto. Nas entrevistas com representantes de organizações da sociedade civil os léxicos que com maior frequência representavam o TSB eram “articulação”, “investimentos”, “território” e “parcerias”, denotando dimensões bem diferentes do que encontrado entre os representantes das prefeituras. O território e a política apresentam-se como distintos, o primeiro como espaço onde eles vivem e atuam, que permanecerá para além da política, que, por sua vez, é representada como uma ação do Estado para fortalecer a agricultura familiar, numa perspectiva diferenciada de desenvolvimento. A construção dessas representações define o TSB para além dos recursos financeiros, destacando uma dimensão mais organizativa, de legitimidade da agricultura familiar e de ampliação dos contatos e articulações das organizações.

Essa interpretação elaborada pelos representantes de organizações da sociedade civil está relacionada à sua trajetória de atuação em articulação com outras organizações, de envolvimento com políticas públicas e relacionamento com o Estado, a partir da qual reconhecem potencialidades para além da captação de recursos. Outro elemento é a forma como estas organizações são conduzidas. Os sindicatos e ONGs não mudam significativamente sua política e ideologia com a mudança de diretoria, ao contrário das prefeituras, que em geral passam por mudanças profundas quando se muda o partido político que governa. A seguir apresenta-se partes de entrevistas que sintetizam diferenciações de representação entre os atores e reforça representações distintas de atores da sociedade civil.

³⁰ Trata-se, sim, de uma interpretação, pois em momento algum a articulação entre organizações da sociedade civil e sua oposição às prefeituras foi verbalizada ou formalizada no âmbito do Colegiado. Tais representações sociais são formadas a partir das percepções das pessoas em suas interações cotidianas.

A gente percebe que são os sindicatos e as outras organizações da agricultura familiar que estão mais presentes dentro do Colegiado, porque são organizações que estão mais preocupadas diretamente com o desenvolvimento do meio rural. O poder público muitas das vezes ficam dentro do território preocupados com projetos, com os recursos que vão para o município. Já as organizações da agricultura familiar sabem e sabem que o recurso é importante, mas que por traz do recurso tem o interesse das articulações, das parcerias. Até mesmo pela rotatividade das prefeituras né. Muitas vezes as pessoas que entram numa gestão não conseguem acompanhar a política, perdem informação e não dão importância ao território como política. Já as organizações como não tem tanta rotatividade, mantém o compromisso de que o território vai além do recurso, que é pensar uma política de desenvolvimento para a região mesmo. E isso vem de encontro com aquilo que os sindicatos já discutem a muito (Representante de organização do Setor Público oriundo do movimento sindical, 2014).

No poder público não se fala em desenvolvimento sem se falar em dinheiro. Essa deve ser uma diferença de entendimento que acaba influenciando a continuidade do território. O território, sem recursos, deixa de ser o território para prover o desenvolvimento. Já as organizações compreendem mais a questão da importância das interações entre eles. [...] As organizações da sociedade civil estão interessadas em discutir a política local, não só o acesso a recursos. É discutir os espaços públicos, os investimentos existentes, os conselhos, o fortalecimento político do movimento, porque sabe que fortalece a intervenção deles nos espaços (Representante de organização da sociedade civil, 2014).

Essas passagens deixam clara a distinção das representações sociais, uma mais voltada para acesso a recursos financeiros e outra voltada para as articulações e para o fortalecimento da agricultura familiar. Nesse sentido, pode-se constatar que as organizações da sociedade civil interpretam o desenvolvimento como processo, e passam a valorizar projetos de médio e longo prazo e mais complexos (como as EFAs e a estruturação de cooperativas de crédito). Já as prefeituras interpretam o desenvolvimento em termos mais instrumentais, de forma pontual, focando em projetos imediatos (como maquinário e automóveis), preocupadas menos com o processo e mais com o objeto/resultado. Portanto, a forma como representam o território e o desenvolvimento interfere diretamente na maneira como intervêm nessa realidade, nos tipos de projetos que propõem e nas interações que estabelecem.

Estas análises sinalizam a importância das representações sociais como condicionantes das ações e como elas são modeladas pelas interações sociais. Pode-se, contudo, destacar dos dados coletados outras análises, por exemplo, em relação à Emater e seu posicionamento na rede e engajamento na política. Como já apresentado, a Emater sai de uma posição central de liderança do processo para ser um ator periférico na rede, principalmente após os encontros com o CTA. O representante da Emater, frustrado

com a grande resistência encontrada no Colegiado por parte de organizações da sociedade civil, que impunham posições contrárias a ela, passou a interpretar o Colegiado como “lugar de disputa”, no qual “a empresa pública não era bem vista” (Representante de organização do setor público, 2014). Isso acabou desmotivando a participação da Emater e promovendo o seu desengajamento da política, tornando-a periférica na rede do TSB.

Outro exemplo importante do papel das representações sociais na construção do TSB está ligado ao contexto atual de mudança de representante do CTA e descrédito da organização em relação ao território. Além da parada da política, que reduziu os recursos e desmobilizou a organização dos atores, o que gerou uma desmotivação generalizada, o CTA passou por um processo particular que gerou intensos desgastes na organização. A primeira articuladora territorial do TSB, contratada pelo CTA via SDT/MDA, entrou com processo na justiça trabalhista contra a organização questionando inadequações do seu vínculo trabalhista e pedindo indenização. Após muitos anos de tramitação do processo e do esforço do CTA para revertê-lo, a ONG perdeu a causa e teve que pagar uma alta quantia em dinheiro como indenização. O desgaste e a falta de apoio tanto do MDA quanto de outras organizações do TSB na causa acabou desmotivando o representante da organização, o qual passa a representar o território como “passado”, “algo que foi bom”, como se ele não existisse mais e como “tempo e energia desperdiçados”.

Essa frustração que induz a representação de um território acabado é materializada na representação social do representante sobre a rede no momento de aplicação da metodologia de descrição da rede em desenho. Para o representante, que esteve na representação da organização desde o início, o território não existe mais: “eu tenho uma certa dificuldade de fazer essa representação porque, pra mim, esse território não existe mais. Eu, pra mim, hoje, no território... eu não consigo fazer uma representação dele, na prática”. (Representante de organização da sociedade civil, 2014). Mas apesar dessa interpretação, contextualizada a esse momento histórico, o CTA não se ausentou do Codeter ou se afastou da rede do TSB, apenas trocou o seu representante. A manutenção no Colegiado e nas ações desenvolvidas no âmbito da rede são justificadas pela necessidade de não romper os vínculos já constituídos e pela expectativa de o PRONAT poderá ganhar força na mudança de governo em 2015.

Destaca-se aqui com essa abordagem uma dimensão cognitiva do processo de interação para o desenvolvimento territorial, mostrando como as representações sociais

auxiliam a análise das redes, ao desvelarem os sistemas de interpretação da realidade, a maneira como os atores conhecem e traduzem a realidade em que intervêm. A utilização das representações sociais como categoria analítica no estudo do desenvolvimento territorial e das redes atua como instrumento que possibilita entender relações estabelecidas por (e dentro dos) grupos, bem como as mudanças e permanências promovidas socialmente, ampliando a compreensão sobre a dinâmica social do território.

6.2 Envolvimento em outras redes

Como mencionado acima, as representações sociais são produzidas na interação entre os atores. Isso sugere que a participação dos atores em outras redes e outros grupos interfere na maneira como interpretam a realidade e, assim, como intervêm nela. Pela análise realizada sobre a configuração da rede do TSB e pela discussão aqui empreendida, depreende-se que a morfologia da rede está associada também ao engajamento dos atores em redes fora do território, ou seja, a maneira como eles estão engajados em outras redes influencia a forma como eles se engajam na construção institucional da rede aqui em questão. Isso porque já trazem pré-configuradas representações sociais e ideologias que condicionam suas intervenções e as pautas de seus projetos nas reuniões do território e, inclusive, a partir disso, com quem elas vão ou não se relacionar e se associar para propor os projetos. Isso, portanto, contribui para a formação de grupos coesos dentro dessa rede do território, os quais conjugam organizações que se associam, pleiteiam recursos juntos, excluem grupos que eles representam como concorrentes ou divergentes, e assim alguns se tornam centrais nessa rede e, conseqüentemente, outros grupos e organizações se tornam periféricos.

No TSB, não obstante as redes organizadas em torno das federações sindicais, o caso mais emblemático de envolvimento em outras redes é do grupo de organizações ligadas à Fetraf e ao CTA, especialmente em função deste último, que possui em sua origem o vínculo com outras redes do movimento nacional de tecnologias alternativas, que posteriormente se tornou de agroecologia. A agroecologia na perspectiva dessas organizações não é entendida apenas como práticas de agricultura alternativa, mas como um modo de vida e também como ciência.

O CTA participou da criação e está ligado em Minas Gerais à Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), e nacionalmente a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Na Zona da Mata Mineira o CTA é o principal interlocutor do movimento de agroecologia, e no TSB está diretamente ligado aos sindicatos de Divino e Araponga, também vinculados à AMA, que integra diversas outras experiências e organizações da sociedade civil do estado. Os professores da UFV que estão ligados ao CTA e, por isso, muito próximos às organizações de Divino e Araponga, são também vinculados às articulações da agroecologia. Esses atores em conjunto são os portadores dessa “bandeira” na região e participam de vários espaços em conjunto, criando uma identidade comum a este grupo, sempre referenciada pelo tema agroecologia.

Anualmente esse grupo de organizações participa do Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado pela ANA, que envolve diversas organizações de todo o país. Além desse encontro nacional, existe o regional e inúmeros outros eventos e atividades promovidos no âmbito do movimento da agroecologia. O envolvimento nessa rede pressupõe aos atores o compartilhamento dos princípios e valores que a orientam, construindo referências simbólicas e ideológicas acerca da agricultura e do desenvolvimento, que condicionam sua intervenção. A agroecologia é, portanto, o elemento basilar na construção identitária de um grupo no TSB, e a alta coesão desse grupo está relacionada a esta identidade e à frequência das relações entre eles por meio das atividades e projeto.

Outra questão importante de se destacar é o fato de que o envolvimento em outras redes possibilita acesso das organizações a informações não redundantes. A criação de laços fracos para fora do TSB possibilita às organizações vinculadas à agroecologia terem contato com experiências de sucesso em outros territórios e com oportunidades e informações privilegiadas que não acessariam ou demorariam mais a acessar se estivessem restritas à rede do TSB. Para Granovetter (1973), essa é uma das principais funções dos laços fracos. Eles se tornam pontes para outras redes. O CTA historicamente assumiu esse papel de ponte entre a rede de organizações da Zona da Mata e outras redes regionais de agroecologia, sendo um ator central nesse buraco estrutural. Segundo Woolcock (1998), a expansão dos laços de um grupo a outras redes, como nesse exemplo, pode ser caracterizada como capital social de ligação. O depoimento a seguir corrobora estas afirmações:

Temos os princípios da agroecologia que nós defendemos, que tem que estar nos projetos, a gente leva e defende o debate dentro dos espaços também. Além de que a gente consegue muita informação dentro de outras redes mais amplas né. Tem contato com várias outras organizações, até outros territórios. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Contudo, a rede formada por esse grupo na Zona da Mata Mineira, pela sua alta coesão e densidade, acaba restringindo a escala das experiências de agroecologia. A expansão dessas experiências pode ser associada à morfologia da rede do TSB, caracterizada pela segmentação política da rede. As experiências e o discurso da agroecologia são restritos ao grupo da Fetraf liderado pelo CTA. As organizações sindicais do polo Fetaemg só recentemente tem se aproximado desta discussão com a atuação do CTA por meio de outros projetos, mas nunca estiveram envolvidos na construção dos encontros de agroecologia e não fazem parte das articulações. O relato a seguir diz respeito a essa questão:

No ENA, nesses espaços da agroecologia, o pessoal da Fetaemg participa muito pouco. Aqui da nossa região quem foi é o povo mais do campo da Fetraf, é o público mais ligado ao CTA, que articulou isso. Assim, eles até participaram da Caravana, que foi aqui na região mesmo, mas do ENA, do pessoal que foi no ENA, foi só nós da Fetraf mesmo. Até porque eles participam pouco da articulação mineira de agroecologia, que o fórum que discute a participação. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Essa coesão do grupo da agroecologia e a identidade formada entre eles para além da Serra do Brigadeiro se expressa, como fala o entrevistado, nos posicionamentos dos representantes das organizações no TSB, pautando projetos com enfoque agroecológico e formando entre eles uma coalizão para aprová-los. No entanto, à medida que o grupo assim se manifesta, e por isso define outros grupos como oposição, criam certos conflitos e interpretam e são interpretados pelos outros atores da rede. Entre representantes de organizações da sociedade civil se pode perceber durante as entrevistas a tendência para uma representação de “fechamento do grupo agroecológico” e de que “eles se acham donos do assunto”, gerando certo limite no estabelecimento de relações e na ampliação da escala das experiências agroecológicas.

Entretanto, organizações de fora do grupo da Fetraf/CTA possuem a discussão de sustentabilidade na agricultura, desenvolvem há algum tempo práticas de homeopatia na

agricultura e prezam pelo discurso de criação de um relacionamento harmonioso entre o homem e a natureza. Mas como não estão vinculadas a esse movimento agroecológico, como ainda existe um buraco estrutural entre essas redes, a agroecologia não foi incorporada ao discurso desse grupo no TSB e eles não se reconhecem e não são reconhecidos como grupos/experiências em agroecologia.

O grupo ligado à Fetaemg liderado pelo Ceifar possui parcerias fora do TSB, mas não foi constatada a integração efetiva desses atores a outra rede, como aquela da agroecologia. Eles possuem um vínculo diferenciado fora do TSB com organizações ligadas à mobilização da resistência à mineração, com outros atores ambientalistas e comissões de atingidos pela mineração, os quais não se configuram como redes coesa ou bem articuladas e possuem ações mais pontuais de acordo com as demandas de manifestação contra projetos de mineração.

Estas questões aqui analisadas sublinham a relevância de se considerar nas análises o envolvimento dos atores em outras redes, uma vez que isso é condicionante do engajamento e da intervenção na rede. O caso de envolvimento de um grupo do TSB nas redes de agroecologia explicitou isso, pautando seus posicionamentos no Colegiado e os projetos que propunham, defendiam e se opunham. Isso contribui para que os trabalhos que analisam redes sociais e/ou organizacionais busquem compreender como a configuração da rede é também transformada pelas ligações dos atores com outras redes e pelas suas representações sociais. Cada vez mais se concebe uma relação dialética entre estrutura e ação, de modo que ambos se influenciam mutuamente, e também uma compreensão das redes como dinâmicas, porque recorrentemente atualizadas.

6.3 Capital social e o (des)engajamento dos atores na rede

Outro elemento que chamou a atenção durante a pesquisa para a explicação do engajamento ou desengajamento dos atores na rede, principalmente por meio dos casos de Sericita e Pedra Bonita, isolados dos outros atores da rede, foi a necessidade de se compreender a natureza das relações entre os atores dentro dos municípios, ou seja, o capital social local. Perceberam-se grandes diferenças do número de organizações da sociedade civil, da forma de atuação dessas organizações e da natureza das relações entre

elas e delas com as organizações do setor público em cada município. Essas diferenciações, como constatado em campo, são históricas, remetem à origem das organizações e aos processos sociopolíticos que seus dirigentes vivenciaram.

De maneira geral, a incursão empírica realizada nesta pesquisa possibilitou verificar que os municípios que tiveram lideranças diretamente ligadas às CEBs e ao MOBON, que possuem movimentos comunitários mais fortes e atuantes para além da esfera comunitária, têm facilidade maior de articulação e intervenção dentro do território. Isso corrobora a análise de Putnam (1996). Para ele, o capital social é histórica e culturalmente construído, sendo definido por elementos das organizações, como envolvimento em redes coesas, existência de confiança entre os atores e de normas comuns de comportamento, que facilitam a ação e a cooperação entre elas para benefício mútuo. O autor afirma que um “estoque” considerável de capital social facilita a ação coletiva, fortalece a identidade do grupo e sua intervenção em outras esferas de atuação.

No caso do TSB, a consideração do capital social como categoria analítica do nível de engajamento dos atores na rede pode ajudar a compreender a configuração atual da rede, porque uns são mais atuantes e centrais e outros isolados. Um dos entrevistados deixou essa pista, e seu argumento contribui para ampliar essa discussão:

Para a gente explicar como a rede tá formada, com uns mais centrais né e outros afastados, menos envolvidos, é... Tem tudo a ver com as organização que o município tem. Esses municípios, Limeira, Muriaé, Fervedouro, Araçatuba e Divinópolis, são municípios que tem sindicatos fortes, atuantes. Sempre tiveram sindicatos fortes. E esse foi o ganho, porque esses sindicatos vêm pra dentro, e esforçaram para que as prefeituras viesse pra dentro também, ao contrário dos demais municípios. Ervália, por exemplo, é um sindicato, assim, sem tanto respaldo, e Pedra Bonita e Sericita nem se fala, e que também, principalmente esses últimos dois, eles não acompanharam o processo histórico de construção do sindicalismo. E nós, esses outros sindicatos, sempre tivemos inseridos, e tivemos lutas antes, anterior a esse processo, e acho que isso também fez com que alertasse mais a gente a participar desses espaços, dessas políticas. (Representante setor público oriundo do movimento sindical, 2014)

O entrevistado denota claramente uma importância significativa ao capital social como mecanismo condicionante da atuação das organizações no TSB. Ele remete à história dos sindicatos como o ponto de partida para compreender essa questão, afirmando que os municípios com maior concentração de capital social, e por isso os mais atuantes no território, são aqueles em que os STRs acompanharam e foram protagonistas na

constituição do movimento sindical, inseridos em lutas por direitos e participantes de outros espaços públicos e outras políticas públicas. Essa trajetória contribuiu para mobilizar as organizações e para a compreensão de que seu papel é também, sobretudo, político e não meramente burocrático, estimulando ações coletivas e a ampliação das parcerias. A coesão das redes comunitárias e o perfil atuante das organizações que a compõem, ou seja, o capital social, interferem, inclusive, na intervenção da sociedade civil para mobilizar o poder público a se envolver nessa política de desenvolvimento territorial.

Isso é o contrário do que se manifesta em municípios que possuem pouco capital social acumulado, como é o caso de Ervália e, em situação ainda mais acentuada, Pedra Bonita e Sericita. No caso de Ervália, já foi constatado que o STR é vinculado à Fetraf, junto do CTA, e que ele é um ator periférico nesse grupo, sem laço forte com as outras organizações. As organizações da sociedade civil desse município são pouco atuantes e não possuem histórico de mobilizações em movimentos sociais e outras redes, focadas mais no sindicato, com perfil político pouco “combativo”, voltada à operacionalização de programas do Governo e de manutenção da EFA, além de alguns projetos junto com o CTA. Como disse um dos entrevistados: “lá [em Ervália] a política social é muito fraca, o sindicato é desarticulado” (Representante de organização do setor público, 2014). Mas percebe-se que Ervália tem sido um município cada vez mais presente nas atividades do TSB e está se envolvendo mais com outras organizações, muito em função de outra característica do capital social mencionada por Woolcock (1998), que é a sinergia institucional, relacionada às relações entre Estado e sociedade civil. A prefeitura tem se aproximado do sindicato e eles estão realizando trabalhos em conjunto, o que tem estimulado a ampliação das atividades do sindicato para além da esfera comunitária.

Em contraposição, os outros municípios citados como de baixo capital social, Pedra Bonita e Sericita, mantêm-se marginalizados nessa rede e sem vínculos com outras organizações. Isso remete em muito ao histórico do movimento sindical desses municípios. Eles não fizeram parte do processo histórico e conflituoso do sindicalismo na Zona da Mata, uma vez que eram (e permanecem) vinculados à regional leste da Fetaemg. Os sindicatos locais permanecem quase que exclusivamente como espaços burocráticos de operacionalização de programas públicos pontuais, principalmente a previdência rural. O foco são os aposentados no meio rural e o vínculo trabalhista, sem conteúdo político de atuação. Nesse sentido, não possuem uma base social articulada, faltando-lhes o que

Woolcock e Narayan (2000) chamaram de *bonding social capital*, a coesão comunitária necessária para que as organizações sejam enraizadas para poderem alçar novas frentes de atuação além das comunidades e daquilo que sempre fizeram, neste caso, a resolução de burocracias.

Na medida em que os sindicatos são politicamente pouco engajados e atuantes, eles também possuem pouca intervenção sobre as políticas municipais e possuem pouco acesso à gestão municipal, além de historicamente não conseguirem eleger governantes. Destarte, as prefeituras se mantêm igualmente pouco engajadas nas pautas do sindicato e reproduzindo políticas conservadoras. Nestes casos, ao contrário do que vem apresentando Ervália, falta também a sinergia institucional entre Estado e sociedade civil. No entanto, é preciso complementar, tal histórico e perfil dos sindicatos lhes impedem de conquistar outro elemento que, segundo Woolcock (1998), faz parte do capital social: a integridade organizacional, relacionada à credibilidade da organização em seus campos de atuação. Como os sindicatos desses municípios, principalmente em Sericita, possuem pouca credibilidade, apresentam muitos limites à ampliação de parcerias e de capacidade para influenciar as políticas municipais. Os depoimentos a seguir contribuem para reforçar estas análises:

Como os municípios não têm organizações sociais, não têm política rural definida, elas acabam ficando distante dessas discussões, de conhecer as organizações regionais, não se engajando nesses trabalhos territoriais, nas políticas públicas. (Representante de organização do setor público, 2014)

Esses municípios [Sericita e Pedra Bonita] tiveram participação das CEBs, de partido político também, mas era um envolvimento mais tímido. E eles eram da regional leste lá, não era da regional nossa aqui da Zona da Mata, então não cresceram junto com os sindicatos daqui. A gente aqui era questão de participar de vários espaços, de luta... e eles lá nunca misturou muito nesses movimentos, eles são sindicatos historicamente muito focado na previdência social, não tem essa visão focado na agricultura familiar. São sindicatos que não compreenderam mesmo a atuação do sindicato para além da previdência. Tem a ver com a história do sindicato mesmo. (Representante de organização do setor público oriundo do movimento sindical, 2014)

Essas passagens confirmam os argumentos sobre o capital social e isso é confirmado também nas verificações *in loco*, nos próprios municípios. Para realização da pesquisa de campo, no agendamento das entrevistas, já ficou explícita a desmobilização das organizações locais. Tanto nas prefeituras quanto nos sindicatos as pessoas com as

quais foi realizado o diálogo por telefone não conheciam o PRONAT e o TSB. Em Sericita, não sabiam e consideraram que as organizações não estavam inseridas nesse processo, em Pedra Bonita a orientação foi para que todos os assuntos fossem resolvidos com o presidente do STR. Como descrito na metodologia, apesar do desinteresse demonstrado, o pesquisador foi a cada um dos municípios conhecer a realidade e investigar as razões que impeliam ao desengajamento das organizações locais na rede do TSB.

Em Sericita, confirmou-se o perfil do sindicato, com atuação bastante restrita, sem uma delimitação política e sem vínculo com quaisquer outras organizações do município ou de outros movimentos sociais. O STR é vinculado à Fetaemg, mas se trata de um vínculo formal para permanecer habilitado a operar e prestar certos serviços aos trabalhadores associados. O sindicato tem uma ação bastante pontual e instrumental, como mencionado antes, configurando-se como uma necessidade formal para os trabalhadores sobre questões previdenciárias, não havendo mobilização social ou qualquer tipo de trabalho de formação das bases. O foco das ações é a operacionalização da Previdência Social Rural e o Programa Minha Casa Minha Vida Rural, restringindo-se ao despacho de questões burocráticas. Acrescenta-se a esse perfil do STR que eles não desenvolvem trabalhos com mulheres e jovens e não discutem modelos de desenvolvimento e de agricultura mais sustentáveis, e os associados são basicamente homens idosos, ao contrário dos municípios que possuem capital social relevante, os quais ampliaram suas atuações com mulheres e jovens e em outras frentes temáticas.

Neste município o perfil da administração pública também interfere no capital social e no engajamento das organizações na rede do TSB. A prefeitura não mantém relação com o STR, em nenhum âmbito de atuação, principalmente porque sequer existe um setor específico para o rural, o que é delegado à Emater. Segundo o representante da prefeitura, “não temos problemas com eles [STR], mas não temos vínculo nenhum também”. Algumas políticas públicas para a agricultura familiar são acessadas no município, por exemplo, o Pronaf e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas sem protagonismo de organizações da sociedade civil, que pouco conhecem sobre as políticas, coordenadas exclusivamente pela Emater. Além disso, de acordo com as entrevistas, ficou claro que a participação da prefeitura em espaços fora do município era regida por interesses instrumentais, de captação de recursos. Um representante da sociedade civil apresentou esse argumento: “Quando o técnico da Emater chegava de

alguma reunião, o prefeito perguntava o que tinha lá para Sericita. O entendimento que se tinha é de que, se não daria nada, não teria importância. A visão era apenas em cima dos recursos financeiros” (Representante de organização da sociedade civil, 2014). Tal representação sobre a atuação da prefeitura limitava o seu engajamento em outras redes e também no estabelecimento de parcerias. Isso ainda faz parte da forma como a prefeitura age no próprio município, reproduzindo relações de poder e tutela sobre seus órgãos e as organizações locais. O mesmo entrevistado afirma que “é perceptível também que existe uma questão política também, de que a prefeitura não estimula e não tem interesse em estimular a autonomia do sindicato”.

Em Pedra Bonita, apesar de apresentar o mesmo desengajamento da rede, a situação é um pouco diferente, como já mostrado no capítulo anterior. A prefeitura mantém uma secretaria de agricultura, e formalmente é o secretário quem está designado como membro do Codeter do TSB, apesar de não ter sido encontrado registros de participação dessa prefeitura em reuniões do Colegiado. Não foi possível realizar entrevista com esse representante, pois, *in loco*, identificou-se que sua família não residia no município, que ele estava ali a trabalho e que, nos finais de semana, férias e feriados ele migra para outra cidade. Na prefeitura, a informação é que não havia outra pessoa na administração que respondesse por questões ligadas à agricultura no município, sendo o assunto e a secretaria que o acolhe centralizados nessa pessoa. Os demais funcionários e secretários presentes na prefeitura na ocasião da coleta de dados não sabiam da existência do TSB. Essa característica da gestão municipal em relação à agricultura, centralizada e personalizada, foi identificada como limitante da intervenção e engajamento da prefeitura nas atividades de suas organizações locais e, principalmente, na rede do TSB e outros espaços públicos fora do município.

O sindicato local tem um perfil de atuação também mais burocrático, atualmente focado exclusivamente na previdência social e no Programa Minha Casa Minha Vida Rural, a exemplo do que faz também o STR de Sericita. Esse STR, porém, assume ações junto aos sindicalizados para facilitar o acesso ao Pronaf, demonstrando um protagonismo maior em relação ao outro município. De acordo com os relatos em campo, a atuação das CEBs foi intensa no município e contribuiu para a conscientização das pessoas. Mas a sucessão dos trabalhos pastorais pelo STR se deu num plano de pouca discussão e atuação política, principalmente pelo vínculo do STR a uma regional da Fetaemg pouco atuante.

Isso contribuiu para que o sindicato atuasse mais como um instrumento formal da previdência social e outros programas sociais.

O representante formal do STR de Pedra Bonita no Codeter é o seu presidente, uma liderança sindical respeitada no município e, como foi possível perceber, conhecido por outras lideranças sindicais de outros municípios do TSB. Entretanto, ao contrário de outros STRs mais atuantes no território, esse é personalizado no presidente, que responde a todas as questões inerentes ao sindicato, exceto de atividades burocráticas dos programas sociais, para as quais existem pessoas contratadas, mas a ele subordinadas. É apenas o presidente a referência do sindicato, que o representa em todos os espaços. Como a atuação da organização é mais voltada para os programas sociais do governo federal, estes tomam muito tempo de seus trabalhos, não priorizando ações que não envolvam diretamente a gestão de recursos financeiros, como é o caso do TSB, em que os outros STRs mais politizados e com uma base social forte valorizam as questões de articulação e ampliação de suas redes. A falta de ações comunitárias mais efetivas e a centralização e personalização do sindicato e da prefeitura, que indicam um baixo volume de capital social, interferem efetivamente no desengajamento desse município em relação à rede do TSB.

Os STRs de Sericita e Pedra Bonita, assim, representam um exemplo concreto de como a baixa dotação de capital social interferiu em seu desengajamento da rede do TSB e sua ausência no processo de desenvolvimento territorial no âmbito da política do MDA. Isso leva a constatar que organizações locais fortes e atuantes (capital social de integração) se tornaram fundamentais para que as prefeituras se tornem parceiras e também se engajem (capital social como sinergia institucional), como foi o caso dos municípios de Araponga e Miradouro. A manutenção dessa coesão local pelas organizações da sociedade civil se torna a base pela qual as redes de relacionamento são ampliadas, o que amplia também o escopo de atuação (capital social de ligação), dotando as organizações locais de credibilidade e legitimidade perante outros grupos (capital social como integridade organizacional).

Para Woolcock (1998), esses tipos de capital social sintetizam a noção de capital social com vistas à promoção do desenvolvimento, considerando não apenas aspectos internos à organização, como a confiança de seus membros, mas também aspectos mais amplos, como a relação com o poder público, buscando uma perspectiva de integração

entre os níveis micro e macro. Nos casos de Pedra Bonita e Sericita, como os aspectos micro que caracterizam o capital social eram falhos, e a política territorial não aportou mecanismos que possibilitassem a constituição de um tecido social coeso, os aspectos macro também não foram desenvolvidos, o que explica a permanência da posição marginal desses municípios na rede do TSB mesmo após dez anos de experiência.

Esse contexto também remete ao processo de institucionalização do sindicato como organização dos trabalhadores, que, apesar de terem sido constituídos como instrumentos de resistência e luta por direitos, se restringiram à regularidade previdenciária. Esses são sindicatos que não apresentam em seu discurso termos como “mobilização” e “conscientização” e a simbologia do termo “luta” em seu cotidiano, que fazem referência ao pertencimento a determinadas organizações e/ou situações sociais, ou, como coloca Comerford (1999), dão sentido à existência de uma comunidade, que refletem um projeto político. A falta desse projeto político erigido no âmbito de uma densa rede social local é, portanto, um dos elementos centrais para a compreensão da importância residual desses dois municípios na história do TSB até o momento.

Em síntese, o engajamento das organizações sindicais depende muito de seu perfil e de sua história organizativa. Aqueles mais politizados, que passaram por trabalhos intensos da CEBs, com apoio da CPT, constituindo os STRs e os partidos políticos, formando e conscientizando as pessoas sobre a importância do protagonismo e, assim, mudando o movimento sindical para um cunho mais combativo e não apenas burocrático e pontual, expandiram suas redes e ampliaram seu foco de atuação, incorporando outras dimensões em suas políticas internas e estratégias de atuação. Assim, são municípios que apresentam uma dotação significativa de capital social. Além disso, os sindicatos mais ativos e politizados exercem maior pressão sobre as administrações municipais e, no caso do TSB, fazem mais pressão para apoio e participação das prefeituras nesses espaços. Estes sindicatos são aqueles mais engajados na rede do TSB, realidade contrária à encontrada nos municípios de Sericita e Pedra Bonita.

Essa perspectiva de análise acerca do engajamento dos atores na rede contribui para operacionalizar a noção de *social embeddedness*, explicitando como a imersão dos atores nas relações sociais interfere em suas intervenções no âmbito do PRONAT. Esta imersão implica a formação de representações sociais, as quais guiam os comportamentos dos atores, uma vez que são mediadoras de suas ações. A imersão dos atores em redes fora

do território também assume papel semelhante, já que exerce influência significativa sobre os pressupostos político-ideológicos que balizam as intervenções no território. A medida da imersão social, mais densa e coesa ou frouxa, que diz respeito à dotação de capital social, assim como argumenta Woolcock (1998), condiciona a maneira como os atores interagem e seu engajamento na política e na rede territorial que a operacionaliza.

7 DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS QUE ORIENTAM AS INTERAÇÕES NO TERRITÓRIO

As análises até aqui trouxeram elementos importantes sobre a dinâmica social do TSB, ressaltando o processo histórico de construção e transformação das relações sociais, as configurações da rede e elementos que condicionam o engajamento e a intervenção dos atores no território. Elas mostram a importância secular de se considerar a ação dos atores nesse processo. É preciso agora, como discutido na elaboração teórica da tese, analisar a contextualização institucional da ação, apontando regras, normas e acordos coletivos instituídos no âmbito da rede do TSB e que se tornaram referências para as interações sociais no território, complementando as análises do capítulo anterior. Trata-se de ressaltar uma dimensão institucional do desenvolvimento territorial, diretamente associada às dinâmicas sociais dos territórios.

Entretanto, não se intenta enveredar por uma análise normativa, mas de compreender a reprodução das relações sociais e seu papel nas mudanças institucionais. Pretende-se destacar que essa reprodução não é algo externo à rede ou interno aos atores, mas acontece mesmo ao nível das relações sociais. Espera-se, assim, romper com a visão estruturalista e centrada no Estado, destacando a agência como fonte de mudanças na estrutura social. Para fins analíticos, destaca-se aqui que as instituições são formadas por regras formais (constituição e leis) e informais (práticas). Elas criam e limitam quais arenas podem ser dominadas coletivamente, quais organizações podem ser jogadoras e como as próprias regras podem ser feitas.

Com a criação do TSB pelo MDA por meio do PRONAT, o Colegiado e outras instâncias tiveram de ser criadas para que a política fosse operacionalizada. Essa é uma determinação *top-down*, definida pelo governo federal, impondo às organizações as funções e objetivos do Codeter como instância máxima do TSB. A formalização do Colegiado e o início de suas atividades para o território representam também o início da institucionalização de uma nova concepção de desenvolvimento (incorporando o território como referência socioespacial) e de uma rede regional de organizações. Diz-se aqui de institucionalização, pois segundo Scott (2005), esta noção se refere a um processo social pelo qual os indivíduos passam a aceitar uma definição compartilhada da realidade social,

neste caso, de uma nova forma de organização regional e de novas dimensões, valores e escalas do processo de desenvolvimento apropriadas no discurso e na prática das organizações que efetivamente estão engajadas na rede da política.

A importância de ressaltar aqui desde o início o Colegiado é porque ele institucionaliza a rede territorial e denota a ela uma referência normativa. Essa perspectiva reforça que a institucionalidade é uma referência para a ação, condicionando a forma de intervenção dos atores. Entretanto, ela não deve ser reificada e concebida como entidade supralocal que define as ações, pois as interações sociais também condicionam a institucionalidade. Exatamente por isso, o TSB não deve ser confundido com o Colegiado. Um dos entrevistados contribui para esclarecer essa questão e avançar nessas análises:

O Colegiado é uma instância de organização, de funcionamento do território, extremamente importante para o território funcionar. Mas eu acho que o Colegiado é só uma ferramenta, é a instância criada para dar organização à ação, quem fez a rede do território não foi o Colegiado. Aliás, quem fez o Colegiado fomos nós, as organizações do território, nós que construímos toda a articulação, as ações conjuntas, superamos as barreiras, aprendemos... e constituímos o Colegiado. Então o Colegiado é só um instrumento nosso. A construção social dele é que é o mais importante e aí não podemos achar que o Colegiado é o TSB. (Representante de organização da sociedade civil, 2004)

O entrevistado ressalta o protagonismo dos atores e o papel proeminente da ação na construção do território. O Colegiado não é colocado em segundo plano, mas relativizado em termos de seu papel e do lugar que ele ocupa no processo de desenvolvimento. Ele dá “organização à ação” e “quem fez a rede do território não foi o Colegiado”, ela é histórica, antecede e condiciona o próprio Colegiado. É nesse sentido que se pretende direcionar as análises, ressaltando as regras, normas e acordos firmados entre atores do TSB que organizam as ações no território, sejam formais ou informais, mas compreendendo em que medida as interações sociais interferem na institucionalização ou desinstitucionalização dessas regras.

Considerando essa contextualização, é importante agora ressaltar as regras formais de regulação do território, ou seja, aquelas definidas no âmbito da política pública, pré-determinadas pelo Estado. Tais regras caracterizam o desenho institucional da política, decidindo os procedimentos operacionais e instâncias coletivas necessárias ao funcionamento do território. Esta análise diz respeito à compreensão da dimensão reguladora das instituições, responsável por padronizar comportamentos e oferecer

diretrizes claras sobre modos de ação de determinado grupo em contextos específicos (SCOTT, 1995).

Não se intenta aqui descrever todas as regras formais impostas ao território, mas destacar que elas existem e assumem papel relevante na dinâmica social. Tais regras remetem à origem do território, desde o processo de constituição, que exigia a elaboração de um projeto e sua submissão ao CEDRS. O MDA previa características necessárias aos municípios e número mínimo de municípios para poder pleitear o ingresso no PRONAT. Após a aprovação do TSB, foi exigida a formação do CIAT, para que ele desse lugar posteriormente ao Codeter, que seria órgão máximo de decisão no território. As funções e forma de composição do Colegiado, com maioria de representação da sociedade civil, mas principalmente representação de agricultores familiares, já são regulações admitidas com a formalização do território. Toda a conceituação de território e desenvolvimento territorial é apresentada aos atores nesse processo e reforçada em uma série de cursos e documentos elaborados pelo MDA, em consonância com as regras formais impostas.

Em sua gênese, não havia ao PRONAT um marco regulatório bem definido sobre sua operacionalização, apenas algumas regras que regiam o funcionamento do Colegiado. À medida que ia sendo implementada é que a política foi se institucionalizando no Brasil e, assim, cada vez mais criando e mudando regras formais. No início do PRONAT, os atores do TSB podiam acessar recursos das modalidades custeio e investimento. Nessa ocasião, as prefeituras praticamente não acessaram para seus projetos próprios recursos de custeio, que foram muito visados pelas organizações da sociedade civil. Poucos anos depois, os recursos eram apenas de investimento, o que limitou muito os projetos, já que se poderia construir uma agroindústria, mas não se poderia contratar assessoria para a gestão e viabilização desse investimento.

Além disso, em determinado momento, os projetos só poderiam ser enviados em nome de um ente público, no caso as prefeituras, o que exigia uma sinergia grande entre as organizações da sociedade civil e estas organizações do poder público. Como já foi analisado, aquelas organizações que não possuíam boas relações com a prefeitura de seu município dificilmente aprovavam projetos e, quando aprovavam, poderiam ter dificuldades na concessão futura do bem pela prefeitura para uso e gestão da sociedade civil. Há muitos relatos de problemas em projetos que foram aprovados para organizações da agricultura familiar, mas que ficaram retidos e foram apropriados pelas prefeituras para

outros fins. Essas características do desenho da política, da qual é necessário que o poder público e a sociedade civil se aproximem para captar recursos, acabam criando também condições para projetos ineficazes pela histórica falta de interação entre eles.

Em 2008, ocorreu uma alteração de valores dos projetos em favor do Decreto 6.170 enviado pela SDT, que regulamentava sobre valores dos planos de trabalho, indicando o valor mínimo de R\$ 100.000,00. Este decreto obrigou os proponentes a se adequarem às exigências legais e, assim, a proporem projetos com orçamento acima desse valor para conseguirem captar recursos. Nesse mesmo ano, como apontou Freitas (2011), alguns projetos propostos e aprovados no Colegiado tiveram que ter seus orçamentos modificados, como é o caso do município de Rosário da Limeira, que teve seu valor alterado de R\$ 72.200,00 para R\$ 100.000,00. Esta regra acabou por incentivar a proposição de projetos com investimentos pouco necessários, apenas para complementar o valor mínimo exigido. Um dos entrevistados fala sobre esta questão:

[...] Eu já presenciei municípios que chegaram com plano de trabalho de quarenta, cinquenta mil pedindo para arranjar forma, ver o que mais colocar, encher linguiça, para alcançar o valor mínimo. “Gente! vamos colocar uma máquina aqui, um implemento no trator, para chegar nos cem mil”. Coisa que não era demanda, mas era para alcançar o valor mínimo. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Até a “parada da política” o território recebia um montante de recursos, definido pelo MDA, e poderia propor quantos projetos quisessem, desde que não ultrapassassem esse valor. Após essa parada, o MDA estabeleceu que cada território de identidade poderia apresentar apenas um projeto, com valor global em média de R\$ 350.000,00, o que significou redução de recursos, já que a captação anual anterior era o dobro. Além da redução significativa dos recursos, a política, ao determinar apenas um projeto, acaba concentrando os investimentos em um município, já que, por força da lei, somente as prefeituras podem ser proponentes e uma prefeitura não pode fazer investimentos fora de seus limites. Evidencia-se aí uma limitação à proposição territorial do desenvolvimento, já que se reforça o tão criticado caráter municipalista. O depoimento do entrevistado, a seguir, expressa o discurso de muitos outros entrevistados e pauta de debate em reunião do Colegiado sobre essa questão:

[...] Antes você tinha a possibilidade de... o território era muito livre para propor projetos segundo suas demandas, suas especificidades. As organizações poderiam propor vários projetos. Hoje é um projeto por território, e como fazer desenvolvimento regional com um por território. Aí o projeto pode chegar a trezentos e tantos mil, mas é um por território. Aí você tem um grupo de jovens de um município que quer fazer uma ação, uma cooperativa de outro querendo fazer uma ação, e uma escola família outro. Não dá, só pode um projeto. A lei proibiu que uma prefeitura execute um projeto, uma obra, fora do seu município, então a prefeitura de Araçatuba não pode pegar a construção de uma cooperativa de crédito lá em Divino. Então concentra tudo num município só. Isso aí é uma coisa que emburreceu. É retrocesso! (Representante da sociedade civil, 2014)

Essas questões apresentadas direcionam os investimentos e determinam como eles podem ser feitos, o que condiciona a interação no Colegiado, uma vez que define quantos projetos poderão ser propostos e financiados, que tipo de organização deverá ser o proponente, o montante de recursos, dentre outros. Além disso, vale a pena resgatar que não há definição sobre como a alocação deve acontecer em cada território, e no caso do TSB sempre ocorreu por votação, estimulando o já mencionado voto por afinidade e jogo político e não necessariamente avaliação técnica das propostas, o que em certa medida favorecia os conflitos por recursos e projetos ineficazes. Um representante de organização da sociedade civil afirma: “Quando chegava nas reuniões de definição de projetos, acabava que sempre ia para o voto. Não tinha outro caminho...”.

Como se percebe, a existência de regulações formais por parte do Estado condiciona a existência e funcionamento do TSB, principalmente no que se refere às instâncias de gestão social da política e à alocação de recursos financeiros. Nesse sentido, o que se observou em campo é que os normativos da política, seu desenho institucional, foram em certa medida um limite à institucionalização da concepção e da prática do desenvolvimento territorial nas organizações integradas à rede do TSB, pois pouco contribuíram para projetos inovadores e abrangentes, e acabaram resultando em projetos municipalizados e ineficazes. Um representante de organização do setor público avalia as consequências disso: “[...] o grande problema hoje é que nós construímos no território muitos elefantes brancos”. Destarte, e apesar de muitos projetos vigorosos no TSB, seria um equívoco direcionar todas as críticas sobre projetos mal concebidos e sem operação aos seus proponentes, pois lhes faltou um marco regulatório efetivo e adequado à realidade.

7.1 Dispositivos institucionais formais criados pelos atores do território

Esses aspectos reguladores que definem o desenho institucional são pouco influenciáveis pelos atores de um território específico e não são construídos localmente, mas impostos pelo Estado. Entretanto, as regras formais definidas pelo Estado não são os únicos elementos institucionais que condicionam a intervenção dos atores. Além disso, as diretrizes definidas pela política, na maioria das vezes, não condizem com o que de fato é operado *in loco*. Existe uma série de normas formalizadas no Colegiado que não são definidas pelo Estado, mas criadas pelos próprios atores, a partir de suas interações e com base em suas necessidades e interpretações sobre o processo. Isso diz respeito aos sistemas simbólicos que compõem as instituições, formados pelas construções cognitivas e referências normativas (SCOTT, 1995), elementos que não estão previstos pela regulação formal da política, mas que se constituem como diretrizes às intervenções no território. Portanto, mais do que centrar aqui nas prescrições do MDA sobre o que deveria acontecer na operacionalização da política, o foco será sobre como os atores se relacionam e operam os recursos públicos no TSB.

Isso porque parte-se da premissa de que as regulações formais da política definem em boa medida o que deve ser feito, mas são as referências normativas criadas no âmbito do próprio TSB, pelos próprios atores, que especificam como as coisas devem ser feitas. Grande parte dessas regras está institucionalizada como um regimento interno do Codeter, que dispõe sobre como o Colegiado e outras instâncias deveriam funcionar e dispõe sobre o processo de alocação dos recursos do PRONAT. Analisar que normas são essas, seu papel no condicionamento da intervenção e como elas são construídas contribui para salientar a dimensão institucional das dinâmicas de desenvolvimento territorial.

As normas são referências às ações no território. Elas normatizam as intervenções, dotando-as de parâmetros compartilhados para legitimar sua realização. Exatamente por isso as normas são produto de conflitos, de grupos que disputam maior adequação das referências normativas aos seus interesses. No caso do TSB, elas foram elaboradas e acordadas pelos membros do Codeter, institucionalizando-se o regimento interno. No Regimento do TSB, o direcionamento das ações do território é claro, e indica a proeminência das organizações da sociedade civil na definição dos normativos, como, por exemplo, nos princípios que devem orientar os projetos e as ações do Codeter:

“disseminação de práticas agroecológicas”, que se percebe um alinhamento direto com as propostas do grupo do CTA e Fetraf; “promoção de educação adequada à realidade do campo”, pauta de luta do movimento sindical de maneira geral; e ainda se pode destacar a “efetiva participação dos atores nas intervenções que possam causar impactos ambientais”, referindo-se aí, principalmente, à intervenção das mineradoras, ressaltando a necessidade de mobilização contra seus impactos, o que é pauta das organizações da sociedade civil do grupo do Ceifar e Fetaemg. O regimento interno também enfatiza o direcionamento já definido no PRONAT, ao estabelecer, em parágrafo único, que “o foco das ações e projetos territoriais deve ser para atender e fortalecer a agricultura familiar bem como as suas organizações e manifestações”. Um entrevistado relata sobre a intervenção de sua organização nesse direcionamento:

A gente não conseguiu fechar a questão aqui no território de apoiar só projetos do campo agroecológico. Não foi aprovado. Mas nós conseguimos colocar como eixo prioritário no território. No desenvolvimento do território a agroecologia entrou como uma ação prioritária e era um diferencial de priorização de projetos, e nisso conseguimos influenciar como uma diretriz. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

É também de suma importância aqui destacar a construção das normas de seleção e o monitoramento de projetos, que possui consonância com esses direcionamentos. Essas normas constituem um dos elementos que mais gerou conflitos e disputas internas e é a partir dele que se explicita a importância da dimensão institucional. Como já foi constatado anteriormente, a seleção de projetos era pouco regulada e funcionava por meio de voto, mas especificamente de formação antecipada de grupos para votação em conjunto de um determinado projeto. Sendo assim, pouco se analisava sobre as condições de viabilidade dos projetos, tornando o processo de seleção muito mais político do que técnico, o que resultou em projetos ineficazes, sem condições de serem operacionalizados e/ou apropriados a outros fins que não aqueles para os quais foram planejados. Analisar a situação dos projetos não faz parte dos objetivos dessa tese, mas foi possível constatar *in loco* a situação de muitos dos projetos ineficazes, até mesmo para compreender o que levou a essa realidade. Muitos dos entrevistados falaram sobre isso, remetendo-se, principalmente, à forma de seleção dos projetos e à centralidade das prefeituras na gestão dos recursos. A fala do entrevistado, a seguir, retrata a questão:

A gente percebeu que a pessoa vai, não leva um data-show, um Power Point, não leva uma folha de papel, ela fala o projeto, algumas pessoas entendem, mas nem toda a plenária entende, e aquele projeto já é para votação e aprovação, sem as pessoas terem uma clareza. Porque tinha reunião que tinha apresentação, assim, de doze, quatorze, quinze proposta, e daquilo ali tirar quatro, cinco, e no final você já estava confuso. “O cara defendeu o quê mesmo, a proposta dele é de quarenta ou de cinquenta mil?”... e daí já ia para a votação. Daí percebemos que isso fragilizava demais, que isso desqualificava e favorecia os projetos oportunistas, porque tinha gente que chegava na hora, e inventava uma demanda (Representante de organização da sociedade civil, 2014).

Além dos resultados negativos de alguns projetos financiados pelo PRONAT e selecionados de maneira pouco criteriosa, os resultados dessa falta de normatização do processo ampliaram os conflitos, uma vez que os grupos se organizavam em oposição uns aos outros para garantir a aprovação dos projetos que estavam apresentando. Partiu das próprias organizações da sociedade civil a análise de que muitos dos projetos aprovados eram ineficazes ou tinham pouco potencial para o desenvolvimento territorial e de que isso era decorrente da falta de critérios para a seleção desses projetos. Além disso, também surgiu dessa reflexão interna que quanto mais os grupos da sociedade civil disputavam projetos, mais eles se enfraqueciam, indicando novamente a falta de normatizações como um elemento que contribuía para o acirramento dos conflitos.

A partir desse momento, no ano de 2008, inicia-se no âmbito do Codeter uma discussão ampliada sobre a necessidade de se definir critérios para selecionar melhor os projetos financiados no PRONAT, criando um perfil mais técnico e menos político para o processo de seleção. As discussões entre os atores que compõem o Colegiado resultaram na elaboração de critérios sobre o que veio a ser uma espécie de regimento para aprovação de projetos, a normatização dos critérios para priorização de projetos, que definia seus perfis, a maneira como deveriam ser apresentados e discutidos no Colegiado e aspectos que deveriam ser considerados pela avaliação da então criada “comissão de análise de projetos”, que apesar de não ter sido incluída no Regimento Interno do TSB como uma instância formal do Colegiado, funcionou como tal.

Os critérios de seleção de projetos então elaborados foram definidos com base nas interpretações dos atores sobre a experiência que vivenciavam e sobre resultados do processo de monitoramento de projetos que se realizava no mesmo período, o qual será analisado à frente. Nas entrevistas, as palavras que com maior frequência sintetizam este

processo são “aprendizado” e “amadurecimento”, se referindo a elementos que são construídos na interação social e ressaltando a capacidade de agência dos atores na criação de normas para condicionar essas interações. O processo de elaboração de regras para as interações é de fundamental importância nessa pesquisa, pois materializa o que se chamou de contextualização institucional da ação e é parte intrínseca da dinâmica social do território, principalmente porque, segundo Jepperson (1991), a produção de regras em uma arena social trata da criação de instituições.

Na rodada de priorização de projetos de 2009, essa nova dinâmica já foi operada. Dentro das regras criadas, uma das principais era que o proponente deveria explicitar a dimensão territorial, a conexão com algum dos eixos do PTDRS e a “base social” do projeto, ou seja, sua vinculação direta aos grupos sociais beneficiários e suas demandas, que deveriam ser parceiros e, assim, estar apoiando o proponente. Projetos que não demonstrassem isso deveriam ser rechaçados do processo, pois fugiriam aos objetivos do PRONAT e do TSB. Em termos mais instrumentais, ficou definido que as rodadas de priorização de projetos não poderiam acontecer em apenas uma reunião, pois o imediatismo até então imperante era um fator de limitação dos resultados dos projetos. Deveriam acontecer duas reuniões, uma para apresentação e discussão dos projetos e outra para a definição de quais seriam os projetos priorizados, na qual a comissão de análise, que no intervalo das duas reuniões analisaria os projetos, iria apresentar seu parecer, mostrando suas adequações e inadequações, a partir dos critérios definidos.

Além disso, foi estabelecido que quem estivesse apresentando projetos deveria levar cópias impressas para serem distribuídas a todos os participantes, e que os projetos deveriam conter uma parte descritiva sobre o objeto de investimento, seus objetivos e suas justificativas, bem como uma descrição minuciosa do orçamento. Para os projetos de investimento, foram demandados ainda uma proposta de contrato de comodato entre o proponente e a organização beneficiária, uma declaração do proponente que estaria apto a contratar recursos com a Caixa Econômica Federal, um termo de regularidade fiscal e de fornecimento de contrapartida para o projeto, além de documentação de terreno para construção de infraestrutura e autorizações ambientais. O depoimento a seguir fala sobre essa questão e como ela teve consequências nas relações entre os atores.

Quando percebemos que estávamos passando projetos que não tinham nada a ver, que não contribuíam para desenvolver o território, nós tentamos criar uma

priorização, alguns critérios para definir melhor os projetos que seriam aprovados, que tipo de projeto seria aprovado. Aí, depois disso, começou a mudar a relação entre os grupos, e aí melhorou bastante. Mas no início os conflitos eram muito difícil mesmo. Dava até medo mesmo. Assim, tinha que acabar a reunião, porque se continuasse, a gente não sabia onde iria parar. Mas aí nós fomos amadurecendo, amadurecendo, e fomos criando essas estratégias e regras nossas para melhorar esse cenário. (Representante de organização da sociedade civil)

Ao processo de avaliação acima mencionado, somam-se, como um critério de avaliação dos resultados dos investimentos já captados pelo município que no momento pleiteavam os recursos, informações que eram captadas do monitoramento de projetos. Aqueles municípios que tinham projetos parados, apresentando dificuldades em executar os recursos, eram avaliados negativamente, incidindo na sua possibilidade de captar mais recursos. Como consta no trecho de entrevista acima citado, essas regras surgem do amadurecimento dos atores para tentar mudar o cenário, complementando as regulações do MDA e cada vez mais institucionalizando o TSB. A institucionalização, entendida aqui como um processo (JEPPERSON, 1991), é percebida nesse caso quando as regras começam a passar de abstrações de pequeno alcance a constituintes dos padrões de interação no Colegiado, reconfigurando a gestão do PRONAT. Isso pode ser confirmado com as entrevistas. O trecho a seguir relata sobre as consequências dessas regras na dinâmica de interação para aprovação de projetos, o que interferiu no *modus operandi* do próprio Colegiado:

Só a obrigação do cara colocar no papel: “ó meu projeto é tal, meus objetivos são tais, o ponto que ele vai atingir é tal, o orçamento é esse”, isso aí já peneirou pela metade a quantidade de propostas. Essa regra de apresentação e os critérios de priorização não eram algo definido pelo MDA. E aí construía mesmo acordos para derrubar ou aprovar projetos pelas regras e não pela cara do sujeito. Se o projeto não tinha base social nenhuma, isso era um critério, o projeto era derrubado. Então foi mudando as relações, os confronto de grupos, até a quantidade de projetos apresentados. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Entretanto, vale ressaltar que todo esse processo, apesar do protagonismo dos atores e a inovação que ele representou, estava diretamente vinculado às regulações e intervenções do MDA por meio do PRONAT, ou seja, a autonomia do território era relativa. As normas institucionalizadas eram legítimas e realmente passaram a regular as ações, mas, em certo momento, por interveniência da SDT/MDA, esta nova dinâmica de

priorização de projetos teve que ser interrompida. Em 2010, o prazo para seleção dos projetos determinado pelo ministério foi muito curto, e não permitiria duas reuniões e o trabalho da comissão de análise de projetos. Segundo Freitas (2011), nesse ano surgiu um dilema no Colegiado, que deveria decidir sobre manter a nova e eficiente forma de seleção de projetos e perder os recursos ou abrir mão dos critérios e tomar uma decisão imediata para acessar os recursos. Este caráter imediatista imposto pela política e a vontade dos atores em não perder os recursos levaram à decisão de se adotar a antiga metodologia de seleção de projetos, em uma única reunião e sem todas as exigências do ano anterior. Isso demonstra como as regulações formais e as imposições do Estado podem desconsiderar os dispositivos institucionais criados localmente, podendo desmobilizar as ações coletivas e limitar a institucionalização de importantes práticas. Portanto, o fracasso de projetos e a limitada inovação em alguns territórios não podem ser atribuídos apenas aos atores locais, mas também ao Estado, que dá respostas uniformizantes aos territórios, sem considerar as especificidades e instituições locais.

Não obstante esta questão, a ênfase dada aqui à construção dessas regras de priorização de projetos está também relacionada à sua função de interferir nas relações sociais, assim como disse um dos entrevistados citado acima, de que com as regras a relação entre os grupos melhorou e foram reduzidos os conflitos. A constatação que se faz sobre isso é que tais regras constituíram-se como dispositivos institucionais para estabilizar as interações e reduzir os conflitos, na medida em que as assimetrias se diluem em comportamentos padronizados, acordados coletivamente e assumidos como certos, tidos como legítimos. Esse é um dos papéis fundamentais das instituições. As diferenças entre os representantes das organizações, os motivos dos conflitos, tudo isso se mantém, mas a maneira como devem se relacionar e as formas de acessar os recursos são institucionalizadas. Ao mesmo tempo, práticas de conluio para a votação começam a ser desinstitucionalizadas, e, mesmo que as regulações do Estado tenham interferido nas regras localmente criadas, a vivência daquele processo possibilitou ensaiar novas formas de interação e a reconfigurar a ação dos grupos, apesar de não se poder afirmar que os projetos tiveram alguma mudança de ordem qualitativa em seu conteúdo.

Outro dispositivo institucional de fundamental importância na história do TSB é o Monitoramento de Projetos, institucionalizado no território praticamente junto com os novos critérios de seleção de projetos. A ideia mais consolidada de monitoramento dos

projetos no TSB nasce em 2007, quando a ONG Cáritas inicia um processo de monitoramento de projetos em vários territórios mineiros por meio de um contrato de repasse com o MDA, sendo esta, portanto, uma iniciativa governamental e externa aos territórios.

A gênese do processo singular de monitoramento vivido pelos atores do TSB pode ser definida no momento em que o consultor da Cáritas, depois de finalizados seus levantamentos pontuais, sugeriu ao Colegiado que os próprios representantes diretos das organizações fizessem um “monitoramento” contínuo dos projetos. As discussões geradas em torno dos projetos que estavam parados e de outros que não atingiam os objetivos propostos concentrou-se nos esforços necessários para então qualificar os investimentos feitos via PRONAT no TSB. A ideia de um monitoramento ganha força e respaldo entre os atores que compõem o Colegiado e, em 2008, começam a discutir a metodologia por meio da qual se deveria operá-lo. Mesmo sem nenhum trabalho consolidado, o início da mobilização em torno da ideia do monitoramento gerou mudanças sobre a seleção dos projetos. Pensando nas informações que poderiam ser coletadas por meio desse processo, decidiu-se não aprovar mais projetos enquanto não fosse organizado um sistema de monitoramento e avaliação e enquanto não se aperfeiçoasse o sistema de elaboração e seleção de projetos (FREITAS, 2011).

Para a seleção de projetos o que aconteceu foi a já mencionada criação dos critérios de seleção. Em relação ao monitoramento, foi em 2008 a primeira iniciativa própria dos atores do território, iniciadas com um levantamento preliminar de informações sobre a situação dos projetos que receberam recursos do PRONAT desde 2004 (FREITAS, DIAS e FREITAS, 2013). Para realizar esse levantamento, foi criado um grupo interno responsável por elaborar uma ficha de detalhamento da situação dos projetos a ser preenchida pelo responsável da organização proponente, tendo assim informações sistematizadas sobre cada um. Diante dos resultados dessas fichas, que apontaram fatores positivos e negativos na execução dos projetos, em 2009, o Colegiado rediscute a necessidade de ampliar o monitoramento e planejar ações mais sistemáticas. Nesse momento, se cria a “Comissão de Monitoramento do TSB”, institucionalizando uma instância interna no Colegiado responsável por coordenar o monitoramento dos projetos no território. Surgem então novas referências normativas, construídas e acordadas

coletivamente, sustentadas por uma instância específica (a Comissão) e legitimada entre os atores.

No que se refere à operacionalização do monitoramento, ele aconteceu no TSB por meio da análise dos projetos basicamente sobre a execução de suas metas, buscando compreender *in loco* o que foi ou não realizado e as justificativas para atrasos ou não realização. Para isso, o processo de monitoramento foi dividido em três etapas: (i) planejamento, em que se planejam as ações que serão realizadas, projetos a serem analisados e dados a serem coletados; (ii) organização e realização das visitas aos municípios, por meio das quais os membros da Comissão vão até o lugar onde o projeto está instalado para observarem e conversarem a respeito da sua situação; e (iii) sistematização e socialização dos dados, etapa em que os dados coletados são organizados e apresentados aos atores que compõem o TSB no Colegiado.

De acordo com Freitas, Dias e Freitas (2013), já em 2009, a Comissão criada visitou todos os municípios que tiveram projetos aprovados, coletando informações sobre as obras, veículos e equipamentos e conversando com os responsáveis sobre eventuais paralisações e/ou atrasos do cronograma de execução. Além disso, as visitas averiguaram a forma de gestão dos projetos, buscando identificar os elementos responsáveis por sucessos e insucessos. O grupo de pessoas que visitavam os projetos não necessariamente era o mesmo para todos, pois se criou uma norma informal de que cada membro da comissão só poderia realizar avaliações em projetos de municípios que não tivessem muitas relações, visando garantir que isso não interferiria na lisura do processo. Por este caráter e as visitas constantes, chegou-se a chamar de “monitoramento itinerante”, o que tornou o processo ainda mais rico, pois ampliou a interação entre os atores de diferentes municípios.

A criação de um dispositivo institucional de monitoramento e avaliação dos projetos foi uma inovação protagonizada pelos atores do TSB, a qual demarcou novas referências normativas às ações, na medida em que deveriam organizar melhor as informações dos projetos e participar do processo coletivo de monitoramento. A aprendizagem gerada por um processo avaliativo nas políticas públicas torna-se, como argumenta Souza (2004), a razão pela qual os atores sociais podem mudar o curso das ações e estabelecer novas regras para sanar problemas ou fortalecer iniciativas. Mas, além disso, o processo contribuiu para construir novas representações sociais sobre a política e os recursos entre os representantes das organizações, ressaltando também o sistema

simbólico que compõe as instituições, especificamente as construções cognitivas dos atores. Mudaram-se os comportamentos em função da representação de que existia naquele momento uma “fiscalização” e critérios objetivos para aprovação de projetos, exigindo maior comprometimento e seriedade de quem quisesse pleitear recursos, assim como relatou um entrevistado: “o pessoal viu que não era só visita pra conhecer projeto, era uma fiscalização do Colegiado sobre o projeto. Depois de que criamos todas essas regras e procedimentos até o número de projetos apresentados diminuiu, não era mais qualquer um que chegava pra apresentar” (Representante de organização da sociedade civil, 2014).

Percebe-se, assim, que desde a construção do Regimento Interno do Codeter existem regras criadas pelos próprios atores sem interveniência do MDA, as quais passaram a condicionar as ações e interações no TSB. Essas referências normativas são acordadas coletivamente e, por isso, legitimadas pelos atores, passando mesmo a orientá-los. Estes dispositivos institucionais fazem parte da dinâmica territorial de desenvolvimento e precisam estar em evidência, pois cumprem papel fundamental, ao interferirem nas interações sociais, em boa medida estabilizando-as e reduzindo os conflitos. Não há que se afirmar uma perspectiva na qual as ações e interações passam a ser padronizadas, pois cada ator possui sua autonomia e sua inserção em outras redes, mas de reforçar que os normativos criados se tornam uma referência comum aos atores e influenciam seus comportamentos. No TSB, a criação das regras de priorização de projetos e o monitoramento, analisados aqui como dispositivos institucionais criados no TSB, constituem um ponto de inflexão no processo de implementação da política, denotando um caráter mais técnico e colaborativo do que político e competitivo.

7.2 Dispositivos institucionais informais

Outro tipo de dispositivo institucional que também representa referências às ações são as normas e acordos informais e tácitos. Eles dizem respeito a formas de comportamento pactuados entre diferentes atores e que se tornam orientadores de suas intervenções, mesmo que isso não esteja formalizado, pois um desvio de comportamento pode acionar sanções morais, como um rompimento simbólico com o grupo. Estes dispositivos informais são aqui considerados porque são condicionantes da dinâmica social do desenvolvimento, orientando a formação de coalizões e a maneira como elas interagem,

mas, principalmente, porque são referências simbólicas e normativas socialmente construídas, reproduzidas pelas interações sociais. Trata-se então de desvelar a dimensão cognoscitiva das instituições, construídas a partir das interpretações dos atores e acordadas e introjetadas por eles, reforçando sua concepção como sistemas simbólicos que guiam as ações (SCOTT, 1995).

Não obstante a existência e a importância de inúmeras regras informais, dar-se-á destaque aqui a algumas delas, as quais foram definidoras da trajetória da política de desenvolvimento territorial no TSB. Uma das questões já analisadas nesta tese possui relevo nessa discussão: a formação de grupos de oposição e sua atuação articulada no direcionamento do PRONAT por meio da seleção de projetos. Como foi analisado anteriormente, grupos da sociedade civil se opunham no interior do Colegiado e se articulavam para o processo de votação de projetos, cada qual com seus princípios e elementos político-ideológicos de integração. Essa articulação interna aos grupos, que gerava coesão e mantinha alguma estabilidade a cada um está, dentre outros, relacionada ao compartilhamento de uma representação comum sobre o território e a rede que o operacionaliza e a regras simbólicas que garantiam apoio mútuo entre eles.

É interessante observar que são criados acordos tácitos, algumas vezes pouco verbalizados, de união e cooperação interna aos grupos, definindo, dessa forma, a quem essa cooperação se estenderia, que se torna uma regra simbólica de comportamento e contribui para manter a estabilidade das relações sociais intragrupo, papel central desse dispositivo institucional. Isso acabou mantendo a prática de votação articulada entre coalizões e ampliando a coesão das mesmas, mas também intensificando os conflitos. Essas regras informais são também amparadas, como se viu, pela identidade e ideologia de cada grupo e sua participação em outras redes, mas também as influencia. Como mencionou em entrevista um representante de organização do setor público, “havia um ‘ajeitamento’ interno nos grupos”, argumentando sobre a existência de um processo de negociação e de acordos internos para alocação de recursos. Nesse mesmo sentido, o depoimento a seguir contribui para ilustrar a análise, ao indicar como aquele “ajeitamento” constitui-se como regra tácita:

Tem coisas que não são formalizadas, que não é previsto na política também, que é aquilo que eu disse das afinidades, dos acordos, dos agrupamentos para aprovação de projetos né, que acaba sendo uma espécie de regra, que querendo

ou não direciona as organizações. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Captar nas entrevistas alusões a regras que direcionam as organizações reforça a perspectiva institucional, que é pouco considerada nas análises dos estudos especializados, principalmente quando se trata de apreender regras informais e simbólicas. Como se percebeu em campo, e este depoimento confirma, essas regras informais que aqui mencionadas se aproximam de acordos morais internos aos grupos, edificados nas relações sociais por meio da confiança mútua, com objetivo de aglutinar os atores, manter a estabilidade e defender a coalizão. Assim, posicionar-se contrário a uma organização parceira, por exemplo, poderia ser uma ameaça à estabilidade do grupo, por isso há a regra moral de “manter sempre apoio às organizações do nosso grupo” (Representante de organização da sociedade civil, 2014). Considerando essas questões, concorda-se com Schneider (2009) que diferentes atores interagem entre si nos territórios por meio da política e é a partir dessa interação que estabelecem parcerias, constituindo laços de confiança e cooperação, base para o estabelecimento de normas e convenções aceitas, legitimadas e seguidas pela maioria geral ou por grupos específicos, formando coalizões políticas e redundando em estabilidade a elas, mas também conflitos entre elas.

Sobre essa categoria de análise é ainda fundamental resgatar o momento histórico do chamado “pacto velado” das organizações da sociedade civil, o qual se constituiu num ponto de inflexão na trajetória do TSB, principalmente do ponto de vista institucional. Como foi constatado, em um determinado momento, as organizações da sociedade civil começaram a interpretar que o poder público, as prefeituras de maneira geral, estavam se sobressaindo e se articulando para conseguir captar recursos em nome das próprias municipalidades, e o racha entre as organizações sindicais estava acabando por dirimir as possibilidades de parcerias e fragilizando os movimentos sociais. Essa interpretação foi compartilhada entre os dois grupos e eles passaram a se organizar informalmente para conseguirem juntos se fortalecer e não deixarem que as prefeituras se sobressaíssem.

Concebe-se, então, uma aproximação entre grupos que estavam dissociados dentro do território, os quais passaram a criar referências simbólicas comuns, resultando não mais em acordos internos aos grupos, mas também em um pacto [moral] da sociedade civil. Esse pacto, como referência normativa, implicou uma mudança de comportamento dos atores da sociedade civil, mas, à medida que eles se unem e se impõem no Colegiado,

geram também mudanças no comportamento dos outros atores. Foi a partir dos acordos informais desse pacto que a própria sociedade civil estabeleceu a necessidade de criar um regimento interno, dispondo de regras formais para seleção dos projetos e um mecanismo formal para monitorá-los, os quais já foram analisados acima. Constata-se, então, uma virada institucional no TSB, mudando regras e acordos informais e, a partir deles, no âmbito das interações sociais, mudam-se também regras formais instituídas pelo Colegiado, indicando processos simultâneos de desinstitucionalização e institucionalização. O depoimento a seguir é minucioso na descrição desse processo e traz elementos importantes para sua análise:

[...] A gente funcionou muito tempo assim, informal, com um conjunto mínimo de regras, que até gerava bastante tensão né, porque não existia institucionalidade. Então em certo momento a gente foi construir um regimento interno para o território, para ele poder regular. O Colegiado tirou, se não me engano, uma comissão, que tirou uma proposta, então chegou na fase de fechar esse regimento. E aí a gente se deparou com esse tensionamento. De um lado a Emater, aliada com algumas prefeituras, que deu um pólo assim, poder público versus sociedade civil. A gente tava numa reunião lá no parque do brigadeiro e ia para uma votação, assim, tensa... a gente estava dividido. A gente então conversou no cafezinho com algumas pessoas, alguns agricultores, falando assim, vamos pedir um tempo, vamos pedir um tempo nessa reunião, vamos para uma sala, só nós, que a gente têm que fazer uma conversa. Aí voltamos e falamos que a reunião tinha que parar porque nós precisávamos ter uma conversa entre nós... “a não, como assim...” não, pra, intervalo para a reunião. A gente foi para uma sala, e fizemos uma rodada, uma análise de conjuntura... “pessoal, ó, o inimigo não está aqui nessa sala, o inimigo está lá fora, só esperando a gente se dividir, pra ver a gente se digladiando e eles abocanhar esse projeto, esses recursos”. Depois disso a gente fez um pacto, um pacto de mútuo acordo de não interferência nas particularidades, de respeito às particulares. Então ninguém vai disputar a base da Fataemg, ninguém vai disputar a base da Fetraf, sabe, ninguém vai entrar na área de cada um e a gente vai se apoiar mutuamente porque são todos projetos para a agricultura familiar. Cara, depois daquilo ali... nós passamos a dar o tom do território, nós organizações da sociedade civil. Eles sentiram o baque, eles sentiram que eles começaram a perder, a perder, até que por fim a Emater saiu, se afastou completamente. Agora a Emater voltou, mas ficou anos afastado. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Como relata o entrevistado, o “pacto” representa uma regra implícita, porém efetiva, porque internalizada como referência para aqueles atores, tornando-a um marco regulador das relações e, como tal, fonte de estabilidade interna. Tendo em vista os conflitos anteriores entre os dois grupos, esse pacto (dispositivo institucional informal) possui como uma de suas “cláusulas” implícitas o respeito às particularidades de cada grupo, sendo necessário que um não entre na área de atuação do outro. Isso continuava

mantendo a separação dos grupos no TSB, com suas delimitações territoriais bem nítidas, mas possibilitava a cooperação em determinados assuntos, como esse de garantir a centralidade das organizações da sociedade civil e a marginalização das prefeituras na liderança do processo.

Neste caso, é também nítida a dimensão cognoscitiva dos dispositivos institucionais informais, na medida em que as organizações compactuaram com uma “análise de conjuntura” em comum e, a partir dela definiram como iriam se relacionar e contra quem se oporiam. Isso implica ainda uma dimensão normativa, uma vez que se definiram regras a serem aplicadas por todas as instâncias do TSB, normatizando processos e comportamentos no Colegiado. Não obstante todos os resultados desses dispositivos institucionais, foi possível constatar com maior ênfase a ampliação da estabilidade nas interações sociais. Tudo isso representou um processo de institucionalização do TSB, no sentido dado por Berger e Luckmann (2011), de criação de padrões e formas rotinizadas de ação, compartilhadas e aplicadas pelos membros da rede ou por grupos específicos centrais na rede.

Um sinal da institucionalização do TSB é que as fronteiras que separavam alguns grupos vão se diluindo, e as fronteiras comuns entre eles e os outros grupos, dentro e fora do território, vão se desenhando com maior nitidez, aproximando ou afastando projetos, políticas e ações. Isso acontece em boa medida porque a institucionalização, como um processo simbólico, parte da estruturação de regras (formais e informais) como “domínios de significado”, significados compartilhados entre os atores e que dão sentido a uma forma de intervenção e a sua integração na rede do território (BERGER e LUCKMAN, 2011). Confirma-se, assim, a afirmação de que as instituições são um fenômeno cognitivamente estruturado, decorrentes da sedimentação de significados compartilhados que, embora construída e mantida por atores individuais, se projeta como uma realidade coletiva, mediada pelas relações entre os atores (SCOTT, 1995).

Essas análises também corroboram o argumento de Raud-Mattedi (2005) de que a forma assumida pelas instituições e os significados que elas traduzem a um grupo na orientação dos comportamentos é condicionada pelo conteúdo e pela estrutura das relações sociais nas quais as ações desses atores estão imersas. Em outros termos, e com base nessa pesquisa, pode-se constatar que a configuração das redes sociais influenciou o processo de institucionalização do território, direcionando o conteúdo dos acordos coletivos e as

normas formais e informais que orientavam a política e as relações no Colegiado. A mudança institucional, portanto, é operada por meio das relações sociais e depende da forma como elas se estruturam no tempo e no espaço.

Nesse sentido, a segmentação política da rede do TSB e os conflitos que a denotam interferiram no seu processo de institucionalização. O território está formalizado, mas a incorporação dos significados e das práticas associadas à concepção de desenvolvimento territorial, como proposta pelo MDA, foi parcial e igualmente segmentada. As prefeituras se apropriaram muito pouco desse processo em suas instituições, o que tem representado a baixa participação e o foco instrumental das intervenções no Colegiado. Algumas organizações pouco ou nada engajadas na rede do TSB sequer acessaram esse conjunto de dispositivos institucionais. É no âmbito das organizações da sociedade civil, diretamente ligadas ao movimento sindical e que tiveram maior interferência no processo, que se percebe maior aderência à proposta e a incorporação do discurso e da prática do desenvolvimento territorial sustentável.

Esse processo de institucionalização do TSB, a partir da criação de dispositivos institucionais formais e informais, só acontece sob tal configuração pelo protagonismo de alguns atores. Por esta afirmação, é preciso ainda ressaltar que os atores não são meros reprodutores das estruturas sociais em que estão inseridos (FLIGSTEIN, 2007). Eles são sujeitos do processo, têm a capacidade de modificar relações de poder instauradas em determinados campos, construindo coalizões políticas e identidades e institucionalizando regras a seu favor, como no caso do direcionamento do regimento interno e das regras de seleção de projetos. Para tal análise, é preciso acionar aqui a noção de habilidade social cunhada por Neil Fligstein, se referindo à noção de que é a habilidade de induzir a cooperação entre os atores, ao definir os interesses e as identidades coletivas que permitem o surgimento e a reprodução das instituições. Portanto, é a habilidade social de atores-chave que permite que os grupos funcionem, pois são eles mediadores de interesses e fomentadores de apoios a agendas específicas.

Assim, o papel das pessoas que representam as organizações no território, a capacidade de influência de cada um é aqui relevante e diz respeito à posse de habilidades sociais, a partir das quais os atores constroem caminhos específicos em termos de projetos e de articulações. No caso TSB, as análises até aqui empreendidas levam a compreender o representante do CTA como socialmente habilidoso, já que em todos os espaços se fazia

como referência e ampliava a cooperação em torno de suas propostas. No caso do pacto velado, a iniciativa de estimular a cooperação entre os grupos e sua interposição contra as prefeituras partiu exatamente desse ator. Como observou Fernandes (2008), em situações de conflitos, principalmente em tomadas de decisão, a posição do CTA era de dominância conjuntural, se colocando como árbitro e impondo normas. A autora menciona o caso particular de definição do PTDRS, no qual o CTA conseguiu direcionar a construção de perfil agroecológico no instrumento de gestão. Esse é um exemplo que materializa o papel simbólico e político de atores-chave na mudança institucional em determinados contextos.

A construção dos dispositivos institucionais informais, portanto, está também associada à intervenção de atores com certa legitimidade no campo, que possuem maiores habilidades para alcançarem a cooperação em direção a seus propósitos, os quais se tornam mediadores da construção coletiva dos dispositivos institucionais. Os depoimentos a seguir retratam como os entrevistados definem esses atores:

A gente tem que saber que tinham pessoas com maior capacidade de fazer as outras apoiarem os projetos, cooperarem com eles. Geralmente são aquelas pessoas mais antigas, que participavam muito, que tinham uma compreensão da política sindical e de políticas públicas. Elas tinham maior capacidade de mobilização né. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

[...] outra coisa nesse sentido é ir sempre a favor daquelas pessoas que tem mais respeito e influência internamente. Então, assim, fulano é uma pessoas muito respeitada aqui na região, tem toda uma bagagem aqui já, então acaba sendo um peso para eles, aí vamos contribuir com ele. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

A legitimidade conferida a determinadas pessoas é disseminada nas redes sociais, influenciando a intervenção no território e, assim, a capacidade destas pessoas em promoverem alianças a seu favor e a cooperação na aprovação de projetos. Como argumenta Fligstein (2007), esses atores mais hábeis, em geral, sabem como construir coalizões políticas e definir agendas, ou seja, definir para os outros os parâmetros da discussão, como foi o caso da “análise de conjuntura” e da proposta de coalizão da sociedade civil contra as prefeituras, feitas pelo representante do CTA no momento do mencionado pacto velado. Fazer com que grupos divergentes concordassem com a agenda proposta contribuiu para que aquela organização se mantivesse no núcleo da rede, como fonte de informação e de construção de coalizões. Um entrevistado representante de organização da sociedade civil chamou essas pessoas com maior capacidade de

mobilização e legitimidade no TSB de “os polarizadores da política”, circunscrevendo em sua descrição a habilidade delas de polarizar as discussões no âmbito da política territorial, ou seja, de direcionar os rumos do processo.

Essas análises ressaltam o papel da agência na mudança institucional, ampliando a compreensão sobre como atores chave do TSB foram importantes para a construção de dispositivos institucionais que condicionaram os comportamentos. As habilidades sociais desses atores iniciaram na interpretação de suas situações e, a partir disso, mobilizaram apoio dos outros atores para aceitarem os termos de sua agenda, para construir modos de ação e inovarem, criando novas regras, instâncias de decisão etc. As instituições, portanto, não brotam espontaneamente das relações sociais ou são impostas por entidades exteriores, elas são construídas pelos atores em suas interações, buscando gerar estabilidade e sentido às práticas. Reafirma-se aqui, portanto, que as mudanças institucionais não prescindem das relações sociais, ao contrário, estão associadas à configuração da rede e à construção de novas referências simbólicas.

As análises até aqui levaram a uma compreensão da dimensão institucional do desenvolvimento territorial, que nem de longe se encerra nas regulações do Estado. A análise dessa dimensão evidenciou os pilares regulador, normativo e cognoscitivo dos dispositivos institucionais que condicionam o TSB, os quais possibilitaram reduzir conflitos e orientar a intervenção dos atores. A legitimidade conferida às regras, normas e acordos coletivos construídos por atores do território reflete alinhamento cultural e sentido às ações no âmbito da política, consolidando sua institucionalização na Zona da Mata Mineira. Descortinar essa dimensão institucional amplia a visão sobre os elementos que travam ou deflagram processos de desenvolvimento territorial e sobre porque os atores tomam certas decisões, criam certas regras e, assim, guiam o território a uma determinada trajetória.

8 ALGUMAS IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA E DA DINÂMICA SOCIAL NO TERRITÓRIO

Os capítulos anteriores possibilitaram analisar de maneira mais direta aspectos que constituem a dinâmica social do TSB, os quais direcionaram historicamente a trajetória da política de desenvolvimento territorial e, assim, o processo de desenvolvimento em si. Demarcou-se a relevância da abordagem histórica, que possibilitou compreender a formação da rede e os elementos simbólicos e ideológicos sobre os quais se edificaram o movimento sindical e as organizações que dele redundaram. Além disso, a análise das configurações da rede, dos condicionantes do engajamento dos atores na rede e dos dispositivos institucionais que orientam as intervenções no âmbito da política ampliou o escopo de interpretação da dinâmica territorial do desenvolvimento a partir do PRONAT.

Os achados dessa pesquisa reforçam que a dinâmica social compreende a forma de organizar (*organizing*) o território, não como estrutura organizacional, mas como processo de organização que articula os atores em uma rede politicamente segmentada. Esse processo está atrelado à participação em outras redes, ao capital social, às habilidades sociais de alguns atores etc., a uma série de questões que dinamizam o processo de desenvolvimento e ressaltam o caráter processual dessa organização territorial. Como já se analisou, a dinâmica social ressoou de diferentes formas na implementação do PRONAT, assim como a política também influenciou essa dinâmica, na estrutura e natureza das relações sociais. Neste capítulo, o objetivo é destacar alguns aspectos dessa influência mútua ressaltados em campo, buscando uma interface entre a dinâmica social, a política pública e o processo de desenvolvimento no território.

Uma questão importante nesse sentido é observar como o processo de interação entre organizações por meio da política e sua operacionalização resultou em ampliação do aprendizado das pessoas vinculadas às organizações diretamente envolvidas no PRONAT e, assim, no próprio modo de ação das organizações. A relevância disto, como assevera Pateman (1992), reside no fato de que a prática da participação em espaços públicos, mesmo que mediados por conflitos, possui efeito conscientizador sobre as responsabilidades da sociedade civil e seu papel no desenvolvimento. A constituição do Colegiado e a prática da participação nessa esfera pública no TSB, é possível afirmar,

configuraram-se como mecanismo de socialização política para muitos dos atores e contribuíram para revigorar o protagonismo da sociedade civil. O resultado desse processo de aprendizagem e conscientização da sociedade civil foi sua centralidade na rede do TSB e a ampliação de suas influências nas ações das prefeituras, principalmente no âmbito do PRONAT, mas também sobre demais políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Como ressalta Avritzer (2003), a criação de uma esfera pública possibilita novas formas de interação e comunicação, e quando os atores se conscientizam de suas responsabilidades, podem conter e influenciar ações do Estado, assim como se observa no território analisado.

A operacionalização do PRONAT não é marcada apenas por eventos pontuais de alocação de recursos, mas também por intensos processos de capacitação e formação promovidos pelo MDA, desde a elaboração do PTDRS a toda discussão sobre território e agricultura familiar. Desse processo, a maior apropriação, sem dúvida, foi por parte de organizações da sociedade civil, que com maior vigor se engajaram na discussão e nas ações para além do acesso a recursos financeiros. Outra questão é que, no âmbito do PRONAT, também eram constantemente discutidas outras políticas públicas e suas formas de acesso na região, compartilhando experiências das diferentes organizações. Isso acabou por estimular novas iniciativas e ampliar o escopo de trabalho com o acesso a diferentes políticas, principalmente aquelas ligadas à comercialização de produtos agrícolas via mercados institucionais. O depoimento a seguir retrata a percepção de um dos entrevistados sobre a dimensão do aprendizado como uma externalidade positiva gerada pelo território nas organizações da sociedade civil:

O território fez com que as lideranças saíssem das suas rotinas e fosse debater, discutir a nível mais regional, e até aprender a construir também políticas públicas né. O território nos capacitou pra isso então. Capacitou a todos os representantes. Não foi uma capacitação pontual, específica, mas genérica, de processo. Eu me sinto mais capacitado. A cada reunião nos capacitamos. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

O entrevistado nota que a participação no território, ou seja, nas articulações em torno do PRONAT e a partir do Codeter, capacitou os representantes das organizações e que isso não foi pontual, mas processual, repercutindo não apenas nas habilidades destes representantes, mas no *modus operandi* das organizações, uma vez que ampliou a escala de atuação e passaram a participar da construção de políticas públicas. Dizer que as lideranças

saíram da rotina e foram debater em nível regional faz alusão a esta constatação e destaca importante influência da política na dinâmica social do território, pois as articulações passaram também a se expandir.

Porém, a ampliação da escala das relações amplia também os conflitos e as disputas. Mas estes também geram aprendizagens políticas importantes, que podem resultar em ganhos futuros, como a criação de dispositivos institucionais de controle e estabilidade para as interações e a criação de representações sociais compartilhadas sobre a necessidade da cooperação intergrupos. Isso ficou evidente na pesquisa de campo durante a observação em uma reunião do Colegiado Territorial quando os participantes discutiram sobre como o TSB deveria continuar após a “parada da política”, concluindo que era necessário ser menos dependente de recursos públicos. Os conflitos, portanto, constituíram-se como fonte de aprendizagem no TSB.

Um dos maiores aprendizados desse processo, que se coloca como uma perspectiva a partir da retomada do território após a parada, foi registrado em uma análise feita pelos atores numa reunião do Codeter e sinalizava que eles precisavam parar de pensar e atuar sobre a política e passar a fazer isso sobre o território, reorientando os instrumentos da política governamental para que tornem efetivas as ações de desenvolvimento rural e valorização do patrimônio simbólico e natural que configura a Serra do Brigadeiro como um território. As falas de representantes da sociedade civil abaixo foram registradas em diário de campo durante a referida reunião do Colegiado em 2014 e são esclarecedoras sobre a questão:

Não queremos mais votar projetos como sempre fizemos e acabou dando alguns errado. Queremos agora pensar num projeto novo, um projeto conjunto, do território para o território.

Temos que voltar a discutir território, investir mais nisso agora e deixar de ficar falando só da gestão do território, da implementação de uma política. Podemos pra isso começar revisando nosso PTDRS.

Não podemos mais transformar esse espaço (o Colegiado) em um campo de batalha, como nós o fizemos por algum tempo. A gente tem que entender que aqui o que existe é uma divergência de ideias e não de pessoas, de classes. Temos que batalhar, mas é juntos. O desafio está exatamente aí.

Não estou aqui nessa reunião pelo dinheiro, até porque sabemos que agora é mais difícil de acessar e tem menos recurso. O território foi uma benção para nós. Nós estamos aqui agora, nessa retomada, é pelo companheirismo que criamos com os parceiros do território. É pelo amor que temos por essa terra.

A vivência dos processos da política pública, mediados por disputas e conflitos de ordem instrumental e ideológica e marcados pela participação em espaços de discussão e capacitações, promoveu o aprendizado acerca da própria condição de ser do território e da maneira com que os atores nele intervinham, o que mudou as representações sociais. Isso indica que a configuração da rede poderá mudar daqui para frente, mas como se analisou, isso dependerá de como a dinâmica social se estabelecerá, dependendo da natureza das relações entre os atores e das novas referências institucionais impostas pelo MDA por meio do PRONAT e daquelas que serão criadas pelos atores locais.

Em relação a esses “novos entendimentos” após a parada da política, se depreende ainda uma dimensão pedagógica assumida pela participação no processo de implementação da política. Essa dimensão da participação está associada ao que Pateman (1992) considera como um aumento da capacidade de intervenção dos atores na esfera pública, que pode gerar empoderamento e ativismo político e repercutir em melhores decisões, que se espera levar a projetos mais efetivos. Outra dimensão importante sublinhada pela autora, e que se observa no TSB como resultado de sua dinâmica social, é a simbólica, na qual a participação assume papel de integração, criando o sentido de pertencimento ao território, uma identidade que estimula maior envolvimento na política. A falta de participação, ao contrário, afasta gradativamente os atores e os destitui desta identidade, não se colocando como parte do processo, como é o caso das organizações de Sericita e Pedra Bonita, as quais se encontram progressivamente marginalizadas na rede, enquanto outras organizações se fortalecem.

Associado a essa questão da participação e aprendizado, como influência da política na dinâmica social do território, pode-se destacar o que alguns entrevistados chamaram de “ganho político” com a existência do TSB. Ele está associado ao papel da institucionalidade do território, o Colegiado, em promover a interação entre diferentes atores, tanto da sociedade civil como do poder público. Mesmo diante dos conflitos existentes, a aproximação entre eles ressignificou a noção de desenvolvimento e reconfigurou a rede de organizações ligadas ao desenvolvimento rural na região. Esse ganho político se refere a esta dimensão de articulações institucionais promovidas e à ampliação da influência de organizações da sociedade civil nas políticas públicas municipais. Destaca-se, então, a valorização da *politics*, como resultado da forma como os

atores se apropriaram da *policy*. O depoimento a seguir sublinha esse “ganho político” na trajetória das organizações, afirmando-o como mais significativo do que o ganho financeiro gerado pelo PRONAT:

[...] Como ponto positivo da criação do território é mais a interação que passou a ter com as prefeituras e com as outras organizações né. Então, a gente conclui que o território gerou mais um ganho político do que propriamente em termos de recurso né. O território trouxe mais ganho de mobilização, de capacitação, de aumento de relações, de aproximação com poder público do que em termos de recursos. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Essa perspectiva política dos “ganhos” gerados pelo PRONAT na Serra do Brigadeiro está, como visto, associada, principalmente, à aproximação entre organizações da sociedade civil e as prefeituras. Isso só foi possível com a criação de fendas na barreira ideológica e partidária entre elas, induzidas pela política. O espaço institucional de interação formado pelo Colegiado e o conjunto de elementos simbólicos compartilhados por meio das capacitações e das reuniões que ressaltavam uma identidade comum foram elementos que contribuíram para isso. Se historicamente a relação entre essas organizações era praticamente nula, com a institucionalização do TSB, elas passaram a compartilhar dos mesmos espaços e a discutirem em conjunto nos municípios os projetos que deveriam ser apresentados ao Colegiado, descobrindo que, apesar das diferenças e dos conflitos, existem formas de trabalhar em conjunto em prol de um projeto compartilhado.

Essa “descoberta” processada ao longo da história do TSB pode ser sintetizada pela frase de um dos entrevistados de uma organização do setor público: “nós aprendemos que para desenvolver é preciso antes nos envolver”. Isso requer considerar, no processo de desenvolvimento, a forma como os atores estão envolvidos e qual a natureza desse envolvimento. A dinâmica social do território mudou com a política pela intensificação dos relacionamentos, o que ampliou a rede de organizações ligadas ao desenvolvimento rural, integrando redes sociais antes sem conexão entre si e aproximando atores da sociedade civil e do poder público. Entretanto, não se pode negligenciar que a natureza desse envolvimento, ao menos até a “parada da política”, se deu muito mais em função do PRONAT (ou melhor, dos recursos do PRONAT), do que de um projeto territorial de desenvolvimento.

Além das implicações da política na dinâmica social, ao longo deste trabalho já foi também apresentado o oposto, ou seja, as influências da dinâmica social sobre a implementação da política e, assim, no desenvolvimento territorial. A principal delas está em como a segmentação política da rede, sem referências normativas efetivas que regulassem o processo de seleção de projetos, direcionou a alocação de recursos e, conseqüentemente, gerou investimentos inadequados. O depoimento a seguir fala a respeito disso:

Então esses esquemas planejados de apoios em grupo, a forma como estava organizado o território, as organizações, influenciou sim a condução do processo territorial, já que influenciou o rumo dos projetos, as dificuldades e facilidades para se fazer parceria aqui e ali, enfim, isso ditava o andamento do território, da política né. (Representante de organização do setor público, 2014)

Nesse sentido, as configurações da rede que operacionaliza o TSB foi um condicionante dos laços constituídos e do “andamento do território”. A segmentação política da rede, com a morfologia já apresentada em capítulo anterior, foi definidora da trajetória do desenvolvimento no território, ao direcionar a política pública para um rumo bem específico. Mas, como se viu, essa política também contribuiu para reduzir essa segmentação e operar uma mudança morfológica na rede. Entretanto, a efetividade das articulações em torno do desenvolvimento territorial foi fragilizada e encontrou limites à sua longevidade devido à natureza das relações. Acima já se mostrou que o envolvimento para o desenvolvimento territorial foi muito mais centrado em operacionalizar projetos de financiamento do que em planejar o desenvolvimento. Focou-se pouco para além do “território da política”.

Muitas das articulações mais profícuas, que conseguiam integrar de maneira efetiva os grupos divergentes eram de cunho reativo, quando se impunham ameaças, como no caso da mineração, em que as organizações da sociedade civil do Colegiado se mobilizaram em torno da causa e encamparam a luta protagonizada pelo Ceifar e suas organizações parceiras. Integrar o mesmo espaço Colegiado foi fundamental para que essa mobilização acontecesse, o que é um fruto positivo do território. Mas pouco se planejou a respeito dessas questões, pautando articulações e projetos comuns para o território em torno de questões-chave, como a mineração e também a comercialização da agricultura

familiar, especialmente em torno de políticas como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), acessados por praticamente todos os municípios do território. O TSB, por exemplo, poderia ser o articulador de uma rede de empreendimentos da agricultura familiar ofertantes de alimentos e sua mediação com as prefeituras e com demais esferas de governo. Nesse sentido, pela falta de realização do planejamento do desenvolvimento³¹ e o foco nos projetos, resultado tanto do desenho institucional da política, quanto da dinâmica social do território, identifica-se uma articulação territorial pontual e pouco estratégica. As falas dos entrevistados apresentadas a seguir elucidam essa constatação.

[o território] Ajudou a construir uma rede num determinado momento. Estávamos mesmo focados a organizar uma rede na região, mas acabamos sim focados nos recursos. A política fomentou a costura dessa rede, mas uma costura que foi pontual, em cima mais da política e dos projetos e não do desenvolvimento em si. Tanto que o território forçava nós a reuni só quando tinha projeto, podia ter pautado pra que a gente trabalhasse outras questões. (Representante de organização do setor público, 2014)

Não pensamos o território fora da política. Não conseguimos em função de como estávamos organizados. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Esses dois depoimentos reforçam pontos diferentes. Se, por um lado, um apresenta a implicação de que o PRONAT apenas “forçava” reunir para discussão quando tinha projetos, ou seja, recursos para serem alocados, por outro, no segundo depoimento, o entrevistado assume que não foi possível pensar o território fora da política em função de como os atores estavam organizados, ou seja, pode-se dizer, pela segmentação política da rede. Ambos salientam como o processo de desenvolvimento foi influenciado pela ação do Estado por meio do PRONAT, mas também pela ação dos atores por meio da configuração social do território. A “costura pontual” da rede, nesse caso, se refere à instrumentalização dos vínculos por decorrência do desenho institucional da política e da forma como ela foi apropriada devido às configurações da rede do TSB.

A questão central aí, portanto, é como se processa o desenvolvimento no âmbito do território. É preciso salientar que, apesar da constatação anterior, não se pode negar que,

³¹ Poderia se falar aqui que o PTDRS representa o planejamento do desenvolvimento. Porém, apesar de sua elaboração ter sido um processo participativo, o “documento” contém descrições da realidade e diretrizes para ações de desenvolvimento, mas não representa a pactuação de ações conjuntas e de médio e longo prazos para a promoção do desenvolvimento. É muito mais uma sistematização da realidade e de interesses do que um planejamento.

ao longo da trajetória do TSB, a concepção de desenvolvimento foi se alterando. O PRONAT e seu arcabouço legal depositaram no território novas noções que compõem o desenvolvimento territorial, além do que várias organizações do território já trabalhavam com perspectivas diferenciadas sobre a noção de desenvolvimento. Isso acabou se projetando como uma mudança geral operada ao nível dos sentidos atribuídos ao processo de desenvolvimento e às variáveis que passaram a ser valorizadas no âmbito desse processo.

Percebe-se isso como uma repercussão da política, a qual ressoa também nas dinâmicas sociais do território, já que, ao se mudar a noção de desenvolvimento ou a forma como se interpreta o processo de desenvolvimento, alteram-se igualmente as estratégias de intervenção para sua promoção. Ao longo da pesquisa, constatou-se a institucionalização de uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento rural, ancorada nas premissas da proposta territorial introduzida por meio do PRONAT. Porém, como observou Freitas (2011), não é possível afirmar a prevalência de um modelo de desenvolvimento comum a todos os atores do território, que sobressaia nos projetos de investimento, mas de disputas por melhores alternativas de desenvolvimento e alguns elementos que passaram a ser incorporados ao discurso e aos projetos no TSB.

Uma primeira questão consolidada nas concepções de desenvolvimento que teve influência direta da política e das interações via Colegiado é a ampliação da noção de rural, destituindo-se de um significado eminentemente agrícola para alçar um sentido de modo de vida, que envolve as relações sociais, a economia local e o meio ambiente. Nesta direção, a dimensão ambiental ganhou destaque, principalmente com uma perspectiva conservacionista, de relação harmônica com a natureza e dela como fonte de renda sem ser necessária a sua exploração predatória, no sentido de ampliação da valorização econômica dos serviços ambientais. Despertar essas questões ressignificou a noção de desenvolvimento entre os atores, assim como dizem os entrevistados a seguir:

[...] O rural era trabalhado só como a agricultura aqui no território. Então hoje tá caminhando para outra política de desenvolvimento. E foi o território que contribuiu, ajudando a olhar o meio ambiente não só pela necessidade de se preservar, mas como uma alternativa de renda para as famílias rurais. Então não é só a agricultura, mas saber explorar a parte ambiental como fonte de renda também. E o território contribuiu também para preservar, para despertar a consciência ambiental, porque isso não existia muito né. O parque iniciou, mas o território que veio reforçar essa discussão entre a gente. Esses dois pontos foram questões muito importantes que foi com o território que nós despertamos, a partir

dos diagnósticos, das interações com as outras organizações que já tinham uma atuação mais específica nisso, das capacitações no Colegiado, enfim, isso aí influenciou muito a atuação do sindicato né. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Agora que os municípios estão percebendo que é possível ganhar dinheiro com a questão ecológica, com a preservação. Tem o ICMS ecológico, tem o ecoturismo. Então a questão ambiental se incorporou. (Representante de organização setor público, 2014)

Esses depoimentos apresentam como a dimensão ambiental ganhou destaque e passou a ser incorporada à dinâmica de desenvolvimento. Essa dimensão no quadro do desenvolvimento, como afirma Abramovay (2010), parte da descoberta dos serviços prestados pelos ecossistemas e de valorização de atividades econômicas que deles podem ser exploradas. Os contatos entre diferentes atores no âmbito do PRONAT, associado aos direcionamentos conceituais da política, foram fundamentais para consolidar essa dimensão ambiental. Ela se manifesta ainda na ampliação da escala dos trabalhos com agroecologia no território, impulsionados pelo CTA, cada vez mais difundidos também nas organizações ligadas ao outro grupo vinculado ao Ceifar, apesar da barreira histórica entre as duas coalizões.

Da mesma forma, a partir da política e das interações por ela possibilitadas, a concepção de desenvolvimento rural passou a incorporar novas visões sobre a agricultura nos municípios. As falas nas entrevistas sobre novas formas de renda, de superação da sazonalidade da renda, foram recorrentes, e a elas era incorporado o discurso e a prática da diversificação produtiva, em uma nova perspectiva de economia, contrapondo a monocultura e a submissão a grandes mercados. Os trabalhos com agroecologia incentivados pelo CTA também foram importantes nisso, pois a diversificação produtiva se constitui como a base de uma matriz produtiva orientada para a transição agroecológica. Essa discussão, como se viu em documentos de sistematização de reuniões do Codeter, foram pautas de algumas reuniões. Um entrevistado diz sobre essa concepção, ressaltando o papel do Colegiado:

Quando aconteceu as reuniões do Colegiado, os município acabam se encontrando e conversando, e acabavam identificando problemas comuns; as origens dos municípios, das organizações; as semelhanças, que a maioria era município pequeno produtor de café... E juntos entenderam que não podiam investir numa só cultura, que precisava diversificar. Então foi identificando

várias coisas que poderiam caminhar juntas para uma nova economia (Representante de organização da sociedade civil, 2014).

Articulado a essa questão, percebe-se que a concepção de desenvolvimento também avançou em outros sentidos importantes, os quais passaram a direcionar a atuação das organizações. Um deles é compreender que o Estado é mais um dos atores e não o provedor do desenvolvimento. A desconstrução dessa percepção foi efetiva com a observação geral de que os melhores projetos financiados pelo PRONAT foram aqueles propostos e executados por organizações da sociedade civil (como os projetos de financiamento das EFAs) e que aqueles vinculados às prefeituras eram os que mais apresentavam problemas de execução das metas. Além disso, ressalta-se a incorporação de uma dimensão organizativa do desenvolvimento adquirida nesse processo vivido pelos atores da Serra do Brigadeiro. A necessidade do envolvimento interorganizacional para o desenvolvimento territorial foi constatada em muitas das entrevistas. O que se percebeu é que o desenvolvimento rural era pensado por cada organização a seu modo e a partir de si própria com os grupos aos quais integrava, mas que o foco territorial da política e a institucionalização do Colegiado como esfera de integração territorial ampliou esse horizonte, como apresenta o depoimento a seguir:

A gente achava que era possível da gente pensar o desenvolvimento só a partir das nossas articulações, dos nossos pensamentos, dos nossos projetos, mas essa política deixou claro pra nós que tem umas coisas que a gente precisa de estar articulado com mais organizações e instituições. [...] precisa de estar junto com o poder público. Mesmo que não seja aquelas força que comunga dos mesmos projetos que a gente, mas são atores sociais que estão ali na mesma região e que qualquer ação e qualquer coisa maior que vai pensar para o desenvolvimento precisa pensar junto. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Estes são apenas alguns exemplos de elementos que passaram a fazer parte do discurso e da prática dos atores em relação ao desenvolvimento rural. Porém, é preciso reforçar, não há uma concepção unificada entre os atores do TSB sobre a noção de desenvolvimento territorial. Apesar da ruptura com uma abordagem tecnicista e unidimensional do desenvolvimento, não se percebe a discussão do desenvolvimento rural para além da esfera da agricultura familiar, segmento priorizado pelo PRONAT, e da área rural. Essa discussão foi pautada apenas por representantes de organizações do setor público, que reivindicavam a necessidade de maior interação do rural com o urbano, uma

vez que o desenvolvimento dos espaços rurais não prescinde da intervenção de atores eminentemente urbanos. Nessa questão, pela polarização das visões, pode haver um foco de futuros conflitos, constituindo-se como uma possível pauta para novos estudos na Serra do Brigadeiro.

Ao analisar as mudanças de concepção sobre o desenvolvimento e se observar alterações substanciais, foi latente a necessidade de se analisar também como as mudanças de sentido, de compreensão sobre o processo de desenvolvimento, interferiam na prática das organizações que integravam a rede que operacionaliza o PRONAT no TSB. Isso é de grande relevância ao estudo porque, como argumenta Bourdieu (1996), a mudança de representação sobre uma realidade e sobre a trajetória que ela deveria seguir altera, ao mesmo tempo, a forma de ação sobre essa realidade e, conseqüentemente, muda-se também a própria realidade, a partir das intervenções desencadeadas para trilhar uma determinada trajetória. Nesse sentido, a investigação aqui conduzida levou à constatação de que o acesso à política de desenvolvimento territorial e seus instrumentos de gestão social, como a vivência do Colegiado, bem como as mudanças de representação social operadas nesse processo, contribuíram para gerar mudanças organizacionais nas organizações mais engajadas na rede do TSB.

Uma das mudanças organizacionais notadas é referente a alguns STRs, que passaram a ampliar suas frentes de trabalho, deixando de lado apenas os serviços previdenciários e protagonizaram acesso a diversas políticas públicas e o avanço em diferentes temáticas. Claro que essas mudanças não devem ser associadas exclusivamente ao PRONAT, pois se associam também à conjuntura do sindicalismo nacional, mas a política de desenvolvimento territorial foi um catalizador fundamental para viabilizar tais mudanças no TSB, principalmente aquelas ligadas à expansão dos trabalhos com serviços ambientais e exploração do potencial cultural e turístico da Serra do Brigadeiro. Os depoimentos a seguir fazem alusão a esta questão:

E o território contribuiu para ampliar o foco de atuação dos sindicatos também. As temáticas que entraram no nosso plano de desenvolvimento territorial, os sindicatos começaram a discutir como estava isso no seu município, a trabalhar com questão da sustentabilidade, as políticas públicas federais, a questão das mulheres, do cooperativismo, enfim, ampliou a atuação. Então a política forçou os sindicatos a estarem na construção de planos, de projetos, em várias temáticas. (Representante de organização do setor público, 2014)

[...] antes o movimento sindical trabalhava na linha da agricultura, da documentação, da previdência social. Então hoje o movimento sindical ele caminha para trabalhar outros programas, minha casa minha vida, o turismo, a alimentação escolar, o crédito. A gente reconheceu que tem um patrimônio ambiental muito grande e que podia usar isso para a geração de renda da população. Hoje a gente caminha para o turismo rural, as pousadas, novas alternativas de renda que envolvam a natureza, que a gente preserva, mas sabe explorar melhor. O pensamento de diversificar a renda, sair só do café. A política casou bem com a mudança do próprio movimento sindical, que voltou sua atuação para outras frentes e que incentivou outros empreendimentos e a acessar outras política também. Mudou o jeito de atuar das organização. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Os entrevistados destacam em suas falas como as mudanças nos sindicatos “casaram bem” com a política territorial, ou seja, estavam de alguma forma associadas a ela. Como se percebe, a expansão da atuação relacionada à diversificação da renda e ao fomento de empreendimentos turísticos como fonte de uso econômico do ecossistema é uma mudança na forma de atuação dos sindicatos que está ligada diretamente àquelas dimensões incorporadas à concepção de desenvolvimento, que extrapolam o foco agrícola. A interação com outras organizações, inclusive prefeituras, e o acesso a políticas públicas diversificadas, contribuíram, como se constatou, para fomentar uma mudança de representação social sobre os STRs em muitos municípios, deixando de serem representados como uma organização assistencial para fins previdenciários, para ser uma organização envolvida com governos, com captação de recursos e vinculada regionalmente a muitas outras organizações, o que contribuiu para ampliar sua credibilidade.

Reside aí também outra mudança organizacional: a atuação das organizações em rede. As organizações já atuavam regionalmente em parceria umas com as outras, mas, em geral, aglutinadas por federações sindicais ou em bases locais muito restritas. Foi com o PESB e, principalmente com o TSB, que a necessidade de estabelecer vínculos com outras organizações, tanto da sociedade civil como do poder público, se tornou latente. A atuação em rede possibilita maior circulação de informações não redundantes, maiores chances de apoios para realização de projeto e formação de coalizões para promover mudanças regionais. Muitas organizações antes ficavam com seu planejamento restrito aos limites municipais. Passar a discutir regionalmente políticas públicas e a estabelecer contatos com outras pessoas vinculadas a outros contextos implicou diretamente a mudança da forma de conduzir as organizações. Abaixo seguem algumas falas de entrevistados que destacam essa mudança.

A atuação em articulação institucional, nessa rede regional né, foi uma mudança que entrou nas organização a partir do território mesmo. (Representante de organização do setor público, 2014)

Estamos enxergando que a cooperação entre as organização, a interação mais de parceria, isso ajuda a agricultura familiar, ajuda o desenvolvimento local [...]. Por isso que acho que independente de recurso ou não, acho que fica aí essa necessidade que já foi construída de manter essa interação entre as organização a nível de política pública e do próprio desenvolvimento. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Eu acho muito difícil de ter todos esses projetos e aproximação das organização se não fosse o território. Antes a gente pensava muito era no umbigo da organização, na gestão mesmo a gente não pensava na amplitude da visão do território, de onde veio a visão de que as parceria é que fortalece as política pública. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Apesar de o maior engajamento na política ter sido observado entre as organizações da sociedade civil, as mudanças organizacionais a ela associadas foram também constatadas nas prefeituras. Tais mudanças foram captadas nos relatos das entrevistas e se referem, principalmente, à atuação das prefeituras em relação ao meio rural. A participação no processo de execução da política, envolvendo as capacitações, seminários e discussões, repercutiu nos representantes destas organizações no sentido de ampliar o olhar dos gestores para além do município, a compreender que o desenvolvimento rural está ligado a fatores e atores que não necessariamente se localizam na esfera municipal, mas que interferem nela. Além disso, assim como os sindicatos, as prefeituras também passaram a incorporar outras frentes de trabalho, como a questão ambiental.

O território abriu a cabeça das lideranças públicas, que elas estavam indo com a cabeça muito fechada para a questão regional, territorial né, e sobre a questão do meio ambiente, que pouco se discutia. O desenvolvimento rural que tinha pouco conhecimento nas prefeituras, passou a ter mais foco. Aproximou lideranças também, das prefeituras e das comunidades e fez com que as prefeitura absorvesse esses trabalho ambiental, criarem projetos nesse sentido. Aí muda a atuação das prefeituras. De algumas prefeitura né. (Representante de organização do setor público, 2014)

Uma grande mudança também que vem acontecendo é que uma grande parcela dos municípios [prefeituras] que participaram mais ativamente do território passaram a ter uma secretaria de agricultura mais atuante, mais organizada, mais bem estruturada. E a política contribuiu para isso, sim. (Representante de organização do setor público, 2014)

A integração à rede e à política territorial, portanto, foi também importante na composição de novas formas de se abordar o desenvolvimento rural nas prefeituras. O depoimento de que com o território algumas prefeituras passaram a ter uma secretaria de agricultura mais atuante sublinha isso e apresenta uma importante mudança organizacional. A ampliação da sinergia entre sociedade civil e gestores públicos municipais, com a construção de projetos comuns, os trabalhos ambientais citados e a ampliação do acesso a outras políticas públicas são mais exemplos de mudanças que de alguma forma estão associadas à implementação do PRONAT e à rede que o operacionaliza no TSB. Mas, assim como as mudanças acima constatadas, estas se manifestaram em municípios em que as organizações tinham uma maior dotação de capital social e, por isso, já possuíam maior engajamento na rede.

Como interface em todas essas mudanças, e como uma importante implicação do PRONAT, constatou-se mesmo que as organizações mais engajadas nessa rede do TSB passaram a se relacionar com maior frequência e a tornar as políticas públicas mediadoras dessas relações. Outras políticas públicas, principalmente aquelas ligadas ao mercado institucional de compra de alimentos, acessadas em todos os municípios do território, passaram a ser demandas de todos os grupos e organizações da agricultura familiar e das prefeituras desses municípios. A existência do Colegiado e o conhecimento prévio entre os representantes das diversas organizações do território possibilitaram ampliar os contatos e apoios para implementação dessas políticas nos municípios do TSB, em alguns casos até formalizando parcerias.

Outras políticas de fomento à gestão e à assessoria a empreendimentos da agricultura familiar também fomentaram parcerias e a ampliação da atuação de algumas organizações, como foi o caso do Nutri Minas e seu sucessor, o Mais Gestão, ambos do MDA, focados na assessoria à gestão de organizações cooperativas que acessam o mercado institucional de alimentos. Estes dois programas do MDA foram executados em Minas Gerais pelo CTA e envolviam cooperativas e associações de Muriaé, município que não era da sua base histórica de atuação. Porém, a política territorial iniciou esse processo de aproximação e ele tem se intensificado por meio de outras políticas públicas. Sobre o papel de outras políticas públicas na interação entre as organizações, o depoimento abaixo resume a posição ressaltada por mais alguns dos entrevistados:

Para além da política, a aproximação que aconteceu, ela tem frutos fantásticos. Hoje a gente tem o projeto Mais Gestão e trabalha com a cooperativa de Muriaé. Como? Foi com o território que nós nos aproximamos de Muriaé e depois com o projeto Nutri, começamos a trabalhar com a associação AIPAT e aí construiu novamente a confiança. No ATER agroecologia que nós vamos começar a executar tem Muriaé e Miradouro. Como que aproximou, como que quebrou a resistência depois de todo aquele racha? Foi o território! Foi um legado! Mas tem também a construção histórica anterior ao território, que tem a construção dos sindicatos, a criação do CTA pelos sindicatos, a história do parque do Brigadeiro, a construção histórica regional. Hoje tem troca de saberes, outras instâncias. Tem a Caravana agroecológica... então hoje quebrou. Existem resistências localizadas. Existem pessoas, pessoas que guardam essa resistência do passado. (Representante de organização da sociedade civil, 2014)

Pode-se constatar, portanto, que a política territorial abriu caminho para uma aproximação entre as organizações e para o acesso a outras políticas, mas também que o acesso a outras políticas e programas públicos tem contribuído para a reconfiguração da rede, aproximando organizações que antes mantinham pouco diálogo e praticamente nenhuma parceria. As políticas públicas, nesse caso, têm se tornado cada vez mais um elo entre as organizações do território e tem contribuído definitivamente para cobrir buracos estruturais na rede e, assim, reduzir o distanciamento entre coalizões. Por este papel de mediação na expansão das redes sociais, as políticas públicas têm contribuído também para ampliar a escala de muitas experiências, especialmente aquelas vinculadas à agroecologia, considerando que a ampliação da atuação do CTA resulta na difusão desses trabalhos a municípios que antes não tinham acesso a eles.

As análises aqui mostraram algumas das implicações da dinâmica social e da política para o território, guardando uma importante relação com o entendimento de mudanças institucionais no TSB, que reorientam o processo de desenvolvimento territorial. Mudanças de concepção, de prática, mudanças na estrutura das organizações e na estrutura da rede são indicativos de que a trajetória do desenvolvimento rural nesse território foi alterada em relação àquela trajetória que seguia antes. Apesar de se constatar empiricamente fragilidades do Colegiado e a dependência de seu funcionamento efetivo ao Estado, a mudança histórica na configuração das relações, nas normas de interação entre diferentes organizações e nas representações sociais que orientam as intervenções no

território sinalizam, sim, um processo institucional de mudança, relativizando a crítica apresentada por Favareto (2010a)³².

Isso remete à institucionalização do território como referência socioespacial para o desenvolvimento rural entre os atores do TSB, mas como um processo que se dá muito mais pela apropriação cognitiva dessa referência às relações, do que propriamente normativa na construção de um conjunto de regras que coordenem efetivamente o planejamento do desenvolvimento em nível territorial. Entretanto, vale ressaltar, tais mudanças são processuais e de caráter relacional, e elas estão ainda em operação. O ritmo desse processo e os rumos que ele está tomando, como se pode constatar, dependem da dinâmica social do território.

³² Para o autor, a abordagem territorial do desenvolvimento não significou um processo de mudança institucional para os territórios, mas um processo em que os termos foram incorporados aos discursos sem a criação de instituições capazes de promover e sustentar mudanças, representando uma “inovação por adição” e não uma mudança institucional.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa logrou desenvolver um aporte teórico que avançasse rumo a uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial rural, a partir de um quadro analítico que a sintetizava, mas também de sua aplicação empírica a um caso, compreendendo a dinâmica social do território e seu papel no direcionamento de uma política pública. As categorias analíticas definidas e discutidas separadamente possibilitaram elucidar elementos importantes acerca de como a política influenciou a interação entre atores e como a configuração dessas interações influenciou a operacionalização dessa política. O esforço analítico aqui empreendido dotou as análises do caso de sentidos diferentes daqueles que já se expressavam em trabalhos anteriores sobre o mesmo caso, alcançando dimensões ainda pouco exploradas nos estudos do desenvolvimento territorial, como a rede de organizações, sua historicidade, suas configurações e os elementos sociais e institucionais que condicionaram as intervenções dos atores no território, orientando sua trajetória de desenvolvimento. Conclui-se desse processo de pesquisa que “atores”, “redes” e “instituições” sintetizam os principais elementos constitutivos da dinâmica social do território e, assim, elementos definidores da trajetória do desenvolvimento territorial rural.

O posicionamento ontológico do qual se partiu para operacionalização da pesquisa, considerando a valorização da agência e sua relação dialética com a estrutura, possibilitou ampliar o foco de análise e compreender como as ações dos atores do território são influenciadas pela estrutura social que integram, mas também que tal estrutura é produto dessas ações. No caso em análise, a política pública não determinou o ritmo e o estilo de desenvolvimento, apesar de implicar mudanças na forma de interação entre os atores e em suas representações sociais sobre o desenvolvimento. Esta pesquisa levou à conclusão de que a natureza das relações sociais estabelecidas no território, a forma como essas relações se estruturaram no tempo e no espaço e as regras e acordos legitimados entre os atores foram elementos basilares na condução do desenvolvimento territorial, o que rechaça a perspectiva estruturalista que considera o desenvolvimento como mudança planejada do Estado. O Estado é apenas um dos atores, e foi um coadjuvante no processo. Portanto, do ponto de vista ontológico, a pesquisa reforça a afirmação de que ação e

estrutura coexistem e mantêm entre si uma relação recíproca, que as atualiza constantemente.

Identificou-se com a pesquisa uma importante fragilidade do viés interacionista da estratégia governamental de desenvolvimento territorial, como se bastasse colocar os atores em contato, criando espaços e formas de apoio a tal articulação para que o desenvolvimento rural seguisse uma trajetória virtuosa. Isso inclusive orienta o desenho institucional da política, que criou a concepção de que o desenvolvimento rural poderia ser alcançado por planejamento e execução de projetos territoriais. Coelho e Favareto (2008) já advertiam que essa relação presumida não gera necessariamente resultados positivos, podendo resultar em uma extensão de coalizões políticas, como se verificou nesta pesquisa. A conclusão em relação a isso é que a territorialização do espaço e das políticas públicas depende dos arranjos organizacionais e das instituições prevaletentes, da maneira com que os atores interagem entre si e reproduzem as relações de poder.

O baixo grau de institucionalização da política territorial, faltando-lhe um marco regulatório concreto, possibilitou maior margem de manobra pelos atores e, assim, a formação de grupos imbricados em um processo limitado e controverso de alocação de recursos. Porém, isso também possibilitou o surgimento de importantes inovações institucionais. O desenho institucional da política pública permitiu que os atores do TSB construíssem coletivamente mecanismos de gestão social que ampliaram a efetividade da ação pública. O processo itinerante e participativo de monitoramento de projetos é uma destas inovações, a qual foi criada e operada localmente, e possibilitou a ampliação de intercâmbios, o levantamento da situação dos projetos e de seus principais gargalos. Esse processo deu margem também para a construção das regras para aprovação de projetos, um dispositivo institucional que passou a regular a alocação de recursos.

Entretanto, a gestão social, entendida sob a ótica da política territorial como o processo de concertação que materializa o território (que produz a política pública), precisa deixar de ser a agenda da política. A institucionalização da política de desenvolvimento territorial poderia criar mecanismos de financiamento e assessoramento para a organização produtiva da agricultura familiar numa perspectiva territorial com foco em mercados potenciais. Além disso, outra possibilidade é dinamizar ainda mais a relação entre Estado e sociedade civil, ampliando a permeabilidade do Estado e a sua sinergia com organizações locais. Porém, a variabilidade de configurações dos processos de desenvolvimento rural

nos mais diferentes territórios brasileiros sinaliza para a complexidade com que os agentes governamentais precisam lidar na gestão federal dos programas e indica, por exemplo, a possibilidade de se estabelecer uma tipologia de territórios, o que se indica aqui para futuras pesquisas.

Os territórios induzidos pelo Estado como recorte de incidência de políticas públicas podem ser definidos *a priori*, partindo de uma definição instrumental vinculada à alocação de recursos públicos via projetos. Entretanto, mesmo esta função está sempre condicionada por uma série de processos sociais subjacentes à definição jurídica dos limites geográficos do espaço-território. As disputas internas são latentes, seja pela apropriação do espaço, seja pelo reconhecimento como parte dele – elas constroem o território. O território passa a ser uma referência simbólica onde se manifesta certa identidade entre os atores e deles em relação ao espaço que ocupam e se apropriam. Essas dinâmicas sociais e simbólicas definiram a trajetória do caso em tela e, assim, o seu desenvolvimento.

É preciso aqui reafirmar que fatores intangíveis, de cunho microanalítico, referentes à maneira como os atores sociais se relacionam entre si, têm uma importância crucial na explicação do processo de desenvolvimento. Aí residiu o cerne da abordagem relacional, centrada na interação entre os atores de um território e nos elementos sociais, políticos, institucionais e simbólicos que condicionam esta interação. Valorizar os recursos naturais e materiais do território seria também relevante, e sabe-se que eles interferem na trajetória do desenvolvimento, mas a opção deste trabalho foi ressaltar dimensões ainda pouco exploradas, para além do que é apenas objetivado e explícito, buscando, inclusive, superar a concepção reificada de território e sua vinculação à materialidade de um espaço limitado.

O caso do TSB evidenciou que território está associado à reprodução de grupos sociais. Assim, o território é (e sempre foi) heterogêneo e constituído por relações assimétricas, onde existem confluências e conflitualidades, que ditam a política e o desenvolvimento na medida de sua especificidade. As incursões empíricas da pesquisa e todo o trabalho de análise levaram à afirmação de que o território é, antes de qualquer outra coisa, uma construção intersubjetiva, pois, como realidade, ele somente existe quando é reconhecido intersubjetivamente, apropriado pelos atores em suas relações sociais, não possuindo validade apenas normativa ou adjetiva, mas também simbólica. O

contrário disso reserva o TSB apenas como uma política pública, ou um parque florestal ou, ainda, uma instância colegiada necessária para acessar recursos federais. O reconhecimento intersubjetivo é uma construção a partir da qual os atores engajados no TSB compreendem, participam e tornam significativa sua intervenção no território, a partir de uma política pública, que assume papel mediador dessa intervenção.

Como se constatou na pesquisa, a gênese do território é muito anterior ao processo de institucionalização do TSB pelo MDA. Os atores ligados a agricultura familiar que o integram têm sua origem e formação no movimento político-religioso da Igreja Católica, que redundou na constituição do movimento sindical dos trabalhadores rurais e nas relações intermunicipais entre lideranças, sinalizando historicamente o dinamismo das organizações dos agricultores familiares da Zona da Mata Mineira. Posteriormente, a criação do PESB, a mobilização da sociedade civil e todos os conflitos derivados desse processo foram modelando a trajetória das organizações da região e reconfigurando as relações sociais. O TSB é, assim, uma construção social contingente, permeada de conflitos que particularizam este território, indicando que existem lógicas sociais profundas que dirigem a experiência numa direção e não noutra, cuja explicação é histórica. Baseado em Raffestin (1993), pode-se concluir que a territorialidade firmada sobre o TSB assume uma dimensão política, de natureza propriamente social, pois decorre das interações entre os atores.

É nesse sentido que a pesquisa possibilitou reforçar a importância da análise histórica como recurso analítico na interpretação do desenvolvimento territorial, concebendo a historicização da rede que operacionaliza a política ou do campo das relações sociais que conduzem um determinado processo de desenvolvimento. A falta da análise histórica, mesmo que pontual, descontextualiza esse processo e limita o potencial analítico das redes para compreender a dinâmica territorial do desenvolvimento. A maneira como as relações foram historicamente construídas e como a rede do território está configurada condicionam a trajetória de desenvolvimento e da implementação da política, e não simplesmente o aporte financeiro e a existência de uma institucionalidade definida pelo Estado. Vale aqui, nesse sentido, lembrar Pecqueur (2005) que afirma que um processo de desenvolvimento territorial não pode ser implantado por decreto. Como se constatou nessa pesquisa, mesmo que políticas públicas apropriadas possam estimular e

mobilizar os atores, o desenvolvimento será sempre uma construção deles, concebida como uma dinâmica e, portanto, inserida no tempo.

A partir da análise histórica e diante das evidências empíricas sobre a rede de organizações que formam o TSB, pode-se afirmar que o Codeter em momento algum se constituiu como uma organização territorial homogênea e simetricamente articulada. Ele reflete e é produto da forma como a rede estava configurada em diferentes momentos históricos. A configuração da rede, como constatado, implicou diretamente na implementação da política, resultando em disputas por recursos entre diferentes grupos de oposição que eram centrais na rede. Conclui-se desse processo que a “segmentação política da rede” e os conflitos que a constituem definiram os processos de institucionalização do TSB, direcionando o conteúdo dos acordos coletivos e normas formais e informais que orientaram a política e as interações sociais no Colegiado.

A rede, do ponto de vista analítico, pode-se aqui concluir, se institucionaliza como uma espécie de mediação social na implementação da política de desenvolvimento territorial, e ganha estatuto político na medida em que se imprime à conflitualidade uma dimensão central, e não residual. Isso possibilitou apreender o enraizamento social e político das ações dos atores no âmbito do TSB. Do ponto de vista teórico e ontológico, conclui-se que o processo de desenvolvimento territorial é condicionado em grande medida pela *politics*, mais que pela *policy*, destacando elementos relacionados à forma como as relações sociais estão estruturadas, os conflitos políticos e os interesses contraditórios em detrimento da análise do acesso à política e seu aparato normativo.

A morfologia da rede, como se verificou, não pode ser dissociada da sua história, pois é por ela produzida. O caso do TSB evidenciou que ao longo da história a natureza das relações se alterou e igualmente se modificou a morfologia da rede. As posições nas redes são sempre transitórias, e assim são suas configurações. Exatamente por isso as métricas de análise das redes como forma padronizada de compreensão das relações sociais não poderiam ser o único quadro cognitivo a influenciar a leitura deste fenômeno, sendo necessário pontuar, como aqui se pautou, a dimensão histórica e política constitutiva das redes e das organizações.

Pode-se argumentar também que a configuração das redes, a forma (mais ou menos institucionalizada) como se organiza o território, é condicionada pela representação dos atores e pelos conflitos existentes entre eles. Daí se produzem as regras que

constrangem e habilitam as interações sociais, institucionalizando formas de relacionamento. Por outro lado, o pertencimento ao território, e um determinado posicionamento nas redes, condiciona as representações e os conflitos, na medida em que influenciam o acesso a certos recursos e relações, que podem incidir numa mudança cognitiva. Portanto, a questão central é que as dinâmicas sociais interferiram na trajetória local da política territorial e imprimiram um caráter específico ao processo de desenvolvimento territorial rural na Serra do Brigadeiro.

Afirma-se aqui que o dinamismo e a ação dos sujeitos na construção e reconstrução das redes precisam ser recuperados nas análises sobre o desenvolvimento territorial. Propõe-se que uma revisão sobre o uso das metáforas pode ser um caminho promissor para isto, buscando uma maior integração entre diferentes matrizes epistemológicas e ontológicas, reposicionando o sujeito e revendo os construtos que explicam as redes, para além de análises estritamente morfológicas. Um exemplo do uso metafórico das redes associado a uma perspectiva mais relacional é na teoria da dádiva, onde um conjunto de relações sociais é definido também como um “entrelaçamento” no ciclo de reciprocidade, é usada para compreender a dimensão interacionista e as relações recíprocas subjacentes às trocas simbólicas e materiais na sociedade (GODBOUT, 1997). Outro exemplo, que tem ganhado bastante atenção nos estudos organizacionais, é a teoria do ator-rede (*actor network theory*), onde as redes, nesse caso caracterizadas como “sociotécnicas”, podem ser traduzidas metaforicamente como “cadeia de associações” entre humanos e não humanos, que nunca é previamente determinada e é sempre passível de mudança em sua composição. Não se trata, com esta abordagem, de um “recuo” teórico às metáforas, tão pouco uma apropriação alegórica da noção de rede, mas de resgatar a subjetividade dos sujeitos e avançar na construção teórica a partir das metáforas sem perder de vista a objetividade conseguida com a perspectiva estrutural.

Para Misoczky (2009, p. 1169), “a metáfora é o processo retórico pelo qual o discurso libera o poder que algumas descrições têm de reapreender a realidade”. Tais descrições não significam prender ou fixar a realidade sobre um modelo (que pode significar um ideal normativo), pois, como mecanismo discursivo, as metáforas são mediadas por representações sociais e, por isso, variáveis de acordo com o contexto e com quem representa. Morgan (2007) discute o status ontológico das metáforas, ressaltando que, mais que um artifício literário e descritivo para efeitos decorativos, elas são,

fundamentalmente, uma forma criativa que produz seu efeito pela intersecção ou sobreposição de imagens, um mecanismo cognitivo pelo qual seres humanos formam concepções sobre suas realidades.

Essa reorientação analítica a partir das metáforas questiona o uso exclusivo das redes como método vinculado a uma matriz estruturalista de análise dos fenômenos sociais, o qual a fixa nos limites de determinados paradigmas. Esse resgate das metáforas não significa reduzir o potencial das redes como ferramenta analítica, ao contrário, é exatamente isso que se ressalta, ao buscar uma articulação com uma matriz interpretativista de análise, que pode atribuir outros sentidos à metáfora ou valorizar outras metáforas para compreender os fenômenos relacionais. Essa proposta vai de encontro ao que se tentou aqui executar: uma abordagem configuracional das redes e não apenas morfológica.

Associado a essa abordagem, realizou-se nesta tese a análise dos elementos condicionantes da intervenção dos atores no território, ou seja, o que define seu engajamento ou desengajamento, e também a análise da dimensão institucional, complementar a anterior. Essas análises contribuíram para compreender porque a rede se configura de certa forma e não de outra e o comportamento dos atores no processo de desenvolvimento. O engajamento das organizações sindicais, como se viu, é dependente de seu perfil e de sua história organizativa. Aqueles mais politizados, que passaram por trabalhos intensos das CEBs e assumiram um cunho mais combativo, expandiram suas redes e ampliaram seu foco de atuação, incorporando frentes de trabalho além da questão previdenciária, dando também prioridade ao acesso a inúmeras políticas públicas. A participação dos atores em diferentes redes fora do território foi também um elemento de importante condicionamento na intervenção no território, pois ampliou o acesso a informações e balizou representações sociais e ideologias que influenciaram no modo de conceber o território e, assim, de agir sobre ele. Uma particularidade nessa análise foi o caso dos municípios de Pedra Bonita e Sericita, cujas organizações são marginais e desengajadas da rede do TSB. Verificou-se que a explicação disso está na fragilidade de seu capital social e pouco protagonismo dos sindicatos locais, que são operados praticamente em função da questão previdenciária, sem um projeto político explícito. A identificação de elementos condicionantes do engajamento dos atores na rede do TSB contribuiu para operacionalizar empiricamente a noção de *social embeddedness*,

explicitando como a imersão social dos atores nas relações sociais orientou suas intervenções no território.

A análise da configuração da rede, assim, precisa considerar a identificação de elementos que condicionam o engajamento dos atores na rede, pois isso é que constitui a morfologia da rede, definindo os posicionamentos em relação à implementação da política territorial. Conclui-se que o TSB tem propiciado a ampliação das escalas de engajamento para atores sociais organizados, especialmente aqueles da sociedade civil, em outras redes e com atores que sem a política dificilmente se relacionariam. Mas, por outro lado, percebe-se a reprodução da “marginalização” daqueles que não têm o mesmo nível de organização.

A posição dos atores na rede e a influência que exercem no processo em função de sua centralidade, derivados da sua condição de engajamento, acabam também resultando na sua capacidade de influenciar as regras e acordos coletivos que direcionam a política. Isso foi destacado na análise da dimensão institucional do território, que ampliou a compreensão sobre como atores-chave do TSB foram importantes para a construção de dispositivos institucionais que condicionaram os comportamentos, operacionalizando a noção de habilidades sociais. A conclusão sobre isso é que os dispositivos institucionais que contextualizam as ações dos atores, no âmbito da política, foram erigidos a partir de interesses pactuados por aqueles que assumem posições mais centrais na rede do TSB, buscando gerar estabilidade e sentido a suas práticas e realizar seus interesses. Esta afirmação circunscreve os pilares regulador, normativo e cognoscitivo das instituições e ressalta que as mudanças institucionais não prescindem das relações sociais, ao contrário, estão associadas à configuração da rede e à construção de novas ordens simbólicas. Desvelar os dispositivos institucionais ampliou a visão sobre o processo de desenvolvimento territorial: sobre porque os atores tomam certas decisões, criam certas regras e, assim, guiam o território a uma determinada trajetória.

Todo esse contexto derivado da dinâmica social do TSB e da política que institucionaliza o território influenciou, ainda que moderadamente, na trajetória do território e das organizações que lhe integram. Apesar de se constatar empiricamente fragilidades do Colegiado e a dependência de seu funcionamento efetivo à existência de recursos públicos, a mudança histórica na configuração das relações, nas concepções sobre o desenvolvimento e seu reflexo na estrutura organizacional das organizações sinaliza, sim,

um processo institucional de mudança, o qual foi capaz de gerar um influxo nos processos tradicionais de desenvolvimento. As relações de cooperação em projetos, a valorização da dimensão ambiental, com foco na agroecologia, a cultura e a intensificação das interações do poder público com a sociedade civil na construção de ações para o desenvolvimento rural são indicativos desse influxo, que se estende, de maneira geral, ao *modus operandi* das organizações mais engajadas na política. No entanto, vale reafirmar aqui que isso acontece muito mais pela apropriação cognitiva do território como referência para as relações, do que propriamente normativa na construção de um conjunto de regras que coordenem efetivamente o planejamento territorial do desenvolvimento.

Não se pode ainda, porém, afirmar que o território contribuiu para criar ou reforçar um grupo de interesse regional, mas que fortaleceu a organização de um movimento social, ligado à agricultura familiar, e ações nas prefeituras para esse segmento. O TSB possibilitou ampliar as relações entre Estado e sociedade civil, mas a noção de território no caso em questão se aproxima mais de um “território da agricultura familiar”, isto é, um espaço de planejamento e intervenção de atores representativos da agricultura familiar. Isso resultou na ampliação da legitimidade deste segmento perante as prefeituras e outras organizações do setor público, passando a valorizar cada vez mais o potencial da agricultura familiar e ampliar o diálogo com suas organizações representativas. Não obstante as externalidades positivas dessa construção categórica do território, ele deixou de fora uma série de atores relevantes ao desenvolvimento rural e acabou tornando a participação das organizações do setor público residual em relação ao potencial que teriam para deflagrar o desenvolvimento do território.

Porém, se percebe também que, atualmente, este cenário tem sofrido influência positiva de outras políticas públicas, principalmente aquelas ligadas a compras governamentais de alimentos, que também impõem a uma significativa aproximação entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o acesso a outras políticas e programas públicos tem sido reforçado no âmbito do TSB e isso tem colaborado para a reconfiguração da rede de organizações que operacionalizam o PRONAT. Tais políticas tem se tornado cada vez mais um elo entre as organizações do território e contribuído definitivamente para cobrir buracos estruturais na rede e, assim, reduzir o distanciamento entre grupos opositores ou organizações “socialmente distantes”.

As constatações até aqui enunciadas levam a concluir que a institucionalidade do território não é simplesmente definida pela política pública, é resultado da trajetória histórica e do processo, pode-se dizer, de cristalização da rede de organizações que o conforma. Em termos analíticos, isso sublinha a perspectiva de que é impossível compreender um território desconexo das relações que o criam, mediadas por representações sobre a realidade, as quais estão sempre em disputa por sua legitimidade e dominância. Trata-se aqui de afirmar que se institucionaliza uma determinada forma de organização social dos atores territoriais e seus modos de intervenção, constantemente atualizados por meio de suas práticas cotidianas e suas representações sociais. Nesse sentido, o estudo contribui para ressaltar, do ponto de vista teórico, que análises sobre processos de desenvolvimento territorial devem estar calcadas no reconhecimento da agência como elemento fundamental do processo de construção social dos territórios rurais e de orientação de suas trajetórias.

A investigação aqui empreendida sinaliza para a necessidade de reforçar a interdisciplinaridade nas agendas de pesquisa sobre esse tipo de fenômeno, buscando desvelar a gramática social dos territórios rurais e construir conhecimentos sobre os atores, as redes e as instituições que conduzem processos de desenvolvimento e configuram o(s) mundo(s) rural(is). A relevância da tese, nesse sentido, reside em sua contribuição na estruturação de um “novo olhar” para o desenvolvimento territorial, fazendo emergir elementos sócio-políticos subjacentes à estrutura normativa da política pública, desviando o foco dos estudos territoriais da política para os atores que a operacionalizam e suas relações. Espera-se que o esforço intelectual que gerou esta tese desperte novas agendas e possibilite conduzir novas pesquisas sobre desenvolvimento rural/territorial e territórios rurais sob perspectivas mais interpretativas e relativize as visões normativas presentes em muitos dos trabalhos já realizados na temática. Que a abordagem aqui realizada se faça uma centelha, para deflagrar novos empreendimentos teóricos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.

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

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Eds.). *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Ediciones Ciccus: Buenos Aires, 2006. p. 51-70.

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? *Novos estudos*, v. 87, Julho, 2010, p. 97-113.

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 idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997, p. 33-55.

ALTIERI, M. A. *Agroecologia: bases científicas para una agricultura sustentable*. Montevideo: Nordan- Comunidad, 1999.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

AZEVEDO, D. A. Igreja Católica e seu papel político no Brasil. *Estudos avançados*, v. 18, n. 52, p. 109-120, 2004.

BALDI, M.; VIEIRA, M. M. F. Calçado do Vale: imersão social e redes interorganizacionais. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 3, p. 16-27, 2006.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições Setenta, 2011.

BARLEY, S. R.; TOLBERT, P. S. Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization Studies*, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.

BERDEGUE J. et al. *Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina*. Documento de Trabajo N°101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp, 2011.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. 33. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

BETTO, F. *O que é Comunidade Eclesial de Base?*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. 213f. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOISER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. *Planejamento e políticas públicas*, n. 19, p. 307-343, jun 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.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. *Biblio 3W*, v. 17, n. 1002, 2012.

BORGATTI, S. P.; FOSTER, P. C. The Network paradigm in organizational research: a review and typology. *Journal of Management*, v. 29 n.6, p. 911-1013, 2003.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. *A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas*. Trad.: Guilherme João de Freitas Teixeira. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

BRANDÃO, C. Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisão e Poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (orgs.), *Desenvolvimento Territorial: Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF, 2003.

BRASIL. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, DF: MDA, 2005.

BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*. 24 jul. 2006.

BURDICK, J. *Procurando Deus no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1996.

BURT, R. S. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CARNEIRO, M. J. La ruralidad en la sociedad contemporánea: una reflexión teórico-metodológica. In: CORREA, E. P.; QUINJANO, A. F.; GRAMMONT, H. C. *El mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/CLACSO, 2008. p. 79-102.

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.

CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS DA ZONA DA MATA MINEIRA - CTA. *Território Serra do Brigadeiro — Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS*. Viçosa, 2004. 80p.

CINTRÃO, R. P. *ONGs, Tecnologias alternativas e representação política do campesinato: uma análise da relação entre o Centro de Tecnologias Alternativas e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais na Zona da Mata Mineira*. 1996. Dissertação (Mestrado em ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 10, n 18, p. 15-26, 2008.

COMERFORD, J. C. *Fazendo a luta: sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política, 1999. (Coleção Antropologia da Política).

CORDEIRO, A.; SCHMITT, C. J.; ARMANI, D. *Organizações sociais rurais diante do ajuste: o caso do Brasil*. Relatório do estudo para a FAO (América Latina). Mimeo, abril/2003. Disponível em: http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=17. Último acesso em: 13 jan. 2013.

DA SILVA, C. H. *Conflitos ambientais no entorno do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB): agricultura familiar e mineração de bauxita no município de Miradouro-MG*. 2012. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2012.

DELGADO, G. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.

DELGADO, N. G., LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *DADOS*, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DOUGLAS, M. *Como as instituições pensam*. Trad.: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Editora da USP, 1998.

ELLIS, F. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ELLIS, F.; BIGGS, S. Evolving themes in rural development – 1950s-2000s. *Development Policy Review*, v. 19, n. 4, p. 437-448, 2001.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. *American Journal of Sociology*, v. 103, n.2, p. 281-317, 1997.

EMIRBAYER, M; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. *American Journal of Sociology*, v. 99, n. 6, p. 1411-1454, 1994.

EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 178-209, 1996.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, v. 21, nº. 62, p. 27-44, 2006.

FAVARETO, A. *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão*. São Paulo: Iglu-Fapesp, 2007.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n. 2, p.47-63, 2010b.

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

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, B. (org.) *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010c.

FAVARETO, A; SCHRÖDER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: 45º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 2007, Londrina. *Anais...* Londrina: Sober: 2007. p. 344-365.

FÁVERO, C. *Plano Safra Territorial do Território Serra do Brigadeiro – Minas Gerais*. São Paulo/SP: Plural-SDT/MDA, 2006.

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.

FLIGSTEIN, N. Mercado enquanto política: Uma abordagem político-cultural às instituições de mercado. In: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (Orgs). *A nova sociologia econômica*. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2003. p. 195-227.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 47. n. 2, p. 61-80, 2007.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S.(Org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.p.119-143.

FREITAS, A. F. *Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no território Serra do Brigadeiro, MG*. 2011. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2011.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. *Rev. Adm. Pública* v. 47, n. 4, p. 999-1019, 2013a.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. Os alicerces sociopolíticos do cooperativismo de crédito rural solidário na Zona da Mata de Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural – RESR*, v. 51, n. 3, p. 433-454, 2013b.

FREITAS, A. F.; DIAS, M. M.; FREITAS, A. F. O programa nacional de desenvolvimento sustentável de territórios rurais: da indução de territorialidades à ação pública. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 3, n. 6, P. 27-58, 2010.

FREITAS, A. F.; DIAS, M. M.; FREITAS, A. F. Desenvolvimento territorial e políticas públicas na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional- G&DR*, v. 9, n. 3, p. 154-183, 2013.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O Colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 5, p.1201-223, 2012a.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 6, p. 1575-1597, 2012b.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. In: POWELL, W. W; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.) *El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional*. Trad.: Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 294-329.

FUKUYAMA, F. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Trad. Alberto Lopes. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, A. *Dualidade da Estrutura: agência e estrutura*. Trad. Octávio Gameiro. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2000.

GODBOUT, J. *O espírito da dádiva*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GOMES, W. L.; ANDRADE, D, A. *Mobon: missão e fé libertadora*. Belo Horizonte: O Lutador, 2011.

GOODMAN, D; SORJ, B; WILKINSON, J. *Da lavoura às biotecnologias*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

GOULART, S. *et. al.* Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cad. EBAPÉ.BR*, v.8, n.3, p. 388-403, 2010.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, v. 1, p. 201-233, 1983.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n.3, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. Economic Institutions as Social Constructions: a Framework for Analysis. *Acta Sociologica*, v. 35, n. 1, p. 3-11, 1992a.

GRANOVETTER, M. Problems of Explanation in Economic Sociology. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard Business School Press, 1992b, p. 25-56.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação. In: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (Orgs.). *A nova sociologia econômica*. Portugal: Celta Editora. 2003, p. 69-123.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. São Paulo: Editora Unicamp, 1999.

GUANZIROLLI, C. H. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Textos para Discussão, UFF, 2006. Disponível em: http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf. Último acesso em: 19 dez. 2012.

GUANZIROLI, C. H. *et. al.* *Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto*. INCRA/FAO. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=3. Último acesso em: 04 dez. 2012.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 2006.

HAESBAERT, R. Territorialidade e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, v.9, n. 17, p. 19-46, 2007.

HAESBAERT, R; LIMONAD, E. Etc..., espaço, tempo e crítica. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, v. 1, n. 2, p. 39-52, 2007.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

JEPPERSON, R. L. Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo. In: POWELL, W. W; DIMAGGIO, Paul J. (Orgs.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 193-236.

JODELET, D. Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, D. (Org.). *As representações sociais*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002, p.17-44.

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1999.

KAGEYAMA, A. *Desenvolvimento rural: conceito e aplicações ao caso brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS-Editora, 2008.

KIRSCHBAUM, C. Elementos para uma teoria institucional intra-organizacional. *Perspec. Contemp*, Edição Especial, p. 5-21, 2010.

LIN, N. Building a network theory of social capital. *Connections*, v. 1, n. 22, p. 28-51, 1999.

LONG, N. *An introduction to the sociology of rural development*. London: Tavistock, 1977.

LONG, N. *Sociología del desarrollo: uma perspectiva centrada en el actor*. Trad. Horacia Farjado, Magdalena Villarreal e Pastora Rodríguez. México: Ciesas, 2007.

LONG, N; PLOEG, J. D. V. D. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.) *Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas e práticas sociais*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 201, p. 21-48.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia Política*, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARQUES, E. C. L. As redes sociais importam para a pobreza urbana? *DADOS*, v. 52, n. 2, p. 471-505, 2009.

MARQUES, E. C. L. Redes e instituições na construção do estado e de sua permeabilidade. *RBCS - Rev. Bras. de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano territorial de cadeias de produção cooperativa: orientações metodológicas e operacionais para a elaboração*. Brasília: MDA/SDT, 2007. 56 p.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 3, p. 72-86, 2006.

MOSCOVICI, S. Notes towards a description of social representations. *European Journal of Social Psychology*, 18, 1988, p. 211-250.

MOYANO-ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Economía Ensaio*, v. 13, n. 2, v. 14, n. 1, p. 6-17, 1999.

MURDOCH, J. Networks: a new paradigm of rural development? *Journal of Rural Studies*, v. 16, p. 407-419, 2000.

NARAYAN, D. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Policy Research Documento de Trabajo nº 2167. Washington: Banco Mundial/Red de Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza, 1999. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/9747/narayan.pdf>. Último acesso em: 01 fev. 2013.

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

NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: institutions, Exchange and social structure. In: BRINTON, M.C.; NEE, V. (Eds.). *The new institutionalism in Sociology*. New York : Russel Sage Fundation, 1998.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORTEGA, A. C. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

PAES DE PAULA, A.. P. Redes sociais e interorganizacionais: abordagem conceitual, agenda de pesquisa e estratégias metodológicas. In: III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas. Democracia e Desigualdades. Campinas: UNICAMP/ALACIP, 2006.

- PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Raízes: Revista de Ciências Sociais*, v. 24, n. 1 e 2, p. 10-22, jan./dez. 2005.
- PETERS, B. G. *El nuevo institucionalismo: teoría institucional em ciência política*. Trad. Verónica Tirota. Barcelona: Editora Gedisa, 2003.
- PETRINI, J. C. *CEBs: um novo sujeito popular*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- PORTUGAL, S. *Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica*. Oficina do CES, nº. 271, 2007.
- POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. Introducción. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 33-75.
- PRZEWORSKI, A. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? *Novos Estudos*, n. 72, 2005.
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- RADCLIFFE-BROWN, A. R. *Estrutura e Função nas Sociedades Primitivas*. Lisboa: Edições 70, 1989.
- RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMBAUD, P. *Société rurale et urbanisation*. Paris: Editions du Seuil, 1969.
- RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. *Política & Sociedade*, n. 6, p. 59-82, 2005.
- RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos*, n. 80, março, 2008.

RICCI, R. G. M. S. *Fuga para o futuro: novos movimentos sociais rurais e a concepção de gestão pública*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

RONDINELLI, D. A. *Development Project as policy experiment: an adaptative approach to development projects administration*. 2 ed. London / New York: Routledge, 1993.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 4. ed. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1998, p. 15-20.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago: RIMISP, 2003.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. *Sociologias*, v. 13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SCHNEIDER, S. *A Pluriatividade na Agricultura Familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio; MEDINA, Juan G. F. (Org.). *Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI*. 1. ed. Bogotá / Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e Abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes: Revista de Ciências Sociais*, v. 23, n. 1 e 2, p. 99-117, 2004.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, n. 4. p. 493-511, 1987.

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. London: Sage Publication, 1995.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M. G. *Políticas públicas de desenvolvimento rural e organizações de agricultura familiar em Espera Feliz –MG*. 2010. 127f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2010.

SIMON, H. A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, v.18, n.2, p.27-41, 2004.

SPOSITO, M. E. B. *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

STEINER, P. *A sociologia econômica*. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, v. 16, n. 2, p. 7-34, 2004.

SWEDEBERG, R; GRANOVETTER, M. Introduction. In: SWEDEBERG, R.; GRANOVETTER, M. (Eds.). *The sociology of economic life*. Oxford: Westview Press, 1992, p. 1-29.

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, 2005.

THEYS, J. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. *Eisforia*, v. 4, n. especial, p.179-198, 2006.

VEIGA, J. E. et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série Textos para Discussão, v. 1. Brasília: NEAD, 1998.

VEIGA, J. E. et al. A face territorial do desenvolvimento. *Interações*, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

WANDERLEY, M. de N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.15, p. 87-145, 2000.

WANDERLEY, M. de N. B. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: GIARRACA, Norma. (Org.) *Una nueva ruralidad in America Latina?* Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2000.

WEICK, K. E. *A psicologia social das organizações*. São Paulo: Editora Edgard Blucher, 1973.

WOOLCOCK, M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.

WOOLCOCK, M; NARAYAN, D. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 225-49, 2000.

ZUCKER, L. G. Institutional theory of organization. *Annual Review of Sociology*, v. 13, p. 443-464, 1987.

ANEXO 1: Roteiro de Entrevistas

PROJETO DE PESQUISA: “Dinâmicas sociais em Território Rurais: atores, redes e instituições”. – Pesquisador Responsável: Alair Ferreira de Freitas. – Cepead/UFMG

Identificação do entrevistado(a):

Nome:

Idade:

Entidade que você representa no Colegiado e a quanto tempo:

Questões gerais:

1. Que espaços regionais de interação entre as organizações ligadas ao desenvolvimento rural existiam antes da política territorial?
2. A sua organização integra o Colegiado? Há quanto tempo? Porque integrou o Colegiado? Porque permanece no Colegiado? (como escolhem a pessoa que a representa no Colegiado?).
3. O que mudou na atuação da sua organização após a implementação da política territorial?
4. Especificamente sob a política de desenvolvimento territorial, o que você acha da forma como ela está concebida e é implementada?

Questões referenciadas pelas categorias analíticas:

- *Natureza das relações sociais*

5. Como era a relação da sua organização com as outras organizações do território antes da implementação da política e o que mudou? (Se possível, cite a organização e o tipo de vínculo).
6. Houve alguma mudança na forma de interação entre as organizações após a implementação da política? Qual? Porque mudou? O que isso implica para o desenvolvimento do território? (tentar explorar conflitos existentes e formas de cooperação interorganizacional).
7. Na proposição e monitoramento de projetos via política territorial existe alguma parceria entre as organizações? (*ou é uma ação mais individual?*).

- *Configuração das redes sociais*

6. Liste, por favor, em ordem de importância para sua organização, com quais organizações do território a sua organização mais estabelece parcerias. Que tipo de parceria? Porque tais organizações?
7. Desenhe a rede de organizações que forma o território, por favor (antes e após a criação do território pelo MDA. – quem eram os participantes em cada período? Quais eram os participantes mais e menos influentes – centrais e periféricos?. O que os tornava mais influentes? Existiam grupos dentro do Colegiado?). (*explorar percepção sobre atributos das organizações e como vê as outras em relação a sua*).
8. A que outros grupos ou redes que não são vinculados ao território sua organização faz parte? Que tipo de inserção sua organização tem nessas redes? Como ela influencia sua participação no TSB?

- *Instituições*

9. As regras/normas do Proinf mudaram ao longo da trajetória da política territorial? Como foram essas mudanças? Em que implicaram?
10. Além das regras de funcionamento do Colegiado e de execução dos projetos definidas pela SDT, que regras foram criadas pelo próprio Colegiado do TSB? Como elas foram definidas?
11. Existe algum tipo de prática ou regra que não está formalizada, mas que as organizações seguem na sua atuação no TSB?

- *Sentidos do território*

12. O que esse território criado pela política do MDA representa para sua organização?
13. O que o Colegiado representa para esse território? (*explorar sentidos da rede*).