

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Instituto de Ciências Humanas e Sociais
Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade – CPDA

DISSERTAÇÃO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O
CASO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE BERILO – VALE
DO JEQUITINHONHA MINAS GERAIS

Maria Helena Alves da Silva

Fevereiro - 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O
CASO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE BERILO – VALE
DO JEQUITINHONHA MINAS GERAIS

Maria Helena Alves da Silva

Sob a orientação do Professor Peter H. May

Dissertação submetida como requisito para obtenção do grau de **Magister Scientiae** em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; área de concentração Desenvolvimento e Agricultura.

Rio de Janeiro – RJ, Fevereiro de 2005

338.188151
S586
T

Silva, Maria Helena Alves da
Participação social e desenvolvimento
local : o caso dos agricultores familiares
de Berilo - Vale do Jequitinhonha, Minas
Gerais / Marise Batista dos Reis. - 2005.
108 f.

Orientador: Peter H. May.

Dissertação (mestrado) - Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto
de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 101-107.

1. Políticas públicas - Vale do
Jequitinhonha [MG] - Teses. 2. Agricultura
familiar - Vale do Jequitinhonha [MG] -
Teses. 3. Desenvolvimento local - Vale do
Jequitinhonha [MG] - Teses. 4. Organizações
rurais - Vale do Jequitinhonha [MG] - Teses.
I. May, Peter H. II. Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. Instituto de
Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

Dedico este trabalho à minha família, em
especial aos meus pais: Serafim e Joana.

AGRADECIMENTOS

Ao apresentar este trabalho, gostaria de agradecer a todas as pessoas e instituições que contribuíram para esta verdadeira construção.

Agradeço à EMATER-MG, pela oportunidade ao afastar-me das atividades funcionais, possibilitando que tivesse dedicação exclusiva ao estudo e à pesquisa junto aos agricultores familiares.

Ao professor Peter May, pela orientação, dedicação, incentivo e estímulo transmitidos durante todas as etapas deste trabalho.

A todos os professores, pelos ensinamentos e conhecimentos divididos, e, em especial à Professora Leonilde Medeiros, pelas contribuições bem como pelo apoio constante. As sugestões que me legou foram imprescindíveis à realização desta dissertação.

A todos os funcionários do CPDA, que, gentilmente sempre estiveram disponíveis para o atendimento, a minha gratidão a Ilson da copiadora, sempre de bom humor prestava mais do que serviço, mas solidariedade.

A todos os colegas do CPDA, pela convivência, companheirismo e amizade, na sala de aula e fora dela, cabendo uma palavra muito especial a Margarita, à Deluciana e à Juliana, que se tornaram irmãs por opção.

Aos colegas da EMATER-MG, por sempre apoiaram o meu trabalho. Mas de forma incomum aos colegas Milton e Carlos, do município de Berilo, pela colaboração na realização da pesquisa de campo.

Aos meus pais e irmãos, que me fizeram acreditar na força de vontade e me incentivaram a buscar a realização dos meus sonhos.

Aos agricultores familiares da comunidade de Capão, ao me receberem com carinho e gentileza e me deixarem, em depoimentos, valiosas e fundamentais contribuições para este trabalho.

A todos os agentes de política públicas do município de Berilo, às instituições e seus funcionários pelas informações importantes fornecidas.

Por fim, mas não de menor relevo, a todos os amigos de Minas Gerais, pela aposta permanente, e sobretudo a Marli, por reduzir a distância e a saudade de Malacacheta, com notícias e novidades, fazendo-me sentir mais próxima.

SUMÁRIO

RESUMO	VIII
ABSTRAT.....	IX
INTRODUÇÃO	1

CAPÍTULO I – A PARTICIPAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	6
1.1 – A Participação no Processo de Desenvolvimento	6
1.2 – A Política de Descentralização do País e Seus Reflexos na Gestão local.....	15
1.3 – A Política Pública e Sua Interface com o Desenvolvimento Local e a Participação.....	24
1.4 – Diferentes enfoques sobre a Agricultura Familiar	29

CAPÍTULO II - O CONTEXTO HISTÓRICO DA REGIÃO ESTUDADA.....	34
2.1 – O Vale do Jequitinhonha.....	34
2.1.1 – O Processo de Ocupação.....	38
2.1.2 – A Região do Alto Jequitinhonha.....	40
2.2 – O Município de Berilo	43
2.2.1 – O Processo de Povoamento.....	43
2.2.2 – Caracterização Social e Econômica	44
2.3 – A Comunidade de Capão	50
2.3.1 – As Primeiras Ocupações	50
2.3.2 – Características Sócio-Econômicas	53
2.3.3 – Formas de Acesso à Terra.....	54
2.3.4 – A Cultura do Abacaxi.....	56
2.3.4.1 – Comercialização.....	58
2.3.4.2 – A Festa do Abacaxi.....	60
2.3.5 – Agricultura Familiar de Capão	61

CAPÍTULO III – A ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA COMUNIDADE DE CAPÃO ANTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CULTURA POLÍTICA.....	63
3.1 – O Processo de Criação	63
3.2 – Do Propósito ao Desempenho	67
3.3 – A Participação nas Arenas Decisórias.....	69
3.4 – A Cultura Política do Município	76
3.5 – Política Pública Agrícola em Capão	78
 IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS	 87
 V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 92
 ANEXOS	 101

RELAÇÃO DE SIGLAS

ACIAB – Associação Comercial Industrial e Agropecuária de Berilo
ARAI- Associação Rural de Amparo a Infância
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BB S/A – Banco do Brasil S/A
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CODEVALE – Companhia de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
CNBB – Confederação Nacional de Bispos do Brasil
CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais
CIDE – Contribuição Intervenção Domínio Econômico
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
COPASA- Companhia de Água e Saneamento de Minas Gerais
CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FEX – Auxílio Financeiro para Fomento Importação
FEP – Fundo Especial do Petróleo
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FPM – Fundo de Participação do Municípios
ICMS – Imposto Circulação de Mercadorias e Serviços
ITR – Imposto Territorial Rural
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPI – Imposto Produto Industrializado
JK – Juscelino Kubistchek
MG II – Programa de Promoção de Pequenos Produtores
ONG – Organização Não Governamental

PMC – Programa de Mobilização de Comunidades

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PDRI – Programa de Desenvolvimento Regional Integrado

PAP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor

PANRURAL – Plano de Desenvolvimento Rural

PIFFR – Programa de Incentivos Fiscais ao Florestamento e Reflorestamento

PIB - `Produto Interno Bruto

PRORENDA – Programa de Geração de Renda

PMATER – Programa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural

PMDES – Programa Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social

PMDRS – Programa Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

PMDS – Programa Municipal de Desenvolvimento Social

PSF – Programa de Saúde da Família

PRODEVALE- Programa de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha

PRODECOM- Programa de Desenvolvimento de Comunidades

REPEMIR – Programa de Reflorestamento em Pequenos e Médios Imóveis Rurais

STR – Sindicato do Trabalhadores Rurais

SEPLAN-MG – Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais

SUDENOR – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste de Minas Gerais

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SETAS – Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social

SETASCAD- Secretaria de Estado de Trabalho Ação Social Criança e Adolescente

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte

SERVAS- Serviço Voluntário de Ação Social

UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto

RESUMO

Este trabalho analisa a participação dos agricultores familiares nas políticas públicas de desenvolvimento local. Pretende-se neste estudo, verificar o modelo de participação utilizado na organização dos agricultores familiares e como o modelo adotado contribuiu para a relevância da implementação de políticas garantindo a apropriação de políticas públicas pelos beneficiários a que foram destinados. Para tal, priorizou, no aspecto metodológico, a delimitação do objeto de pesquisa, através de um corte geográfico, centrando o estudo junto aos agricultores familiares da associação comunitária de Capão, localizada no município de Berilo-MG, no Vale do Jequitinhonha. Os resultados apreendidos demonstram que a qualidade política dos processos participativos têm conexão direta com os costumes da sociedade e sua cultura política. Como também, deste modo, há uma reprodução da estrutura de poder presente na sociedade, nas ações das entidades representativas dos agricultores familiares. Também se depreende que, mesmo com o Estado investindo no tratamento de políticas públicas, que incorporam estratégias e propostas participativas, ainda não se rompeu a herança autoritária de nossa história política. Este trabalho está apresentado em quatro capítulos. No primeiro, levantou-se um debate sobre a participação dos agricultores familiares como estratégia de desenvolvimento local, explorando como a política de descentralização se reflete na gestão local, e procurou-se saber como se dá a interface das políticas públicas com o desenvolvimento local e a participação. No segundo, faz-se uma contextualização da região estudada, abordando as características sociais, econômicas, culturais, dando destaque à agricultura familiar existente. No terceiro, aborda-se o objeto de estudo, a associação comunitária de Capão ante as políticas públicas e a cultura política local. No quarto capítulo, apresentam-se as principais considerações do trabalho, fazendo uma síntese da discussão teórica que explora os resultados obtidos para um balanço das reflexões em torno das idéias de participação e desenvolvimento local.

PALAVRAS CHAVE: participação, políticas públicas rurais, cultura política, desenvolvimento local, Vale do Jequitinhonha

ABSTRACT

This study analyzes family farmers' participation in public policies aimed at local development. The study seeks to verify the participation model used in organization of family farmers and to what extent the adopted model contributed to the effectiveness of the implementation of public policies and assured their appropriation by their intended beneficiaries. For this purpose, the methodology delimited as its object of research family farmers who belong to the community association of Capão, located in the municipality of Berilo, in the Jequitinhonha River Valley of Minas Gerais, Brazil. The results demonstrate that the political quality of participative processes has a direct connection with the habits of a local society and with its political culture. And that there is a reproduction of the society's current power structure in the actions of family farmers' representative organizations. Even with the State investing in the adoption of public policies that incorporate participative strategies and proposals, it was unable to break with the authoritarian heritage of our political history. The study is organized into four chapters. The first details the debate regarding family farmers' participation as strategy of local development, exploring decentralization policies reflected in local administration, seeking to grasp the interface between public policies with local development and participation. The second provides a contextualization of the study area, also describing its social, economic and cultural characteristics, detailing the prominence of family farming. The third focuses on the study object, the community association of Capão, in the face of public policies and local political culture. And in the fourth chapter, the principal considerations of the study are presented, providing a synthesis of the theoretical discussion and exploring how the results reflect on the ideas of participation and local development.

KEYWORDS: participation, rural public policies, political culture, local development, Jequitinhonha Valley, Brazil

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, um cenário de transformações, tanto no âmbito nacional como internacional, vem trazendo mudanças na forma de conceber as políticas públicas. A crise do Estado, o agravamento dos conflitos sociais, o envolvimento dos segmentos sociais e o processo democrático dos anos 1980, construíram no país uma consciência de participação em torno da idéia da ampliação da cidadania, o que culminou na constituição de 1988, que representou um avanço na ampliação da democracia e no reconhecimento legal de novos direitos. Foi, a partir daí, que se criaram em todos os níveis do governo, instâncias de gestão deliberativas, com a responsabilidade de formular e monitorar as políticas públicas. Desenvolveram-se novas alternativas de participação, exercitando a busca de consenso, ou seja, de concordância de idéias e opiniões em relação às questões temáticas de políticas públicas, formando uma nova cultura política em que se valoriza a ação coletiva. (Teixeira 2001 p. 28).

Para cada setor social criaram-se fóruns de debate que ampliaram a participação das instituições afins e aglutinaram os temas e a construção de políticas públicas descentralizadas e participativas.

Entre os fatores que contribuíram para esta mudança, está a descentralização, definida também na constituição de 1988, que desonerou o Estado central de determinadas tarefas, transferindo-as à esfera local. Assim, a década de 1990 foi marcada por uma nova institucionalidade das políticas públicas, a começar pelas redefinições de atribuições entre os diferentes níveis da federação.

Na busca dessa nova institucionalidade, atribuem-se aos cidadãos oriundos de associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo, não como forma oficial de ocupação do poder, mas criando, em todas as esferas do governo, instâncias de interlocução e de proposição, que são, formalmente, instâncias deliberativas e de gestão. Trata-se de uma nova forma de participação política na tomada de decisão das políticas públicas.

A inclusão, por conseguinte, de atores sociais via participação no processo de formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento local têm sido analisadas em diversos contextos e por vários autores; tema este que se configura como

um amplo espaço de debate, e, conseqüentemente, divergente nas avaliações resultantes desse constante exercício explicativo.

A disputa política em torno do significado dos conceitos de desenvolvimento local e de participação desenha distintos horizontes, limites e possibilidades. Sabe-se que estes conceitos não expressam o mesmo significado para todas as instituições, pois são construídos recuperando dimensões históricas, políticas e até ideológicas de sua elaboração.

A análise de ações propositivas de desenvolvimento local demonstra várias dificuldades enfrentadas para pensar este caminho, e uma delas está na concepção de local.

A visão tradicional tem a concepção de local como município. Isto porque, no Brasil, a idéia de desenvolvimento tinha, nos espaços municipais, a referência básica da unidade federativa.

Nos últimos anos outras concepções vêm permeando o debate tanto nas esferas da política quanto na academia. No entanto, como se considera que as perspectivas de desenvolvimento são ligadas à consolidação da democracia, assim como o fato de trazer no seu bojo outros instrumentos de gestão pública tais como a descentralização e a participação, buscou-se, nestes conceitos, uma contribuição ao nosso estudo.

Por se tratar de conceitos utilizados pelas políticas públicas, percebe-se que estes são incorporados pelo Estado e por agências de desenvolvimento, que, às vezes, até os constroem, ganhando assim uma consagração universal. Daí a necessidade de analisar o processo pelo qual se constroem e se institucionalizam, estes pressupostos, cujo lastro está sustentado em diversas literaturas, seja a partir de fundamentação teórica ou de reconhecimento empírico. Mas, em toda esta busca, permanece o desafio de tentar compreender esta questão, sem deixar de lado a necessidade de formular políticas públicas que atendam às especificidades da agricultura familiar, levando em consideração as diferenças locais.

O interesse em compreender o processo de participação dos agricultores familiares em políticas públicas de desenvolvimento local, surgiu da constatação de que participação e desenvolvimento local constituem, hoje, conceitos centrais no debate público

A questão do desenvolvimento local foi incorporada à agenda de múltiplos atores sociais e tem se transformado em um dos principais temas de discussão, pesquisa,

e mesmo de intervenção por parte de governos municipais, agências estatais de desenvolvimento, ONG's e outras instituições.

Recentemente, os trabalhos das diversas agências governamentais e ONG's, desencadeados nos municípios para implementação de políticas públicas de desenvolvimento local, abordam os aspectos de participação. Confirma-se pela análise desses trabalhos já revisados que a participação é um pré-requisito para a promoção do desenvolvimento local, tais como Bandeira, 1999, Barth e Brose, 2002, Buarque, 1999, Schneider, 2004, Abramovay, 1999, Navarro, 2001 e Jara, 1999.

Assim pressupõe-se que as organizações dos atores sociais, em estruturas articuladas de interesses, promovem o estabelecimento de redes e relações sinérgicas com o governo municipal, podendo ser um catalisador para o desenvolvimento. Essa ação conjunta, dos atores sociais e do poder municipal, na busca de interesses comuns, pode ser capaz de impulsionar a participação, propiciando o aumento do poder de barganha e potencializando o acesso aos benefícios gerados pelas políticas públicas. Daí a necessidade de buscar o conhecimento, a compreensão e o entendimento de como este processo se concretiza em comprovação empírica.

Provêm destas observações, as principais questões que nortearam a realização deste trabalho, a saber:

- 1- Qual o modelo de participação que está sendo utilizado na organização dos agricultores em geral e, especialmente, no caso em questão;
- 2- Em que medida este modelo de participação adotado contribui para a relevância da implementação de políticas e garante a apropriação das benesses de políticas públicas pelos beneficiários a que foram destinadas;
- 3- Como se dá a construção ou a ampliação das redes de relações de poder que permitem o acesso aos benefícios gerados por políticas públicas; e
- 4- Em que medida estas redes contribuem para a construção da democracia participativa ou, alternativamente, reforçam a dominação pré-existente em determinados locais.

Entende-se que a análise dos espaços formais e informais de participação pode nos dar uma melhor compreensão da base social da comunidade, bem como da qualidade da participação que se processa. Neste sentido, levantou-se a hipótese de que a participação concebida somente com fim específico de obter incentivos materiais ou técnicos para determinado grupo de produtores rurais apesar de compromissos

aparentemente universalistas além de não alterar as relações de poder e distribuição existentes, corre o risco de reforçá-las.

Focalizando uma associação de agricultores familiares, este trabalho objetiva fundamentalmente analisar a participação desses agricultores em ações associadas a políticas públicas de desenvolvimento local, tomando como exemplo a Comunidade de Capão, no município de Berilo, Minas Gerais, localizado na Região do Alto Jequitinhonha.

A escolha da associação de Capão, para nosso objeto de estudo, justifica-se por duas razões fundamentais. De um lado, a localização em uma região que sempre foi privilegiada por políticas públicas, com várias intervenções através de agências e entidades tanto governamentais como não governamentais, devido ao seu caráter de bolsão de pobreza, percebendo-se, porém, que seus efeitos não revelaram os resultados propostos. Assim, nos interessa analisar como se dá a implementação das políticas públicas nesta região.

De outro lado, um outro elemento importante desta escolha é o fato desta associação estar implementando políticas públicas e com um projeto de produção coletiva que levou o município de Berilo a ser premiado, em 1998, no concurso Cidade Solidária, categoria menção honrosa, premiação que teve o apoio do programa Comunidade Solidária, do governo federal, e que caracterizou o projeto como uma experiência significativa do PMC – Programa de Mobilização de Comunidades do Estado de Minas Gerais.

Este estudo está fundamentado numa pesquisa qualitativa através do método de estudo de caso. Realizou-se uma pesquisa de campo, durante 30 dias, entre a primeira quinzena de junho e a primeira quinzena de julho de 2004. Na ocasião entrevistamos em Berilo e Capão, trinta e dois agricultores participantes e não participantes da associação, a saber: cinco componentes da diretoria atual e quatro que já foram das diretorias anteriores, cinco agentes de políticas públicas sendo: extensionistas da Emater-MG (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais), agentes de desenvolvimento do BNB (Banco do Nordeste do Brasil), e funcionários da prefeitura municipal, três presidentes de conselhos e comissões municipais, uma coordenadora da ARAI (Associação de Amparo à Infância), três vereadores, Prefeito Municipal, ex-prefeito, três ex- moradores da comunidade, o presidente do STR (Sindicato de Trabalhadores Rurais), e ex-funcionário público municipal que atuava na

organização de associações comunitárias, coordenadora do Fórum DLIS (Desenvolvimento Local Integrado Sustentável) e professora da comunidade.

Para a coleta das informações foram utilizados roteiros de questões julgadas primordiais ao nosso objetivo, assim como também a observação participante, e o comparecimento a reuniões de agricultores e levantamento de material documental e bibliográfico relativo ao tema. A análise dos dados foi feita utilizando uma comparação entre as múltiplas fontes para uma melhor compreensão do objeto em estudo.

Buscando-se tecer considerações a respeito das questões apresentadas, foi realizada uma revisão bibliográfica, para aprofundamento do marco teórico, pela qual levantamos um debate sobre a participação de agricultores familiares como estratégia de desenvolvimento local. Para tanto, foi explorado, o fato de como a política de descentralização reflete na gestão local de programas governamentais. Também foi analisada como se dá a interface das políticas públicas com o desenvolvimento local e a participação. Finalmente, tratou-se dos diferentes enfoques da agricultura familiar e sua relação com a participação e as políticas públicas. Esta discussão constitui o primeiro capítulo da dissertação.

O segundo capítulo faz uma contextualização da região estudada, o Vale do Jequitinhonha e seu processo de ocupação, com destaque para o Alto Jequitinhonha. Aborda também as características sociais, econômicas e culturais de Berilo, bem como a Comunidade de Capão, em todos os seus aspectos dando destaque para a agricultura familiar, ali, existente.

O capítulo seguinte focaliza a Associação de Desenvolvimento Comunitário de Capão, diante das políticas públicas implementadas e da cultura política local, fazendo uma análise de sua criação, seus propósitos e desempenho além da sua participação nas arenas decisórias de políticas públicas.

Na conclusão apresentam-se as principais considerações do trabalho, fazendo uma síntese da discussão teórica explorando os resultados obtidos para um balanço das reflexões em torno das idéias de participação e desenvolvimento. Finalmente, relacionou-se a experiência da Associação de Desenvolvimento Rural da Comunidade de Capão às questões levantadas e suas implicações para outras circunstâncias.

CAPÍTULO I

A PARTICIPAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

1.1 - A participação no processo de desenvolvimento

Há um número crescente de análises e avaliações de projetos de desenvolvimento que vêm mostrando que a participação dos atores sociais é um fator de sucesso. Desde então, o termo participação, bem como a exigência de sua prática, passou a ser incorporado aos programas financiados por instituições internacionais, ONG's e órgãos governamentais, e, por influência destas instituições, nas estratégias de intervenção realizadas no país. Mas, Bandeira (1999) afirma que os mecanismos de participação da população, na definição de ações do Estado e na formulação e implementação de políticas públicas, vêm, surgindo como resultado do próprio avanço da democratização do país, como também da crescente difusão de uma abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional e que enfatiza a importância desta participação para o sucesso de políticas de desenvolvimento.

Segundo Ivo (2001), os estudos sobre participação e cidadania estão estreitamente relacionados à emergência dos movimentos sociais da década de 1980. Estes serviram de meios para o desenvolvimento da identidade social e cultural e como base organizacional para a mobilização política contra os regimes autoritários e pela implantação da democracia.

Os estudos conduzidos, a partir dos anos 1970, mostram que ONG's e agências de desenvolvimento procuraram sob uma variedade de nomes, novas abordagens que pudessem orientar programas e projetos de desenvolvimento. Um elemento comum a essas abordagens é a participação das pessoas-alvo dos programas ou projetos. No entanto, os métodos para implementar estas estratégias varia de acordo com a visão de que as agências possuem do papel ou natureza da intervenção. Dessa visão, resultam diferentes dimensões ou significados atribuídos à participação. O que, na prática, se evidencia, pelas inúmeras metodologias participativas, que são elaboradas e aplicadas na implementação dos projetos de intervenção.

Naturalmente, tem-se que conviver com o fato de que sempre existirão diferentes interpretações de participação. Mas, para este estudo, torna-se necessário que se apliquem ao tema algumas reflexões, pois mesmo a participação não sendo apenas um problema de discussão teórica, para responder os questionamentos propostos neste trabalho é interessante que se esclareça seu significado.

Os estudos de Kamp e Schuthof, (apud Bryan e White 1982), mostram que o significado da palavra participação mudou ao longo dos anos. Se, primeiramente, nos anos 1950 e 1960, foi definida em termos políticos, mais tarde, nos anos 1970, seu significado, no processo de desenvolvimento, foi redefinido. Participação foi definida como o envolvimento de agricultores e o engajamento tanto do trabalho como da terra e do capital.¹ Recentemente, nos anos 1980 o conceito de participação foi utilizado de diferentes modos.

O uso comum do termo participação compreende uma vasta gama de concepções referentes à sua prática. Em várias situações, a participação é mal definida e perde o sentido quando chega o momento de sua implementação. Frequentemente, a palavra é usada no sentido normativo, considerando-se que qualquer ação participativa, necessariamente, há de ser positiva. Na prática, porém, pode ocultar atividades de desenvolvimento que se baseiam em manipulação e até coerção. Guijt (1999 p. 17-19).

E, nestas ações, nem sempre a prática da participação está acompanhado de um entendimento do que ela é, de suas formas de manifestação, de suas condições e sua dinâmica em seus instrumentos. Esta prática pode aparecer basicamente como ação pedagógica, a ser deflagrada e na maioria das vezes requer a ação de agentes externos.

A participação é definida, por Celats apud Souza (1993), como um produto da conjugação de interesses sociais que fazem surgir organizações, constituídas como meio que possibilite a análise, reflexão e o planejamento de ações, orientadas pelos fins que perseguem para a satisfação das necessidades. Mas, a autora chama a atenção para a importância de considerar alguns aspectos do discurso da participação, sobretudo

¹ 1- Na década de 1970 reabre-se o debate sobre estilos de desenvolvimento. O paradigma do progresso segundo a trajetória dos países avançados começa a ser abandonado. Sobre a agricultura, em particular, o discurso do caráter impermeável e rígido da estrutura agrária deu lugar ao reconhecimento de uma modernização parcial e da efetiva flexibilidade que geraram um novo empresariado agrícola, em paralelo à ampliação das desigualdades e à manutenção da miséria rural. O problema do emprego acentuou a preocupação em reter a população no espaço rural. Nestes fatores está a importância que se passou a atribuir a agricultura camponesa e a sua valorização como agente dinamizador do desenvolvimento. O eixo geral era maximizar a produção agrícola potencialmente exportável e orientar o desenvolvimento para a segurança alimentar. (Maluf, 1997). Daí definiu-se participação como envolvimento de agricultores na década de 1970, pois a visão de desenvolvimento estava atrelada a agricultura.

aqueles estimulados e apreciados pelo poder público, pois estes aparecem já com um certo desgaste. Uma questão muito presente é que muitas práticas e discursos intitulados de participação não são mais que situações de dominação e, por conseguinte, de contrapartida.

Bava (2001) alerta que é preciso ficar atento às experiências de participação-cidadã nos governos locais, pois elas ocultam seus significados. Se é verdade que, em muitos casos elas constroem novos espaços públicos e novas formas de exercício de cidadania, também é verdade que nem sempre elas são virtuosas e servem ao fortalecimento da democracia. Pode-se perceber que, muitas delas, apropriadas como mecanismos de cooptação e de controle político pelos setores conservadores, têm prestigiado a imagem dos governantes que as adotam, mas desarticulado a capacidade de pressão de importantes setores da sociedade, e mantido, rigorosamente, sob controle as manifestações e demandas populares.

Como participação, supõe-se compromisso, envolvimento e presença nas ações, a lógica é que a participação potencializa os resultados, significando maior poder dos beneficiários sobre os projetos de intervenção implementados pois assumem a responsabilidade das ações. Segundo Navarro (2001 p. 25), estas formas de cooperação, entre os atores, são estímulos na direção do desenvolvimento, pois se evoluem para a percepção de outras possíveis demandas e a articulação dos atores para outras atividades começam a ser negociadas entre novos atores surgidos, construindo, assim, relação direta entre a participação social e a afirmação da democracia

A literatura que enfoca a participação na formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento mostra que o perfil da arena decisória local está se modificando, apesar das inúmeras dificuldades relacionadas às práticas tradicionais. Percebe-se, no entanto, que apesar da constatação dessa mudança, ela não é qualificada e nem sempre atenção é dada aos modelos e aos tipos de participação que estão ocorrendo nestas experiências.

Nesta perspectiva, a efetividade das práticas participativas depende do tipo de participação dos atores sociais nos processos decisórios. Assim, é preciso uma análise dos diferentes tipos, para perceber suas implicações, ao adotar esta prática em dada situação .

Bordenave (1987 p. 27–29) assegura que existe a participação de fato, desponta no seio da família, no culto religioso e nas tarefas de subsistência, que constitui o primeiro tipo de participação e a espontânea, aquela que leva os homens a formarem

grupos de vizinhos, amigos, etc. Bordenave também afirma que sempre existem as formas de participação impostas, nas quais o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar certas atividades consideradas indispensáveis. Há ainda a participação voluntária na qual o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalhos. Todavia, existe, também, a participação provocada por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingirem seus próprios objetivos estabelecidos. Neste caso a participação passa a ser dirigida ou manipulada.

Nos modelos mais recentes de análise de processos de desenvolvimento, a participação está associada à capacidade de analisar, confidenciar, controlar, decidir e agir. E, para que isto ocorra, em favor dos agricultores, fala-se em transferência ou reversão de poder. Isto implica que a participação assume um objetivo, um fim preconcebido, no caso a redistribuição de uma situação desigual de poder. Entretanto, este processo não acontece de forma endógena, ou seja, iniciado pelas próprias pessoas, mas é estimulado por agentes externos. São estes agentes externos que acabam concentrando o poder e decidindo em que nível deve ser transferido e em que circunstâncias esta transferência deve ser realizada. O poder é induzido e controlado de fora para dentro. A transferência fica restrita a um contexto determinado, ou seja, um fim específico, dentro de um processo de intervenção para o desenvolvimento. Desta forma, a participação perde sua característica política e passa ser concebida de forma instrumental. (Pearson. 1997 p.20).

Na perspectiva, porém, da participação como distribuição de poder, para decidir sobre as atividades necessárias, sobre a alocação de recursos, sobre o fim e a continuidade das atividades, há necessidade de organizações comunitárias fortalecidas em sua capacidade de autogestão para influenciar, ativamente, nos processos e tomar parte neles de igual para igual.

Segundo Bandeira (1999),² vários fatores contribuem para que umas regiões se diferenciem das outras no aspecto organizacional. Que algumas sociedades são mais dinâmicas e contribuem para que a população seja culturalmente mais propensa a atividades de tipo participativas, enquanto em outras, as redes de relações não favorecem a coesão entre os membros da comunidade e isto torna mais difícil desenvolver atividades que pressuponham a existência de indivíduos culturalmente vocacionados para o coletivo²

² 2- Maiores informações ver Putnam, 1996.

Um outro elemento que interfere na efetividade das práticas participativas é a forma como se dá a participação na definição, execução e avaliação do que pretendem promover.

E preciso, pois, analisar as características das diferentes formas de participação para identificar as implicações de sua adoção na situação a ser analisada, bem como avaliar as limitações e potencialidades destas diferentes formas de participação no distinto contexto.

A literatura existente sobre o tema apresenta várias classificações, mas adotamos, aqui, os estudos de Pearson (1997). Segundo este autor, foram identificados diferentes tipos ou maneiras de como as instituições interpretam e usam o termo participação. Em uma tipologia adaptada de Pretty (1994), o autor considera sete formas de participação segundo o grau de influência do processo:

- ◆ Participação passiva – As pessoas participam sendo informadas do que vai acontecer ou já aconteceu. É uma decisão unilateral sem qualquer tipo de consulta ou diálogo;
- ◆ Participação via extração de informações – As pessoas participam respondendo a perguntas formuladas através de questionários fechados. Os métodos não são discutidos e não há retorno de dados ou de resultados;
- ◆ Participação consultiva – As pessoas participam sendo consultadas por agentes externos os quais definem problemas e propõem soluções, com base na consulta, mas sem dividir a tomada de decisão;
- ◆ Participação por incentivos materiais – As pessoas participam fornecendo recursos como mão-de-obra e terra, em troca de dinheiro, equipamentos, sementes ou outra forma de incentivo. A maioria dos experimentos em propriedades e projetos agrícolas se encaixam neste tipo. Quando a ajuda é retirada, o entusiasmo logo termina;
- ◆ Participação funcional – As pessoas participam formando grupos para atender objetivos pré-determinados de projetos definidos por agentes externos . Estes grupos em geral dependem destes agentes, mas às vezes se tornam independentes;
- ◆ Participação interativa – As pessoas participam de forma cooperativa, interagindo via planos de ação e análise conjunta, os quais podem dar origem a novas organizações ou reforçar as decisões locais, a ênfase é dada em processo interdisciplinares e sistemas de aprendizado envolvendo múltiplas perspectivas;

- ◆ Participação por automobilização – As pessoas participam tomando iniciativas para mudar os sistemas independentemente de instituições externas. O resultado dessa ação coletiva pode, ou não, mudar uma situação social indesejável (distribuição desigual de renda e de poder).

Nesta mesma perspectiva uma outra classificação, é desenvolvida por Arnstein, apud Bandeira (1999), que considera oito níveis, segundo o grau de influência atribuído à comunidade em relação ao processo participativo:

- ◆ Manipulação – Descreve as situações em que a preocupação da entidade promotora concentra-se exclusivamente na obtenção de apoio a iniciativas já definidas, sem que haja intenção de permitir que a comunidade tenha qualquer influência na definição de suas características;
- ◆ Terapia – Engloba as ações de caráter educativo que tem como objetivo modificar as atitudes e opiniões existentes na comunidade em relação a um projeto ou programa, as quais podem dificultar sua implementação;
- ◆ Informação – Diferencia-se dos níveis anteriores por não ter como objetivo central direcionar as opiniões da comunidade, constituindo um primeiro passo legítimo para a participação efetiva, especialmente quando prevê mecanismos simples de *feedback* que permitam avaliar as reações da comunidade e que possam, eventualmente, convencer os responsáveis pela iniciativa da necessidade de efetuar ajustes e adaptações nas suas características;
- ◆ Consulta – Refere-se a processos em que a entidade promotora utiliza mecanismos mais complexos e estruturados para recolher subsídios junto à comunidade, com a intenção de utilizá-los, de forma efetiva, na definição das características e objetivos da iniciativa, embora mantenha o poder de decidir, em última instância, sobre o seu aproveitamento;
- ◆ Apaziguamento – Refere-se a situações em que a influência atribuída à comunidade tende a ser mais aparente que a real, como ocorre quando são incluídos alguns representantes da comunidade em comitês que, embora formalmente investidos de poder decisório, pela sua composição acabam, na prática, servindo principalmente para referendar decisões tomadas em outras instâncias;
- ◆ Parceria – Neste nível ocorre uma efetiva divisão de poder entre a comunidade e a entidade promotora, por meio de processos de negociação, havendo divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões;

- ◆ Delegação de poder – O poder decisório é atribuído à comunidade, embora a entidade promotora participe dos processos de planejamento e da implementação das iniciativas;
- ◆ Controle pelos cidadãos – A entidade promotora restringe sua participação ao financiamento das iniciativas, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação.

Nesta última classificação, os dois primeiros níveis, não constituem participação. Seu objetivo é, apenas, moldar ou alterar a opinião da comunidade em relação a iniciativas cuja implementação e características já foram definidas. A informação, por sua vez, já constitui um passo significativo para a real participação. No entanto, só parece possível falar em participação efetiva a partir do nível “consulta”, em que a influência da comunidade começa a ser mais efetiva e significativa. O *status* que deve ser atribuído ao nível intitulado de “apaziguamento” depende da avaliação de cada caso concreto, para que se possa distinguir daquelas em que predomina uma intenção estritamente manipulativa, na qual se objetiva apenas criar uma aparência de participação.

Nesta busca de trabalhar as formas participativas, Guivant (2002) afirma que os métodos participativos foram formulados na década de 1980, visando a priorizar os agricultores, evitando colocá-los como último elo da cadeia produtiva e de conhecimento, mas para Barth e Brose (2002), a participação é mais do que o uso de métodos participativos. Para estes autores, o cerne da participação está na divisão, delegação e compartilhamento do poder. Do poder de decidir quem recebe o que, onde são alocados os recursos escassos, quais as atividades a serem iniciadas e quais devem ser encerradas. Neste princípio, a participação não é concebida de forma instrumental e, sim, como característica política do processo.

É nesta lógica, que, desde meados dos anos 1980, as correntes teóricas valorizando a ação de atores locais, vêm sendo apoiadas em experiências com bom êxito para desenvolver o conceito de desenvolvimento, a partir das bases, ou seja, tendo os atores sociais como protagonistas do processo.

Estas correntes consideram que o desenvolvimento é o resultado da ação articulada do conjunto dos diversos agentes sociais, existentes no local e que, assim, o desenvolvimento local, ao mesmo tempo que contribui para a ampliação e a consolidação da democracia e para a criação de instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório, também deverá fundamentar-se na

participação social, condição primordial para a sustentação e a viabilidade política de caminhos e mudanças necessárias ao desenvolvimento. Nesta visão, a participação é um fim e um objetivo a ser perseguido e conquistado, ao mesmo tempo que constitui também um meio para assegurar a sustentabilidade política e a efetividade das ações dos atores locais.

As análises decorrentes de experiências bem sucedidas de desenvolvimento local mostram que este processo decorre de um ambiente político e social favorável, expresso pela mobilização e convergências dos atores locais em torno de determinadas prioridades básicas. Representa, portanto, o resultado de uma vontade conjunta que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade. E tal possibilidade só se concretiza com um processo participativo, onde todos os agentes sociais tenham oportunidades de manifestar seus interesses, vontades e suas contradições em espaços de participação.

Navarro (2001 p. 21) e Jara (1999 p. 135) constataram a participação dos beneficiários nos diferentes programas e projetos avaliados, percebendo na participação a presença de um objetivo instrumental, garantindo, assim, transparência nas decisões e ações. Para estes autores, a participação abre, da mesma forma, outras possibilidades mais positivas, materializando as chances de construção de demandas sociais, a formação de novas formas de representação e interesses, potencializando situações mais democráticas, o que se torna relevante por realçar a decisiva importância do papel dos atores que implementam os projetos e as políticas no plano mais direto e local. Referem-se, por conseguinte, à participação como um movimento político, que desenvolve na localidade junto aos cidadãos e suas organizações. Weid, (1997 p. 34) afirma que a AS-PTA ³(Assessoria e Serviços a Projetos em agricultura Alternativa) identificou na participação não apenas uma forma de maior eficiência na escolha das propostas técnicas mas também na realização do processo de desenvolvimento como um todo. Nesse sentido, podemos entender desenvolvimento local, como um processo contínuo de formação do homem ante os desafios que enfrenta. Supõe a ação do homem no participar, no contribuir e no usufruir dos benefícios, que lhes são de direito. Assim, o estímulo à participação na gestão dos interesses coletivos passa a significar a

³3- ASPTA. ONG dedicada a promoção do desenvolvimento rural sustentado, da agricultura familiar e da agroecologia. Atua na geração, adaptação e divulgação de metodologias participativas e no monitoramento e formulação de propostas de políticas públicas para a agricultura.

possibilidade de participar na definição do tipo de sociedade no qual pretendem estar incluídos e, para tal, se refere a permitir uma melhor representação dos diversos atores.

Esta representação torna-se legítima, quando, de fato, tem procedência na participação, ou seja, tem bases na decisão de quem são representados. Portanto, a participação passa a ser o que dá legitimidade à representação.

Representação é entendida, aqui, como uma delegação de poderes conferida pelas organizações da sociedade civil a um ator social, para que exerça, em nome dela, funções e atribuições próprias. Este ator indicado, assim, representa, politicamente, os interesses e direitos da coletividade. Para Bava (2001) o representante atua na canalização das aspirações e demandas da população, constrói e debate com os representados uma agenda pública local e remete ao governo municipal. Consequentemente, o representante tem papel importante nas arenas decisórias. A participação se dá através da representação. Para o autor, participação e representação formam uma dupla indissociável, na qual a conexão entre representantes e representados reforça a democracia.

Mas Arato (2001) alerta para a questão da confiança no representante, pois apesar da atribuição de deliberar em nome daqueles que representam, este pode violar o interesse da coletividade. E, conforme (Weid, 1997), poder formal não é poder real e presença de lideranças não significa, necessariamente, participação dos liderados. Nessa perspectiva, não se produz participação somente com a criação de institucionalidades.

Apesar da implementação dessas institucionalidades, que são arenas de interlocução, decisão e, até mesmo, de disputa ideológica entre o poder local e a sociedade, Mota (2002, apud Arretche 2000) afirma que é possível pensar algum grau de indução de instância do poder executivo e do legislativo para a criação dessas institucionalidades para a tomada de decisões participativas.

Em vários trabalhos de pesquisa que analisaram as institucionalidades decisórias participativas, está evidente que apesar de serem deliberativas, elas têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos de prefeitos e das elites, principalmente em municípios sem tradição organizativa e associativa.

Já para Abramovay (2001), não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes.

1.2 - A política de descentralização do país e seus reflexos na gestão local

As reformas descentralizadoras surgiram como estratégias para tratar os problemas da gestão pública, pois com a transformação do papel do Estado, acreditou-se encontrar, nos processos de descentralização, um mecanismo de resolvê-los, pelo menos em parte. Acreditava-se que, com a transferência de autoridade para os governos locais, a administração pública estaria mais próxima da população e, assim, propiciaria serviços de melhor qualidade.⁴ A descentralização das iniciativas governamentais tornou-se um elemento marcante das propostas políticas democratizantes no Brasil. O reforço e o protagonismo dos Estados e municípios, como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e a implantação das políticas públicas durante os governos militares, se apresenta como uma condição de superação dos diversos problemas identificados na atuação do Estado como ineficiência, excesso de burocracia, distanciamento em relação às efetivas necessidades sociais, corrupção, autoritarismo e outros. Mais próximas aos cidadãos e aos problemas da população, as esferas locais foram reinterpretadas, como local da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais. (Schneider, 2004).

Nesta perspectiva, o espaço local foi, progressivamente, se alterando, e passando a configurar-se como um ambiente privilegiado para a democratização e por reivindicar a intervenção e expressão dos atores sociais da política institucional. Para Ivo (2001), efetivamente, os municípios brasileiros foram os maiores beneficiários das mudanças institucionais promovidas pela constituição de 1988, instituindo-se, por princípio, como força política e tributária, com relativa liberdade para determinar a alocação de recursos, financiar e administrar políticas.

Apesar das políticas descentralizadas estarem em grande aceitação, o conceito de descentralização é vago e ambíguo. Para Souza (1998 p.16) vários são os problemas envolvendo as formulações teóricas sobre a descentralização. A popularidade da descentralização respalda-se em vários fatores, dentre eles, a tendência que o conceito traz embutida de prometer mais do que pode cumprir. Um destes problemas encontra-se no fato de que a descentralização é tributária das teorias normativas sobre o local, que o vêem como espaço natural de virtuosismo. Outro assegura que a descentralização tem

⁴4- Um conjunto crescente de evidências sugere que a descentralização, seja ela administrativa, fiscal ou política, seja ainda, uma combinação destas, não produz automaticamente um melhor desempenho dos serviços públicos. Bianchini (2003)

significado um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização. Mas tais problemas não retiraram a descentralização do foco central da literatura sobre desenvolvimento local. Assim, ela é vista como um dos principais instrumentos do desenvolvimento e como estratégia para a redução do papel do Estado.

Arretche (1996), em seus comentários, sobre descentralização afirma que o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizadora, desde o período colonial, com exceção de um breve período histórico, a República Velha. A autora diz que esta herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas, durante a maior parte da história brasileira, a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível central do governo. No entanto, foi certamente a partir de 1930, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções do governo, que a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas em face dos demais níveis de governo.

A centralização estatal, a partir de 30, que teve uma expansão contínua até fins da década de 70, não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades de governos dos níveis subnacionais, mas, fundamentalmente, derivada do fato de ser o nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso.

Durante o regime militar, inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançaram níveis sem precedentes. De acordo com uma forma de expansão do Estado, inaugurada nos anos 30, o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros, bem como expandiu, significativamente, o volume de empresas estatais, de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais.

No entanto, a forma de expansão do Estado implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam, em parte, a natureza do processo de descentralização hoje em curso. No período posterior a 1964, as transferências de recursos, especialmente para os municípios, significaram a possibilidade de seu fortalecimento administrativo..

A centralização tributária na União significava que estados e municípios dispunham de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicado livremente,

pois o governo federal vinculava as transferências para itens de despesa, desse modo a centralização tributária implicava falta de autonomia de gasto ou estreita margem decisória para estados e municípios, mas não significava indisponibilidade de recursos. Assim, os municípios brasileiros, ainda que controlados pelo governo central, exerceram, no pós-64, sua capacidade de gasto.

Desse modo, as estratégias de criação de empresas públicas estaduais, criaram no âmbito dos estados, capacidades administrativas que viabilizam hoje sua capacidade de gestão independente da União. Mais do que isto, a criação de empresas públicas nos estados e municípios foi estimulada pelas políticas emanadas do centro. Essa estratégia deu origem a corpos técnicos e a empresas altamente capacitadas para formular e executar, autonomamente, as políticas de recorte estadual e municipal, para as quais foram criadas, bem como para apresentar formas expressivas de inovação na formulação e implementação de políticas públicas.

Portanto, a partir de políticas implementadas, quando da vigência do Estado centralizado, ocorre um processo de fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios.

Os impulsos e incentivos políticos pró-descentralização nascem da reação à forma pela qual se expandiu o Estado centralizado. Por sua vez, a dinâmica desse processo está fortemente associada ao movimento de construção de um novo equilíbrio federativo, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político institucionais brasileiras, e da crise do Estado desenvolvimentista e de um modelo de Federação, por ele engendrado, cuja expressão mais clara é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais assentava.

Porém, é impreciso afirmar que tenhamos um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado. Na verdade, para além dos esforços de descentralização de alguns programas públicos e dos resultados descentralizados que as iniciativas dos níveis subnacionais têm ensejado, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas políticas institucionais do Estado. Por outro lado, conforme Bianchini (2003), a forma como foi instituído e conduzido o processo, com a ausência de um órgão condutor e coordenador das políticas municipalizadas, torna as políticas públicas, a partir dos municípios, fragmentadas e pontuais.

Para Garcia (1995), são várias e distintas as forças impulsoras do debate e do processo de descentralização. A primeira a se manifestar decorreu da crise financeira do

setor público federal, instalada a partir da segunda metade da década de 70. Dado ao centralismo, os estados e municípios passaram a clamar por maior descentralização tributária, financeira e decisória. Outra surgiu no final dos anos 70 e início dos anos 80, com as lutas pela democratização do país. São as organizações da sociedade civil que, ao demandarem mudanças nas políticas públicas colocaram sob crítica a natureza e a direção das ações de governo. Uma terceira força começa a se fazer sentir também ao final da década de 70, quando o projeto neoliberal ganha força, validado pelas políticas econômicas e sociais praticadas em outros países. Ingressa pois o país na era do Estado mínimo, da desestatização, de desregulamentação, da abertura comercial e da descentralização.

Diversos são os estudos, entre eles podemos citar Buarque (1995 – 1997), e Navarro (2001) que tem insistido que a descentralização amplia a possibilidade de responsabilidade e controle social das políticas públicas. Estes autores entendem a descentralização como a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, delegando poder de decisão e autonomia de gestão. Nesta perspectiva a descentralização representa uma mudança da escala de poder, conferindo ao local, à sua população, aos beneficiários e participantes de programas e projetos ou seja aos atores sociais, capacidades de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação, estimulando a democracia e ampliando a obtenção de resultados.

Outros, como Borja e Castells (1996), Abramovay (1999), Jara (1999) reforçam as vantagens da descentralização, afirmando que ao analisar experiências de novas oportunidades de desenvolvimento local perceberam a força das decisões e das políticas endógenas e das iniciativas descentralizadas locais.

Bordenave (1987 p.14) assegura que a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento. Para ele, na medida em que a estrutura de uma organização é flexível e descentralizada, a participação desenvolve-se mais naturalmente., isto nos leva a entender que a descentralização administrativa leva a oportunidades de maior participação. Mas, por outro lado, há autores que vem destacando a outra face da descentralização, a maior possibilidade de exercer o grande peso do poder das oligarquias, especialistas em controlar os aparelhos locais, a possibilidade de fragmentação do país, tanto porque reduz as iniciativas estratégicas nacionais como por que atomiza as iniciativas.

Arretche (1996), em seu debate acerca das relações entre descentralização e democracia, afirma que correntes de opinião de distintos matizes associam positivamente descentralização a democracia, considerando que a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático. Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem oligarquias locais, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades.

Para a autora, é possível que a descentralização de um conjunto de decisões políticas possa ser um elemento de aprofundamento da democracia. Mais que isto, faz sentido supor que instituições locais dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, possibilitando formas mais efetivas de controle sobre a agenda e as ações de governo. No entanto, não é suficiente, pois, ao deslocar poder decisório e competências para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo centro, mas pode permitir essa dominação no interior desses subsistemas, ou seja nas instâncias de poder local.

Este fato é relatado por uma secretária da administração pública local analisada, em entrevista do dia 23/06/2004, que vê a descentralização acontecer em parte, já que nesta perspectiva, cada gestor da secretaria deveria administrar os recursos e a aplicação destes recursos se dá na execução das propostas discutidas e aprovados nos conselhos. Mas, na realidade isto não acontece, o conselho não pode tomar decisões, não pode definir prioridades, porque quando chega na administração para atendimento às propostas, não há recursos. Então existe uma descentralização federal, enquanto no município está centralizado nas mãos do poder executivo. Como se deduz a descentralização não se dá por completo.

Não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos, porque comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador à concretização dos comportamentos e princípios democráticos.

O debate sobre as possíveis relações entre descentralização e clientelismo, evidencia que parte das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior responsabilidade dos governos em relação aos cidadãos e, por este motivo, maior compromisso destes em relação às suas necessidades.

Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos o uso dos recursos públicos de forma indevida. Mas, ainda, que a proximidade, possa ser um elemento importante para dar visibilidade às ações do governo, e, nesse sentido, favorecer a responsabilidade, é possível problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista dos recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações. Assim tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregados. Portanto, nem a centralização explica o clientelismo e, muito menos, as formas descentralizadas implicam sua eliminação.

A descentralização leva a acreditar que o município, por ser o espaço da ação estatal, ter capilaridade e proximidade da população, passa a ser o destinatário da descentralização. Mas, não se leva em conta a enorme diversidade espacial e populacional do municípios brasileiros, as diferentes capacidades operacionais e administrativas dos governos municipais, as variações nas competências técnicas e executivas, os níveis de organização das comunidades, o grau de articulação entre a sociedade organizada e os governos locais. E estes são aspectos a serem considerados ao se transferir poder, atribuições e recursos para a condução de políticas públicas descentralizadas. (Garcia, 1995).

Destacamos, assim algumas controvérsias que envolvem a questão da descentralização e vemos que o processo que se desencadeou com a descentralização levou ao fortalecimento do poder político das instâncias locais, mas que apesar desse fortalecimento, não significa que as unidades subnacionais são iguais na sua capacidade de cumprir reformas e inovações.

Mas é fato que se desenvolve uma reforma institucional no país, caracterizada pela descentralização das políticas públicas, que está amplamente disseminada pelos municípios brasileiros. Essa disseminação está promovendo um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, materializada em novas formas de organização do poder local.

E, embora não sendo o marco constitucional o único a ser considerado, Couto (2000) lembra que a questão da autonomia local não se concretiza apenas com base na letra constitucional, porém é algo determinado pelo jogo político peculiar ao município, ainda que seguindo padrões de relacionamento que também se verificam nos outros dois níveis de governo.

Entendemos por transformações nas instituições de governo local as mudanças nas arenas decisórias e dos atores nelas envolvidos, materializadas nos processos de descentralização das políticas públicas, como também na institucionalização de mecanismos que combinam os princípios de democracia representativa com a democracia participativa. Poder local ora entendido como relação social em que a sociedade civil, com todos os seus componentes é um dos atores e que, embora, se limite por uma territorialidade, nela só não esgota, pois se interage com outros espaços de poder.

O poder local, nos últimos anos, tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto nos métodos de gestão como na organização da sociedade civil. A criação de arenas, nas diferentes formas de participação, são indícios de uma sociedade civil relativamente atuante em alguns municípios.

Para Dowbor (1995) o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, e a questão se reveste de particular importância á medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure criar equilíbrio mais democrático frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das elites.

E, segundo Schneider (2004) uma administração municipal fundada na especialização depara-se com relações de clientelismo, que convivem muito bem com os princípios burocráticos. É, nesta base, que se assenta a tradicional opacidade do poder executivo municipal, sobretudo das pequenas cidades nas quais o prefeito é o símbolo, por excelência, do mandonismo.

Nesse sentido, o debate da questão da participação nas decisões públicas, nas suas mais diferentes formas e pelos mais distintos atores, tem que ter cuidados com generalizações, assim como resumir a descentralização apenas a uma questão de participação e controle social, mas também não se pode deixar de considerá-la.

Para que represente avanço em relação ao monopólio do uso de recursos públicos, nas mãos das oligarquias, é fundamental que abra a mais ampla participação pública, pois, para Dowbor (2001), é preciso rever de maneira fundamental a alocação dos recursos públicos, no sentido de uma descentralização muito mais ampla do que as modestas tentativas realizadas até agora, em particular no quadro da Constituição de 1988.

É essencial que a decisão de uso e o controle dos recursos sejam aproximados do usuário final, maior interessado na boa realização da obra ou na organização da

iniciativa. Quanto menos intermediários e escalões hierárquicos entre o uso final dos recursos e o segmento interessado da sociedade, maior a transparência, a capacidade de controle, a democratização dos processos. Quando o uso dos recursos é decidido localmente, as pessoas participam efetivamente.

Ainda segundo o mesmo autor, o deslocamento dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, favorecendo em verdade, o tradicional caciquismo articulado nos escalões superiores. Quando o país era constituído por uma capital e algumas cidades, era natural que todas as decisões significativas passassem pelo nível central do governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o poder de decisão correspondente.

Mesmo com toda a onda de descentralização e autonomia local os arranjos acontecem via negociação de força política e poder político exclusivamente. Segundo afirma Ivo (2001) é inequívoca a influência do clientelismo ainda hoje na configuração das práticas políticas no Brasil, com reflexos sobre a forma de distribuição de bens e recursos. Os políticos têm espaço de manobra próprios com influência na política geral do Brasil.

A descentralização de verbas enfrenta fortes resistências políticas. Porém, é essencial para o desenvolvimento das políticas públicas. Tem dado algum resultado neste campo, a pressão conjunta de prefeitos. Acredita-se, portanto, que os governos locais, que freqüentemente pagam os custos políticos e humanos dos ajustes, deveriam ter uma presença mais forte nas decisões e na formulação das políticas públicas.

Assim, frente às transformações que estão ocorrendo nos últimos tempos, torna-se vital a construção de capacidade do governo local. As cidades estão na linha de frente dos problemas, mas no último escalão das decisões administrativas. Segundo as tendências rumo à democratização, à descentralização e à gestão participativa, as administrações municipais terão de lutar para melhorar seu nível de organização política, econômica e cultural. (Dowbor, 2001).

Mesmo diante de situações em que prevalece a disputa de poder político, é evidente que os poderes democráticos existentes no espaço local são componentes decisivos de um processo de participação e este processo será tanto mais eficaz quanto mais o executivo e o legislativo nele não enxergarem uma ameaça ao seu poder, mas um meio de enriquecer e otimizar as decisões das políticas públicas.

Logo é preciso avaliar também a postura do governo com relação aos espaços de participação. Dependendo da linguagem e da maneira como o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos. Pode assumir uma falsa postura neutra ou reafirmar estes espaços como parte do seu modelo de gestão participativa, isto é, pode manter estes espaços como uma espécie de apêndice da sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia, para a participação das pessoas, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços, ou, por outro lado, pode incorporar estes espaços como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas. Nesta última forma, o governo legitima os espaços de participação direta da comunidade e estimula, de maneira muito clara, a participação e o fortalecimento dos atores sociais.

O novo estilo busca evidentemente reivindicar o repasse de mais recursos públicos para o nível local, mas trata-se também de deixar a sociedade gerir-se de forma flexível, segundo as características de cada município. Passa também pela criação de mecanismos participativos simplificados, mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem que estar bem informada para participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com mais controle da sociedade interessada. Passa, ainda, pela ampliação de interesse da prefeitura buscando catalisar forças econômicas e sociais. (Dowbor, 2001).

A descentralização é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para o funcionamento minimamente integrado das iniciativas da reprodução social, pois ao desenvolver, no nível local, a iniciativa sobre as transformações sociais, favorece a organização da sociedade em torno de seus interesses e a organização da sociedade em sistemas participativos de gestão gera instrumentos muito poderosos de controle sobre as decisões do governo central, abrindo espaço para uma nova cultura política. De certa forma, na evolução para uma democracia participativa, a organização da sociedade e o desenvolvimento de sua capacidade de controle sobre o poder são essenciais. E o espaço local, sem ser o único, constitui um espaço fundamental de organização social. (Dowbor, 2001).

Assim, o processo de descentralização produz formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinado as condições, a natureza e as formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político administrativa.

Os aspectos críticos não diminuem, em absoluto, a importância e a legitimidade das experiências de descentralização, mas permite a reflexão não só das ambigüidades, mas também dos seus limites.

1.3 - A política pública e sua interface com o desenvolvimento local e participação

O atual momento político brasileiro apresenta algumas condições propícias ao exercício da democracia. A partir da Constituição de 1988, com a crescente descentralização e a tendência à universalização dos serviços públicos, tornou-se urgente a utilização de novos instrumentos de gestão pública. Gestão no sentido de uma nova dinâmica do setor público, ao voltar-se em direção ao cidadão, da democratização da coisa pública, ou seja, conforme afirmam Marques e Silva (2004), a participação e a descentralização se colocam como instrumentos centrais na democracia da relação entre Estado e sociedade civil.

Nesta perspectiva, a participação vem romper com uma lógica histórica do Estado de distanciamento da realidade da população, criando novos espaços públicos de diálogos, articulação e conflitos entre os diversos atores, (Brose e Barth, 2002). Participação que deve ser entendida como a configuração de espaços de tomada de decisão e compartilhamento do poder, daí a importância dos instrumentos participativos que operacionalizem a possibilidade do envolvimento ativo das organizações da sociedade civil, conferindo-lhes legitimidade.

Segundo Marques e Silva (2004), não podemos entender estes espaços como mero exercício de engenharia institucional, pois ao contrário, mudanças na estrutura e na dinâmica institucional sempre implicam alterações na correlação de forças entre atores, trazendo necessariamente, resistências, conflitos e pressões.

Estas reflexões nos leva ao entendimento de que políticas públicas não são mais privilégio exclusivo da esfera governamental do poder público, mas também co-responsabilidade dos atores da sociedade civil.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração, implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, e, quando há riscos de divisão ou de perda de espaço de poder, surge o conflito social nos processos de decisão e na repartição de custos e benefícios sociais. Para Teixeira (2002), elaborar um política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem. É preciso considerar a

quem se destinam os resultados ou benefícios, e, ainda, se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. Assim sendo, a política pública produto de forças políticas, de negociações e disputa de poder, tem limites, tem definições de quem vai ser contemplado e critérios são definidos para sua operacionalização. Conforme Costa (2002), os temas percorrem diferenciadas carreiras e trajetórias, enquanto atenções públicas, conseqüentemente, as perspectivas de que certo problema se torne um tema de política pública depende menos do seu conteúdo e relevância, do que certos requisitos prático-estratégicos.

Ainda para o autor, questões, com rótulo atraente ou que vêm à tona por atores sociais poderosos, possuem melhores chances de ser tematizadas publicamente, e, portanto, de serem incorporadas à agenda pública, do que questões de interesse dos grupos que não fazem parte dos estabelecidos na sociedade.

No entanto, visão, para um tema ter ressonância e sentido no espaço político, das políticas públicas, há necessidade de vários processos que passam pela recepção, reelaboração e interpretação entre os diferentes campos da esfera pública.

Mas a visão de que os espaços de poder público não constitui mero palco de encenação política, mas um lugar ambivalente, no qual, de um lado, as relações de poder são reproduzidas e de outro, inovações sociais são legitimadas, pela sociedade civil, começa a difundir-se no Brasil.

E se a influência política dos grupos corporativos que defendem interesses particulares é devida à sua capacidade de controle dos recursos disponíveis, o poder político dos movimentos da sociedade civil, é resultado do mérito normativo de suas bandeiras, isto é da possibilidade de catalisação da anuência e do respaldo social. (Costa, 2002).

Nesse caso, o espaço público de discussão de políticas públicas pode não mais representar só um espaço de interesses em disputa, mas também servir como arena de intermediação de processos e de articulação de consensos.

É reconhecível que o crescente aumento dos atores políticos e a difusão de informações, constituem evidências de que a esfera pública local cada vez mais se consolida como um sistema intermediário capaz de absorver e de processar temas de interesse dos segmentos sociais. Isto se deve às recentes transformações da sociedade, organizada através dos movimentos sociais e de entidades representativas, o que indica a ocorrência da formação de uma esfera pública democrática.

Acentua-se, porém, que Costa (2002) chama a atenção para uma reflexão acerca dos limites de um projeto de democratização, capitaneado pelo Estado e centrado, unicamente, nas transformações das arenas institucionais, pois o arejamento da esfera pública através da ampliação das competências institucionais dos atores da sociedade civil, pode ter como consequência política a indução do surgimento de atores que, apesar de serem formalmente representantes da sociedade civil, apresentar uma visão ou projetos alheio aos anseios e perspectivas políticas da população, reproduzindo nas arenas institucionais a lógica dos interesses individuais.

Silva e Marques (2004) complementam que espaços institucionais estruturados a partir de relações de poder, implicam tanto cooperação como conflito. A fragilidade e a dependência dos atores sociais faz com que estes espaços deixem de assumir um sentido democratizante, passando, apenas, a reproduzir e legitimar, como aval da participação, as relações de dominação previamente existentes.

Do ponto de vista político, estas instituições permitem que determinadas concepções de temas adquiram conteúdos políticos, fluam através da esfera pública e passa pelo processo de formação da opinião e da vontade política, assim as pretensões contidas nas reivindicações da sociedade civil necessitam ser submetidas ao crivo da esfera pública, antes que possam adquirir a forma de políticas concretas. Portanto, é nessas arenas, que tais reivindicações são interpeladas, induzindo, localmente, processos de inovação social.

A propagação de um processo de discussão pública é uma inovação inquestionável em termos da democratização da formulação de políticas públicas, e descortina um campo de análise do poder dos atores implicados na constituição de novas instâncias de tomadas de decisão.

Esta reflexão busca distinguir continuidade e transformações que se operam na implementação de políticas públicas de desenvolvimento local. Nesta perspectiva, a esfera local, é tida como espaço preferencial para a participação social, e o desenvolvimento está presente nas agendas dos administradores locais, que tem como responsabilidade a formulação e implementação de políticas com tal propósito.

Para Ivo (2001), observa-se uma reorientação das preocupações e práticas da gestão, enfatizando as relações poder público e sociedade, em torno de um projeto de desenvolvimento local. Mas que as mudanças decorrentes deste processo implicam um paradoxo, o movimento de descentralização do poder nacional, com a redução de investimentos para financiamento da esfera federal, para as esferas locais, deixando as

instituições locais vulneráveis e débeis quanto às possibilidades de liderarem o processo de desenvolvimento local, justamente no momento em que a devolução do poder no sentido das comunidades locais afigura-se como ganho de democracia.

Para Navarro (2001) a expressão desenvolvimento local deriva de duas grandes mudanças no período recente. A primeira refere-se a multiplicação de ONGs, que, por atuarem em ambientes geograficamente mais restrito (região ou município), lentamente instituíram seu raio de atuação em tais ambientes, em decorrência criaram uma estratégia de ação local. A outra mudança se refere aos processos de descentralização em curso em muitos continentes, na América Latina, em particular e o Brasil, em especial. Esta transferência de responsabilidades de Estados antes e tão centralizada valorizou crescentemente o local. A convergência, portanto, desses fatores é que tem introduzido o desenvolvimento local como outra das noções que, gradualmente, passam a ser orientadoras de diversas iniciativas, governamentais ou não. A recente condensação de demandas sociais centradas em torno da noção de agricultura familiar igualmente tem reforçado esta tendência de reivindicar novos padrões de desenvolvimento que incluam mecanismos de repercussão local.

Autores como Buarque (1995 p. 9) e Veiga (2000 p.81) já entendem o desenvolvimento local como um processo endógeno registrado em pequenas unidades e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social, em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Vários estudos como os de Romano e Almeida (1999), Silva, (2001), mostram que o local apresenta uma forte capacidade de atração das energias das entidades e por ser um espaço diversificado e heterogêneo com uma multiplicidade de atores, abre-se a possibilidades de novas parcerias, passando a ser um espaço privilegiado de mobilização social na construção da cidadania. Assim, o local passa a ser visto como um laboratório concreto para repensar o desenvolvimento, obrigando as entidades a dar conta dos problemas mais imediatos e reais dos agricultores, superando ou redefinindo referências a conhecimentos livrescos ou exteriores ao meio. O adjetivo local à palavra desenvolvimento dá mais ênfase ao espaço contíguo, cada vez mais como fonte de dinamismo e articulador de seus interesses.

Outros autores, como Bava (2000), asseguram que as novas formas de interpretação das experiências de desenvolvimento local, mostram a capacidade de

mobilização e articulação de atores sociais como uma dimensão fundamental, indicando que os aspectos sociais e políticos desempenham um papel chave nos resultados econômicos, mas que isto não faz desaparecer a idéia de que as iniciativas locais necessitam reconhecer a existência de interesses distintos e conflitos latentes ou potenciais.

Esta análise sai da idéia ingênua de que o desenvolvimento local seja uma possibilidade decorrente de uma conjugação de esforços dos atores locais, que não se diferenciam, parecendo que todos têm os mesmos interesses e objetivos, que bastaria impulsionar uma aproximação, uma aliança entre estes atores, para que se dessem as condições para o desenvolvimento.

Há que reconhecer a diferenciação dos interesses e objetivos dos distintos atores coletivos e a dimensão dos conflitos que está presente em suas relações. A possibilidade de um projeto de desenvolvimento local parece residir em uma percepção destas diferenças de interesses e objetivos e da adoção de um método de negociações que traga à arena pública estes interesses em conflito.

Consequentemente, a questão da participação social é importante porque esses atores têm interesses e valores a defender. Todos têm que poder expressar-se e a expressão do conflito nesses novos espaços públicos pode ser positiva, porque a cooperação social é necessária, e os poderes públicos necessitam de interlocutores. O enfoque do desenvolvimento local pressupõe, ainda, conforme Silva, (2001 p. 24) que haja um mínimo de organização social para que os diferentes atores sociais possam ser os reais protagonistas dos processos de transformação de sua localidade.

Nos últimos anos, algumas entidades estão conseguindo apropriar-se, efetivamente, do local como um espaço de construção de políticas públicas participativas, o que, em geral, era difícil conseguirem. O reconhecimento por parte das agências e autoridades de desenvolvimento, vem mudando com as próprias políticas públicas de desenvolvimento implementadas nos municípios como DLIS, Agenda 21 e outras. Estas políticas reforçam o reconhecimento para a participação e influência na formulação e implementação das políticas públicas

Portanto, conclui-se que o momento envolve a geração de experiências participativas no espaço institucional do encaminhamento das políticas públicas e a implementação dos processos de descentralização das políticas no sentido de buscar propostas inovadoras que promovam o desenvolvimento local.

1.4 - Diferentes enfoques sobre a agricultura familiar

No debate atual, do ponto de vista teórico, segundo Wanderley, (2003, p. 43), existe uma certa dificuldade em atribuir um conceito à agricultura familiar, principalmente após a implementação do Pronaf. O conceito de agricultura familiar passou a se confundir com a definição operacional adotada pelo Pronaf que propõe uma tipologia de beneficiários em função de sua capacidade de atendimento.

No entanto, apesar dos distintos grupos sociais e da heterogeneidade que a envolve, é unânime o entendimento de que:

“por agricultura familiar entende-se, em termos gerais, uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão intimamente relacionados”. (Carneiro, 1999, p.18)

Até início dos anos 1990, o conceito agricultura familiar era pouco empregado, tanto por pesquisadores quanto por técnicos em campo e agências de desenvolvimento. Falar agricultura familiar para descrever um segmento produtivo e social do mundo rural brasileiro é um procedimento dos últimos anos. O termo usado, até então, era camponês.

O Camponês

Foi a partir da década de sessenta até os anos oitenta, que diversos estudos sobre o meio rural brasileiro utilizavam o conceito de camponês. Souza (2000 apud Martins 1983), enfocando que o termo camponês tinha conotação política e procurava dar conta das lutas de trabalhadores do campo, que afluíam em diversos pontos do país nos anos cinquenta. Quanto à dimensão teórica, o conceito de campesinato era utilizado tanto nas análises sobre a definição de modo produção e de sua dinâmica de funcionamento, como nas reflexões sobre a lógica da organização dos processos produtivos e do trabalho dos camponeses.

Segundo Souza (2000), várias tendências marcaram o debate sobre o campesinato no Brasil. A primeira é representada por Chayanov e focaliza o sistema econômico camponês, onde o campesinato é visto como um modo específico de produção, com suas próprias regras sociais e econômicas. Nesse sentido, a unidade de

produção camponesa difere da lógica capitalista por apresentar uma unidade indissolúvel entre o empreendimento agrícola e a família, por usar intensivamente o trabalho familiar, pelo produto do trabalho indiviso, ou seja, as atitudes individuais dos membros da família se esforçam, coletivamente, para a satisfação das necessidades familiares. Assim, o camponês não se caracteriza como um maximizador de lucro.

Uma segunda tendência analisa o campesinato pela sua subjetividade e não pela objetividade, como se detém a tendência anteriormente referida. Por isso, o termo camponês remete a um local, lugar de vida e de trabalho, cuja reprodução econômica e social responde a um conjunto de regras no qual as ligações pessoais são determinantes, mas não estão isoladas do resto da sociedade.

Outra tendência é representada por Robert Redfield, nos anos 1960. Esta considera as sociedades camponesas como sociedades parciais, providas de uma cultura parcial, com um conjunto de normas e dinâmicas de funcionamento próprios e específicos, mas integradas a uma dinâmica global da sociedade maior envolvente. Tais características conduzem a uma relação também parcial com os mercados, já que os vínculos são personalizados entre indivíduos e entre os agentes sociais, escapando à razão estritamente econômica.

Uma quarta tendência analisa o lugar do campesinato dentro do modo de produção capitalista, através de duas vertentes, uma que nega e outra que afirma a presença do campesinato no capitalismo. A vertente que nega defende a tese da decomposição do campesinato, porque se proletariza ou se converte em burguesia. Esta vertente baseia-se na leitura ortodoxa e evolucionista do marxismo. Já para a vertente que afirma a presença do campesinato no capitalismo, aquele existe, seja como resquício, seja como transição ou mesmo pela sua heterogeneidade ou sua funcionalidade.

Agricultura Familiar

Para alguns autores agricultura familiar se refere a agricultores que se profissionalizaram e entraram no mercado, não possuindo aqueles traços definidores do camponês, tais como autonomia, parentesco, reciprocidade, etc.

Já para Wanderley (1996), o chamado agricultor familiar moderno não produz uma ruptura total e definitiva com as formas anteriores. Ele é, sim, um agricultor

portador de uma tradição camponesa, adaptado às novas exigências da sociedade, o que não significa perda de sociabilidade entre os agricultores.

Mas autores como Sorj e Wilkinson (1983) definem agricultor familiar como aquele que tem compulsão a mercantilizar a totalidade da produção, ou seja, a possibilidade de optar pelo autoconsumo ou pela mercantilização da produção como alternativa, praticamente desaparece. Inexiste uma permutabilidade entre terra, trabalho e capital, onde a tecnologia passa a determinar tanto a quantidade mínima de terra para o uso rentável como os limites à alocação alternativa de força de trabalho familiar. Existe um movimento de seleção-exclusão-concentração de produtores dentro da dinâmica dos novos patamares técnicos, o conhecimento tradicional do camponês é substituído pelo conhecimento dos técnicos, assim como seu ritmo de trabalho passa a ser determinado pelas novas técnicas.

Para Carneiro (2000) as categorias camponês e agricultura familiar seguem trajetórias distintas, recebendo tratamentos diferenciados quanto aos elementos definidores. Enquanto a primeira destaca o componente cultural, o camponês como modo de vida, correspondente a uma contexto não capitalista, a segunda é formulada com ênfase nas relações com o mercado capitalista.

Wanderley (1996 p. 2) sustenta que é importante insistir que o caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo, o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem conseqüências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente.

Há, assim, algumas controvérsias que envolvem o conceito de agricultor familiar, mas a idéia central do debate é que o agricultor familiar é uma categoria que emergiu do rápido consenso tanto de representantes políticos dos agricultores e trabalhadores rurais, como de idealizadores e elaboradores de políticas públicas, (Neves, 2001), ou seja, é uma categoria construída politicamente, mas, mesmo sendo uma identidade atribuída, para Wanderley (2003), ela é incorporada pelos próprios agricultores e à diferença de outras denominações impostas de fora, ela aponta para a qualidade positivamente valorizada e para o lugar desse tipo de agricultura no processo de desenvolvimento.

Como as categorias construídas politicamente são consensos provisórios, a disputa conceitual e política estará sempre em questão, e, neste debate, já busca entender que o agricultor familiar permanece camponês à medida que a família define a produção, a reprodução, as relações afetivas e a sucessão familiar.

Conclusão:

Tentou-se, neste capítulo, elaborar uma construção teórica que se iniciou com um resgate dos principais aspectos que os diversos autores compreendem dos instrumentos de gestão de política pública como participação e descentralização e como estes instrumentos podem condicionar a eficácia do desenvolvimento local.

Como o agricultor familiar é o ator social protagonista deste estudo, buscaram-se os vários enfoques que são dados a esta categoria ampla e diversa, que provoca dificuldades quando se procuram esforços para classificá-la. Apresentou-se a concepção de alguns autores e mostramos como estes enfoques vêm sendo modificados com o passar dos tempos, a partir de discussões tanto políticas como acadêmicas.

Vimos que, apesar das diversas visões e mesmo da grande dificuldade em dar um significado ao termo participação, há uma preocupação em elaborar um caráter amplo e aberto, para uma reflexão, deixando a oportunidade de trabalhar este instrumento como forma possível de contribuição para o alcance do desenvolvimento local.

Para o nosso estudo, entendemos a participação como um meio para distribuição do poder de decidir sobre atividades necessárias, sobre a alocação de recursos, sobre o início, bem como a continuidade e o fim das atividades. Para isso ocorrer, verificou-se que há necessidade de organizações comunitárias fortalecidas em sua capacidade de autogestão influenciando ativamente nos processos de desenvolvimento local e tomando parte deles de igual para igual.

Trabalhou-se na perspectiva de vários autores a noção de desenvolvimento local, mas adotou-se, aqui, o princípio de que este constitui resultado da ação articulada do conjunto dos diversos atores sociais locais, na busca da ampliação e consolidação da democracia para a criação de instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório. Este resultado deverá fundamentar-se na participação social, condição primordial para a sustentação e viabilidade política das ações dos atores locais. Pois entende-se que os aspectos sociais e políticos desempenham papel chave no dinamismo econômico e na qualidade de vida da população.

Com base nestas constatações, é que se buscou, à luz destas variáveis, operacionalizar o estudo de caso que se apresenta a seguir.

Considerando a natureza histórica da cultura política regional, assentada na reprodução de forças patrimonialistas e autoritárias e que as relações políticas e sociais

são mediadas por estruturas clientelistas, busca-se, no próximo capítulo, contextualizar a região estudada, buscando as raízes históricas de sua população

CAPÍTULO II

O CONTEXTO HISTÓRICO DA REGIÃO ESTUDADA

2.1 - O Vale do Jequitinhonha

O Vale do Jequitinhonha está numa área de 71.000 km², compreendendo 54 municípios da região nordeste do Estado de Minas Gerais, Sudeste Brasileiro⁵, concentrando uma população de mais de um milhão de pessoas, equivalente a 8% da população do Estado.

É uma das regiões mais pobres do Brasil, com um índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,467, abaixo do brasileiro (0,757) e da média de Minas Gerais (0,699). Cerca de 70% da população é classificada com moradia na zona rural. A renda média, per capita, mensal é de menos de R\$100,00⁶. Dentro da regionalização do Estado de Minas Gerais integra a região IX – Jequitinhonha/Mucuri⁷.

A região do Vale do Jequitinhonha apresenta-se distribuída geograficamente em três sub-regiões, Alto Jequitinhonha, Médio Jequitinhonha e Baixo Jequitinhonha que se distinguem tanto pelos aspectos físicos como pelos processos diferenciados de ocupação, a qual se deu de forma gradual e, também, para atender a interesses estratégico e fiscal, que tem caráter político e econômico.

O Alto Jequitinhonha, sub-região que compreende a extensão entre Diamantina e Araçuaí, é caracterizado por extensões de terras planas – as chapadas, apropriadas por empresas, contrastando com suas vertentes, as grotas, marcadas pelos terrenos de agricultores familiares. Dado às suas características mineralógicas, constitui-se o primeiro polo colonizado. Em seguida, o Médio Jequitinhonha, à jusante de Araçuaí, teve nas forças militares as primeiras frentes colonizadoras, a partir do século XIX. Por último e após esgotados os recursos auríferos do núcleo minerador e parcialmente detida a resistência indígena pelo militares, o Baixo Jequitinhonha, marcado pela grande propriedade rural dedicada à pecuária bovina extensiva, inicia o processo de ocupação concomitantemente à colonização do Médio Jequitinhonha.

⁵ Observar localização no mapa em anexo.

⁶ Fonte (SEPLAN-MG, 1994).

⁷ Observar localização no mapa em anexo.

O Vale do Jequitinhonha marco da história mineira, como fonte inesgotável de ouro e diamante para a Coroa Portuguesa, durante o século XVIII, ressurgiu por volta dos anos 1970, carregando um estigma, o Vale da Miséria, passando a ser conhecido nas repartições estaduais como área da pobreza absoluta e de estagnação. A região passa, então, a ser alvo de políticas públicas que provocarão marcantes transformações fundiárias e sociais.

Para Freire (2001), o avanço da pecuária, por exemplo, foi uma resposta positiva dos fazendeiros pecuaristas, aos incentivos governamentais e que provocou um decréscimo da produção agrícola e, principalmente, do contingente da força de trabalho nas fazendas. E, segundo Moura (1978), citado por Freire (2001), essas fazendas, inicialmente agropastoris, transformaram-se em estabelecimentos de pastoreio extensivo, convertendo seu solo inteiramente em capim, expulsando o agregado⁸ de seu interior e impedindo, inclusive, que os pequenos sitiantes plantassem dentro de seus limites.

O reflorestamento apresenta-se igualmente, como um dos principais programas responsáveis pela expropriação dos agricultores.

Conforme Bacha (2000), vários programas de incentivo ao reflorestamento tem-se destacado nas últimas décadas. Somente nas décadas de 1960 a 1980, o governo federal realizou três programas de incentivo ao reflorestamento no Brasil. O PIFFER, (Programa de Incentivos Fiscais ao Florestamento e Reflorestamento), operou no período de 1965 a 1988. Na segunda metade da década de 1970, foi implementada uma política de incentivo ao reflorestamento criando o REPEMIR (Programa de Reflorestamento em Pequenos e Médios Imóveis Rurais) e no final de 1985 a 1988, foi implementado um programa de reflorestamento com algarobeira no Nordeste semi-árido, o Projeto Algaroba.

Estes programas eram de incentivos fiscais, que consistiam em uma pessoa física ou jurídica, contribuinte do imposto de renda (contribuinte-investidor) alocar parcela do imposto de renda devido para aplicações em certos projetos elaborados por uma pessoa jurídica denominada empresa-beneficiária. O contribuinte investidor e a empresa beneficiária podiam, ou não, pertencer aos mesmos donos. O desconto desta parcela do imposto de renda devido como incentivo fiscal e a sua destinação à empresa beneficiária foram regulamentados por vários atos normativos no período de 1966 a 1988.

⁸ Lavradores que se estabelecem em terra alheia com a permissão de seu dono, inclusive lavrar a terra, em troca de eventuais prestações de serviço.

O Estado de Minas Gerais, que tem um parque industrial baseado na atividade siderúrgica, com o objetivo de atender à crescente demanda por carvão vegetal para este polo siderúrgico e por madeiras pelas indústrias de papel e celulose, tem em sua conduta, políticas florestais adotadas com o intuito de reflorestamento. Isto posto, a intervenção governamental, através de arrojada política de estímulo ao reflorestamento foi fundamental para que esta atividade deslanchasse. Nenhuma das ações governamentais foi tão impactante para essa região como as dos grandes projetos de substituição da vegetação nativa por gigantescas áreas florestais de eucalipto.

Freire, (2001) apud Silva (1990), informa que, a partir de 1974, o Alto Jequitinhonha foi uma das regiões que mais recebeu incentivos devido à existência de grande quantidade de terras baratas, além de sua localização estratégica, a proximidade com a região do Vale do Aço, centro de Minas Gerais. Foram plantados, até 1985, mais de 420 mil hectares de eucalipto, nas chapadas da maioria dos municípios da região, que hoje se encontram decadentes e na sua maioria abandonadas.

Os estudos de Chevez (2002a) mostram que ao lado da pequena e grande propriedade encontravam-se extensões de terras que não foram apropriadas privadamente. Estas eram terras comunais, conhecidas na região como “chapadas” (ou “gerais”). A existência dessas áreas permitiram a reprodução de culturas, de modos de produção e de modos de vida.

. Estas “terras de ninguém” eram utilizadas por todos os moradores de uma comunidade. Freire (2001 apud Moura 1978), descreve a chapada como local do gado criado à solta, da colheita de plantas e frutos, da retirada de madeira, um local coletivo no qual lavradores complementavam a produção agrícola familiar e privada.

Mas, segundo Chevez (2002a), com o objetivo de usufruir dos incentivos do governo federal, o governo do Estado de Minas Gerais, criou o Programa de Distritos Florestais. Este programa definiu cinco regiões do Estado para implantação das plantações florestais, entre elas, o Vale do Jequitinhonha. Os terrenos priorizados, nesta região, eram os denominadas pelo Estado de terras improdutivas ou inaproveitáveis, das chapadas, que, historicamente, foram utilizadas em regime comunal pelas populações locais, no entanto, eram consideradas pelo Estado como devolutas e portanto públicas.

Com esta interpretação, o governo estadual não reconhecia as formas de ocupação comum e o uso secular destas terras pelas populações. A “invasão” dessas terras de chapada pelos órgãos responsáveis pela delimitação florestal, significou para os produtores uma perda irreparável.

Ainda segundo Chevez (2002a), nessa época, o discurso oficial argumentava que os projetos florestais eram programas de desenvolvimento que iriam certamente contribuir para uma interiorização do progresso, modernização rural, elevação dos níveis de renda da população local e redução nas taxas de emigração rural. Portanto, toda filosofia dos programas de incentivos fiscais se baseava na premissa de que crescimento econômico implicava necessariamente em desenvolvimento social.

Porém, os principais beneficiários dessas políticas foram as empresas siderúrgicas e de reflorestamento, as quais receberam recursos fiscais, financeiros e aportes para aquisição de terrenos e para implantação da monocultura de eucalipto. As terras devolutas foram, então, cedidas ou arrendadas pelo Estado, a longo prazo e a preços simbólicos, para as empresas reflorestadoras. Esse processo provocou inúmeros conflitos locais de posse da terra, como o relatado por Vicente Nica (1993), agricultor e sindicalista da região, citado por Freire (2001). Segundo ele, as terras de chapadas, pertencentes ao Estado, mas usadas pelo povo através de direito de uso de recursos sob manejo comum, foram sendo compradas por um preço simbólico, pela “companhia” que acabava por escriturar todo o terreno dos agricultores.

Além do reflorestamento, o Instituto Brasileiro do Café e o Banco Central financiaram, também na década de 1970, a implantação de lavouras de café nas chapadas do Alto Jequitinhonha. Esta cafeicultura seguiu padrões altamente tecnificados de produção, com utilização, em larga escala, de máquinas e insumos

O avanço destes projetos causou significativa reorganização do espaço econômico e social da região.

O Vale do Jequitinhonha tem sido uma região privilegiada de intervenções por agências e entidades tanto governamentais como não governamentais. Vários programas de desenvolvimento foram implementados, entre eles, podemos citar; SUDENOR/CODEVALE/PRODEVALE, PLANRURAL, PDRI, PAP, MG-II, PRORENDA, CASA DE MÁQUINAS, Bacia do Gravatá, Pró-Campo, e, na segunda metade dos anos 1990, PARATERRA, Banco da Terra, PMC, Comunidade Ativa, PRONAF, e, a partir de 1998, quando o Vale do Jequitinhonha foi incorporado à área da SUDENE, surgem as agências do Banco do Nordeste do Brasil, que atuam com programas de desenvolvimento, como o Farol do Desenvolvimento e Agenda 21.

Entre as razões que levam a este ciclo de intervenção traz-se, aqui, uma análise de Moura (1988), quando em estudos sobre a expulsão da terra camponesa na região, relata um artigo do JB, de 1979, que considera a região do Jequitinhonha a mais

disputada, palmo a palmo, pelos políticos, que sempre procuraram, lá, os seus votos fazendo-os progressivamente deputados mais votados no Estado. Alguns destes programas como CODEVALE e o PLANRURAL foram criados por políticos do Vale.

E o Vale do Jequitinhonha continua sendo cenário das mais variadas intervenções e disputas de força política, no sentido de usar dos rótulos a ele designados como estratégia tanto do governo Estadual como Federal para a busca de recursos no exterior. É notória a observação de que se o Vale do Jequitinhonha consolidar o seu desenvolvimento, ele deixará de ser rentável para o Estado e isto pode não interessar à coletividade política.

2.1.1 - O processo de ocupação

O processo de ocupação do Vale do Jequitinhonha se consolidou no século XVIII, mas há registros evidenciando que, já no século XVI, várias expedições, entradas e bandeiras, originárias da Bahia e São Paulo, ali se faziam presentes, em busca de riquezas minerais.

O povoamento colonizador começa exatamente nas proximidades da nascente do rio Jequitinhonha, deslocando-se, lentamente, no decorrer do tempo, em direção à sua foz. No Alto Jequitinhonha havia muito diamante e ouro. Segundo Ribeiro (1993), os pioneiros começaram a atingir a região por volta de 1550, quando as primeiras expedições portuguesas partiram da Bahia, enfrentando doenças, índios hostis e obstáculos da natureza em busca de riquezas minerais.

No final do século XVII, as bandeiras paulistas, que também saíram em busca de metais e pedras preciosas, encontraram no Serro, pela primeira vez, ouro em quantidades surpreendentes. Os mineradores vasculharam minuciosamente o leito do Jequitinhonha, de seus afluentes e caminharam em suas trilhas. O ouro e o diamante, que afloravam à superfície de seus leitos, arrastavam pela paisagem uma população de aventureiros em busca de riqueza.

Descobriram diamante e ouro em Diamantina, Grão-Mogol, Minas Novas e em sua proximidade, onde foram formando agrupamentos humanos, que, mais tarde, se transformaram em povoados, vilas e cidades.

O impulso para a ocupação da região foi a busca de riqueza rápida, com o trabalho nas minas de ouro e diamantes atraindo uma população que se instalou na região. A atividade mineradora foi a base inicial de sua ocupação e impulsionou o

desenvolvimento paralelo de uma agricultura de subsistência ou camponesa, como ainda de uma pecuária extensiva. (Carvalho apud FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1988:57).

Quando foi desfeita a euforia do ouro, restou o vazio econômico, sobrando para os mais pobres a dispersão pelo meio rural em busca de um pedaço de terra para, dali retirar o seu sustento.

“de sorte que no começo do século XIX, a população que habitava o vale teve que começar a ocupar a mata. Ela oferecia muitas vantagens. Nela havia terra nova, farta, fértil, sem dono, e as lavouras produziam muito alimento e com gasto mínimo de serviço”. (Ribeiro, 1996 p. 12).

Ribeiro (1998) afirma que a população seguia para a mata em busca de aventura, retorno financeiro e, sobretudo, em busca de oportunidade de reprodução. Iam os jovens, mas também os escravos libertos e, muitas vezes, famílias inteiras aventuravam-se para a mata existente. Assim, o Baixo Jequitinhonha e o Mucuri foram povoados por colonos saídos do alto rio, promovendo, portanto, uma continuidade histórica de povoamento e cultura.

A população que ficou no Alto Jequitinhonha, conforme lembrou, Ribeiro (1996, 1998), continuou crescendo e demandando quantidades maiores de alimentos. As técnicas agrícolas tiveram que ser modificadas, os tempos de pousio foram reduzidos para que se pudessem produzir quantidades maiores de alimentos e o aumento da pressão sobre a terra foi sentido na diminuição da produtividade das lavouras.

A redução do tempo de pousio, inevitavelmente, provoca o aumento de trabalho empregado na lavoura. Entretanto, esse trabalho aumenta, de forma concentrada, acumulando-se entre os meses de setembro a março, deixando, para os agricultores, longos períodos de intervalo. E, a partir de 1880, segundo Ribeiro (1996), os agricultores se viram impelidos a procurar serviço fora e a trabalhar, temporariamente, em outras regiões agrícolas, durante o período em que permaneciam desocupados em suas roças, principalmente frente à redução de sua produção.

Começa, assim, a história de exportação de mão-de-obra da região. Os trabalhadores do Jequitinhonha passam a participar das frentes de trabalho rural das regiões centro e sudeste do país.

2.1.2 - A Região do Alto Jequitinhonha

O povoamento desta sub-região teve, no garimpo do ouro e diamante, uma atividade atrativa por excelência, formando, aí, seus primeiros núcleos populacionais.

Com o declínio da atividade mineradora, em fins do século XVIII, suas repercussões sociais e a inviabilidade da importação de alimentos provocada pela retração econômica, condicionaram a dinamização da produção agrícola, gerando a interiorização e o povoamento de forma mais intensa.

A mão de obra, que assegurou a expansão da atividade mineradora no século XVIII, constituía-se basicamente de negros trazidos cativos da África. Em fins do século XIX, com o advento da abolição do trabalho escravo e o declínio da extração aurífera, verifica-se uma acentuada mobilidade desse grupo social, ao qual se incorpora o conjunto de trabalhadores livres, brancos e mestiços, que passam a ocupar terras em torno dos Quilombos e em áreas que ainda não se constituíam propriedade privada.

Em substituição à atividade mineradora decadente, a cultura do algodão assume importante papel na economia desta sub-região, constituindo-se no principal produto comercial das três primeiras décadas do século XIX.

Mas a atividade algodoeira, segundo ciclo econômico que mais fortemente influenciou a região do Jequitinhonha, também cai em declínio e repercute de modo singular na estrutura sócio-econômica, uma vez que a mão-de-obra abundante, mas inviabilizada economicamente, torna-se subaproveitada ou sujeita às determinações da grande propriedade. Instaura-se, a partir de então a dispersão de grande massa da população pelas chapadas, intensificando o surgimento de um campesinato emergente em fins do séc. XVIII, o qual não obstante as restrições a que se sujeitava, volta-se para a produção de alimentos básicos incluindo a prática de atividades agropastoris.

O povoamento do Alto Jequitinhonha concentrou nas áreas de grotas, onde os lavradores podiam fazer suas roças de mantimentos, aproveitando-se a abundância relativa de recursos naturais, inclusive água e fertilidade do solo. Utilizavam nestas explorações um sistema de pousio florestal.

Segundo Boserup (1987) sob esse sistema de exploração, clareiras são abertas anualmente nas florestas e semeadas ou plantadas por uma ou dois anos. Em seguida, são abandonadas durante um período longo, o suficiente para que as florestas as invadam outra vez. Isto significa que o pousio deve durar pelos menos de vinte a trinta anos.

Neste cultivo, as árvores maiores são derrubadas a machado ou por meio da queima de raízes quando estas secam. A vegetação menor é igualmente queimada. Troncos e raízes são queimados e as cinzas deixadas nos campos. Semeia-se e planta-se diretamente nas cinzas, sem qualquer preparo da terra.

As cinzas abundantes asseguram boa fertilidade se o solo e o clima colaboram. As boas colheitas duram apenas um ou dois anos. Novas parcelas são preparadas todos os anos, enquanto as antigas são abandonadas à recuperação da floresta, depois de uma ou duas colheitas.

Quando o pousio é encurtado, ou mesmo eliminado, outro métodos de fertilidade do solo tem que ser introduzidos. Existe, portanto relação direta entre sistema de pousio e técnicas de fertilização.

No sistema de pousio, as cinzas deixadas pela queimada são suficientes para assegurar boas colheitas. Porém, nos sistemas de pousio curto, a fertilização ocorre principalmente à base de excrementos animais, e em sistemas mais intensivos, usam-se, simultaneamente, vários tipos de adubação.

Embora os lavradores tenham desenvolvido um notável conhecimento daquele meio, a redução da capacidade de produzir alimentos manifestou-se rapidamente, e, pelo menos, desde finais do século XIX, começaram a manifestar-se sintomas de declínio de produção.

Na ocupação, com o povoamento sistemático das terras do Alto Jequitinhonha, não houve grande diferença entre posseiro e agregado, até por volta de meados do século XX. Existem poucos registros históricos do lavrador autônomo até os anos 1960. Numa escala cultural, que media o mundo pela fazenda, o terreno familiar e o agrego eram quase indiferenciáveis do ponto de vista das técnicas e dinâmicas. Lavrador autônomo em sua terra só veio a aparecer como personagem independente já no muito avançado do século XX, exatamente quando apareceram e se tornaram, definitivamente, claras as diferenças entre os dois personagens, o lavrador autônomo e o agregado/posseiro. Isto ocorria devido aos regime de exploração de terras que era o sistema de pousio. O sistema de agrego permitia o trabalhador rotacionar a sua lavoura à vontade, pois a fazenda oferecia possibilidades e variedade de terra extensas aos seus agregados.

As situações variavam no tempo, mas o fato é que na medida que fertilidade, fatura e matas livres ficaram mais escassas, a pressão sobre a terra se tornou mais patente, fez com que a questão fundiária emergisse, aí, por volta de meados do século

XX. Este escasseamento de terras e oportunidades é que deu origem a uma transformação nas relações que uniam todos esses personagens. Foi no bojo desse conflito que o agricultor familiar surgiu como personagem autônoma e como sujeito político.

Estudos de 1969, citados por Ribeiro (1998), relatam, nesta época, tímidas observações sobre secas, que cresceram em expressão, até vir a configurar o Vale do Jequitinhonha, nos anos 1980, como a região marcada pela ausência e escassez.

Para quem permaneceu no Jequitinhonha, desde fins do século XIX, as condições de sobrevivência ficaram, progressivamente, mais difíceis, pois a terra definhava em fertilidade enquanto a população crescia e, mais enfraquecida ficava a atividade mercantil com o declínio da produção.

Analisando esta situação, segundo Boserup (1987), vê-se que o aumento da densidade populacional em sistema de pousio foi, historicamente, acompanhado pela transformação tecnológica. A tecnologia agrícola tem relação direta com a dinâmica populacional. Se a população se torna muito densa, é provável que se transite diretamente para o cultivo anual. Nesse caso, o período de repouso é eliminado totalmente. A passagem para sistemas mais intensivos de uso da terra ocorre em resposta ao aumento da população. O crescimento da população é um fator determinante básico nas mudanças tecnológicas da agricultura. Assim, segue-se certa similaridade entre o ritmo em que a população cresce e o ritmo em que a mudança tecnológica se processa na agricultura.

Com o aumento da população os cultivos vão se expandindo e, para o sistema de pousio, fica difícil encontrar novas áreas florestais adequadas. Inicia-se, então, um processo de encurtamento do pousio, começam a cultivar pequenas parcelas de terras e, finalmente, o cultivo com plantios intensivos

Com estas mudanças no sistema de produção, ao mesmo tempo que parte da população saía, a terra ia sendo pulverizada entre os herdeiros, com o tamanho das explorações agrícolas reduzindo-se no correr do tempo.

O Alto Jequitinhonha ficou marcado pela pequena unidade agrícola familiar e migrações. A migração desses lavradores, sazonal ou definitiva, está relacionada à terra, às condições de propriedade, associadas às condições de produção agrícola, ao meio ambiente e à reprodução da população. Segundo Moura (1978), citado por Freire (2001) a fazenda é a grande responsável pelo êxodo rural. Para a autora, o Vale do Jequitinhonha vivenciou a expulsão do agregado do interior das fazendas que antes

eram estabelecimentos agropastoris, e que tendeu ao pastoreio extensivo, ao reflorestamento e às lavouras de café, atividades estas implementadas por sua vez por incentivos da política pública.

Neste cenário, as migrações foram mais acentuadas, a fertilidade e produtividade continuaram declinando, mas ainda é a continuidade dos métodos de cultivo e algumas ações de políticas públicas que garantem a permanência e a reprodução dessa população, como também podem estar contribuindo para a sua expulsão.

2.2 – O Município de Berilo

2.1.2 - O processo de povoamento

O núcleo populacional que deu origem à cidade de Berilo foi o de Água Suja, que teve sua origem ligada às explorações auríferas por bandeirantes que passavam às margens do Ribeirão de mesmo nome, por volta de 1727, quando Sebastião Leme do Prado e outros descobriram ricas minas de ouro na região de Minas Novas. Surgiram, em decorrência, vários arraiais, dentre eles o de Água Suja, localizado, na confluência com o Ribeirão Água Suja.

Em 1729, a povoação já era mencionada como uma das freguesias da região de Minas Novas, na época subordinada ao Arcebispo de Salvador. Somavam-se à freguesia 464 casas e 4.132 habitantes.

Com a decadência da mineração, a freguesia foi transferida, em 1846, para o arraial do Sucuri. Em 1868, é criada a paróquia, sendo sua denominação alterada, em 1877, para Água Limpa. Em 1923, passa a chamar Berilo.

A localidade perdeu, sucessivamente, seus dois nomes primitivos e foi modificando cada vez mais a sua formação administrativa e jurídica. O distrito ganhou sua independência política no dia 30 de dezembro de 1962, desmembrando-se do município de Minas Novas. No dia 1 de março de 1963, ocorreu-se a instalação do município, integrante do Estado mineiro, tendo como sede municipal a Vila de Berilo.

O município de Berilo está localizado na Macrorregião do Jequitinhonha, sub-região do Alto Jequitinhonha⁹, e Microrregião de Capelinha¹⁰. Ocupa uma área de 580 km²., com uma população de 12.989 habitantes.

⁹ Observar mapa em anexo.

¹⁰ Divisão administrativa do Estado de Minas Gerais, conforme dados da SEPLAN-MG, observar mapa em anexo.

Berilo, hoje, está dividido em duas grandes regiões, sendo a sede do município e o distrito de Lelivéldia. Estas regiões abarcam 34 pequenos agrupamentos, que são as comunidades rurais.

Berilo tem como municípios limítrofes, Grão Mogol, José Gonçalves de Minas, Chapada do Norte, Francisco Badaró, Minas Novas e Virgem da Lapa. Como principais rodovias que servem de ligação são as MG-114, MG-308, BR-120, MG-434, MG-129 e BR-381.

O índice pluviométrico anual é de 841 mm, e a altitude máxima é de 983 m, na Cabeceira do C. Sobrado e a mínima 384, no Rio Araçuaí, no ponto central da cidade é de 420 m. A temperatura média anual é de 24,4 C, sendo a média máxima anual de 31,1 C e a média mínima anual de 19,3C. Os principais Rios são o Rio Araçuaí e o Rio do Altar., sendo a principal Bacia a do Rio Jequitinhonha. O relevo predominante é ondulado em cerca de 60%, sendo 10% plano e 30% montanhoso.

2.2.2 - Caracterização social e econômica

Com base nos dados do IBGE, pode-se fazer uma análise da população do município, observando as décadas anteriores.

Quadro 1: População do Município de Berilo¹²

ANOS	URBANA	RURAL	TOTAL
1970	951	14.735	15.686
1980	1.296	16.393	17.689
1991	2.110	15.635	17.745
2000	3.024	9.965	12.989

Fonte – IBGE

O quadro 01 acima, mostra que, entre 1970 e 1980 a população total cresceu em 2.003 habitantes, sendo que, no urbano, em 345 habitantes e, no rural, 1.658. Entre os anos de 1980 a 1991, a população urbana cresceu em 814 habitantes e a rural decresceu em 758 e, no total, houve um acréscimo de 56 habitantes. Entre os anos 1991 para o ano 2000, a população rural reduziu-se em 5.670, a urbana aumentou em 914, mas, no total, a redução foi de 4.556, o que revela um acentuado êxodo no município. Olhando a

¹ ² O município de Berilo foi emancipado em 1962, e o censo demográfico é realizado de 10 em 10 anos, estes dados só foram levantados a partir de 1970.

década de 1980, percebe que houve uma pequena mobilidade, relação rural/urbano, mas que este deve ter ocorrido dentro do próprio município.

Estes dados são do censo realizado no município pelo IBGE, e como o êxodo sazonal na região é marcante, estes resultados dependem do período em que o censo foi realizado, pois caso tenha ocorrido no período de entressafra, ou seja, de maio a novembro, com certeza os números podem não retratar a realidade. Este pode ser o fator que explica a grande diferença do ano 2000.

Dados do ano de 2002 confirmam que migraram do município de Berilo 4.850 pessoas para trabalharem no corte de cana, em São Paulo. Portanto, sendo estes dados levantados depois do ano 2000, e considerando a população de 2000, podemos constatar que de um universo de 12.989 habitantes isto corresponde a 37% da população¹³.

O município de Berilo, assim como os demais do país recebe verbas de transferências constitucionais e voluntárias. As transferências constitucionais referem-se a um rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados. É um cumprimento aos dispositivos constitucionais efetuar estas transferências. Dentre as principais transferências da União, previstas na Constituição destacam-se são o FPM (Fundo de Participação de Municípios) onde estão incluídos valores do IPI (Imposto produto industrializado e IR (Imposto de Renda), FUNDEF (Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), FEX (Auxílio Financeiro para Fomento a Exportação), o ICMS (Imposto sob Circulação de Mercadorias e Serviços,) que tem repasse Estadual e Federal, o ITR (Imposto Territorial Rural), FEP (Fundo Especial do Petróleo), CIDE (Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico) e o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

As verbas voluntárias são recursos repassados em decorrência de celebração de convênios, ajustes, acordos ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras.

Apresenta-se, a seguir, o quadro 02 com valores de arrecadação referentes aos meses de Janeiro a Setembro de 2004, não constando valores de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), e outras arrecadações municipais, bem como as transferências voluntárias, que não foram disponibilizados pela secretaria de finanças da prefeitura municipal.

¹ ³ Fonte: Pastoral dos Migrantes Temporários, de Guariba – São Paulo – Diocese de Jaboticabal – SP – CNBB.

Quadro 2 – Arrecadação Municipal - Meses de Janeiro a Setembro/2004

MESES	ICMS	FPM	ITR	FEX	FUNDEF	FEP	FNDE	CIDE	TOTAL
Janeiro	53.841,28	439.400,55	17.99,42		79.833,39	4.023,66			578.898,30
Fevereiro	52.154,80	408.857,25	26,05		69.508,88	4.201,03	8.820,02		543.578,03
Março	51.169,63	459.369,58	56,88		71.053,96	4.240,19	7.613,22		593.503,47
Abril	52.423,19	427.785,72	0		73.059,52	3.880,02	3.171,47		560.319,92
Maior	54.274,89	498.535,48	8,5		76.028,73	4.688,01	8.316,87		641.852,48
Junho	57.757,04	323.420,07	0		71.860,00	4.299,33	2.891,07		460.227,53
Julho	57.410,73	336.373,85	175,79	2.287,50	73.816,01	5.134,65	8.080,54	15.635,54	483.279,07
Agosto	64.926,32	437.567,70	17.711,61		79.456,81	4.954,68	7.043,45		627.296,11
Setembro	62.304,53	378.913,31	103,4	289,56	82.260,38	5.305,00	8.523,14		537.699,32
TOTAL	506.272,41	3.710.223,51	19.881,65	2.577,06	676.877,68	40.726,59	54.459,78	15.635,54	5.026.659,18

FONTE – Banco do Brasil S/A e FNDE

Analisando o quadro acima, tem-se um valor arrecadado de R\$5.026.654,23, nos nove primeiros meses do ano de 2004, sendo que o FPM é a maior receita, representando 73,8%. Em seguida, vem o FUNDEF, com o valor de R\$676.877,68 representando 13,5% da arrecadação, o ICMS com valor de R\$506.272,41, representa 10% e as demais receitas representam 2,6% da arrecadação. A importância das transferências da União na composição deste quadro é evidente.

O PIB (Produto Interno Bruto) do município de Berilo, no ano de 2000, foi o seguinte: Agrícola R\$2.537.462,26, Industrial R\$1.664.747,45 e Serviços R\$10.150.056,31,¹⁴ o que totaliza um valor de R\$14.352.266,02. Sendo a população de 2000, 12.989 habitantes, temos um PIB per capita de R\$1.104,96.

A maior parte da população ocupada se encontra no setor primário (agropecuário, pesca e extração vegetal), num total de 5.190 pessoas, sendo que, no setor industrial, é de 265 pessoas, setor do comércio de mercadorias, 202 pessoas e, no setor serviços, 1.263 pessoas, perfazendo um total de 6.920 pessoas ocupadas.¹⁵ Vê-se que a atividade mineradora do município que sobressaía como força econômica, no

¹⁴ Fonte – Fundação João Pinheiro 2004

¹⁵ Informações do Realidade Municipal da EMATER-MG

século anterior, cedeu lugar à atividade agropecuária. É, portanto, nesta atividade que encontra a principal fonte geradora de ocupação e renda.

Os principais produtos agrícolas, são, abacaxi, com uma área colhida de 30 ha, cana-de-açúcar com 250 ha, café com 150 ha, feijão 244 ha, Milho 1.000 ha, mandioca 100 ha, aparecendo outras culturas com áreas bem reduzidas. A pecuária se representa pelos bovinos com 9.452 cabeças, suínos 2.400 cabeças, aves 32.000 cabeças, caprinos 105 cabeças e ovinos 18 cabeças¹⁶.

Apesar de um índice pluviométrico de 841 mm anual, estas chuvas são mal distribuídas e são constantes as estiagens, o que tem contribuído para a redução do rebanho bovino e das áreas plantadas com lavouras, estimulando as migrações.

Quadro 3 – Estrutura Fundiária do Município de Berilo

ÁREA	Nº DE IMÓVEIS	%	ÁREA TOTAL – HÁ	%
Menos de 20 ha	1.768	86,2	13.439,7	35,9
20 a 40 há	179	8,7	5.059,0	13,5
40 a 80 há	60	3,0	3.188,7	8,5
120 a 160 há	11	0,6	1.621,9	4,5
160 a 200 há	1	0,05	164,4	0,5
200 a 240 há	1	0,05	230,0	0,6
240 a 400 há	6	0,3	1.901,2	5,0
400 a 600 há	4	0,2	2.003,3	5,3
600 a 800 há	0	0	0	0
800 a 2000 há	2	0,1	2.802,4	7,5
TOTAL	2.048	100	37.471,3	100

Fonte INCRA (1998)

Analisando o quadro 03, acima vê-se que a maioria dos estabelecimentos registrado no INCRA são de agricultores com pequenas áreas para exploração das atividades agropecuárias. 98,6% das propriedades se enquadram no grupo com áreas menos de 120 ha e ocupam 61,5 % da área total do município. 1,4% dos imóveis ocupam 38,5% da área total e 22,7% da área estão com 0,2 dos imóveis.¹¹

Estes são dados da estatística cadastral do INCRA. Como o INCRA não exige o documento de registro da terra para fazer o cadastro de produtor rural fica valendo a

¹⁶ Conforme dados do IBGE 2000

¹¹ O módulo fiscal no município de Berilo é de 40 ha.

palavra do produtor e temos informação de pessoas que têm a propriedade ou posse da terra e não são cadastrados como produtores rurais. Portanto, esta tabela pode não representar a situação do município em questão.

Outra fonte de renda e ocupação no município é o artesanato de tecelagem, embora o algodão seja uma cultura escassa, é expressiva a sua produção, e na maioria é comercializado em outras regiões do Estado, do País e até, no exterior, inclusive a Europa.. A matéria-prima é adquirida das cidades vizinhas.

No município está sendo construída uma Usina Hidrelétrica, Usina JK, conhecida popularmente como Usina Irapé, com capacidade de gerar, aproximadamente 360 MW de energia elétrica e tem como expectativa gerar 5.000 empregos durante seus cinco anos de construção. Esta barragem está sendo construída no Rio Jequitinhonha e tem seu ponto principal no distrito de Lelivéldia¹².

Existe um centro de comercialização, conhecido como mercado municipal, que é o ponto de apoio do agricultor familiar, tendo como pico de movimentação os dias de sábado. Mas, neste espaço além do agricultores familiares, vendedores ambulantes e informais ocupam um grande espaço para a comercialização de outros artigos como vestuários, eletro-eletrônicos, bijuteria, etc, ficando o espaço para os produtos da agricultura familiar comprometido, o que leva ao desconforto de estarem usando a rua em frente, e, na lateral para a exposição de seus produtos ao sol ou chuva¹³.

O município conta com vários órgãos que prestam serviços à população, como uma agência do Banco do Brasil S/A, escritório local da EMATER-MG (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais), um posto de serviço do Banco do Nordeste do Brasil, agência dos Correios, escritórios da CEMIG, (Centrais Elétricas de Minas Gerais), COPASA (Companhia de Água e Saneamento) e Posto da Polícia Militar.

Como entidades organizadas de agricultores e sociedade civil, temos as Associações Comunitárias, Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR, Associação Comercial e Industrial e Agropecuária de Berilo – ACIAB e a ARAI – Associação Rural de Amparo a Infância, uma ONG ligada ao Fundo Cristão, que presta serviços de assistência às crianças do município através de apadrinhamentos.

Dentre as organizações associadas aos programas de desenvolvimento estão instalados o Fórum do DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, o

¹² Informações obtidos junto a chefia do consórcio responsável pela obra.

¹³ Observar foto em anexo.

CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento, o Farol do Desenvolvimento e a Agenda 21.

A UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto desempenha pesquisas e trabalhos no município nos aspectos referentes à história, saúde, meio ambiente e educação.

O município conta com os seguintes serviços de saúde: um hospital municipal com capacidade para 50 leitos, atendendo nas clínicas básicas como clínica médica, pediátrica, obstetrícia e cirurgia, contando ainda com fisioterapia, laboratório de análises clínicas, raio X, ultra-sonografia e eletrocardiograma. Clínica de odontologia com 10 consultórios, trabalhados por 6 profissionais da área, 04 postos de saúde, sendo 1, na cidade, e, 03, na zona rural e 2 equipes do PSF – Programa de Saúde da Família.

Na área de educação, conta com 31 escolas municipais, 19 escolas estaduais, 02 escolas de ensino médio e, em parceria com a Universidade de Ouro Preto, montou um Núcleo de Ensino Aberto à Distância, com um curso de graduação em Normal Superior. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 0,680, a taxa de alfabetização é de 77% e a taxa de crescimento anual da população ficou em -0,19, verificando-se um crescimento negativo¹⁴.

Não existe no município o Sindicato dos Produtores Rurais, ou seja, o Sindicato Patronal. Este fato se dá porque no município não prevalece a presença da agricultura patronal e os que são considerados como grandes produtores, que possuem áreas acima de 100 ha, representam apenas 2% das propriedades. Assim, todos os produtores rurais são filiados ao STR do município¹⁵.

2.3 – A comunidade de Capão

2.3.1 – As primeiras ocupações

A ocupação desta localidade se deu por volta de 1850, quando dois irmãos, um homem e uma mulher, ali se instalaram. A mulher casou-se com um morador de outra região e constituíram uma família de 16 filhos, os quais permaneceram na localidade, constituindo outras famílias que contribuíram para a expansão das áreas de ocupação.

¹⁴ conforme dados do IBGE, ano 2000.

¹⁵ conforme informações do STR de Berilo

Porém, neste mesmo período, acontecia o povoamento de uma região localizada abaixo destas áreas, com uma outra família, região esta que, com a proximidade, à outra caracterizou-se fazer parte da mesma ocupação e da mesma localidade.

Dessa forma origem da comunidade de Capão se deve à ocupação destas áreas por duas famílias, que, ali, se estabeleceram e formaram uma população que, até hoje, é constituída por descendentes destas famílias.

A origem do nome está relacionada com a definição que se dá à palavra capão, que é uma porção de mato isolado no meio do campo, esta definição é confirmada pelos moradores da comunidade, quando definem .

*“capão é uma área de mata fechada na baixada, ou encostas em pés de chapada, onde tem aquelas matas que existe nascente. E os primeiros moradores ocuparam estas áreas devido a proximidade às nascentes de água” .
(.....)*

Há depoimento de moradora mais velha da comunidade, que diz:

“quando cheguei aqui ainda tinha muita mata que foi abrindo aos poucos, a chapada era toda fechada e tinha até bicho bravo. Uma das primeiras casas foi a minha e depois meus filhos foram casando e construindo as moradas formando a comunidade” (.....).

Há uma aplicação generalizada do conceito de comunidade e não é tão simples uma definição, pois há enfoques diferenciados para a aplicação própria dos diversos conceitos, mas, neste trabalho, usou-se o conceito dos moradores, que foi transmitido pela ótica da igreja católica.

Para os moradores daquela localidade, a formação da comunidade se dá quando define um vínculo com a igreja de ser uma referência para as atividades religiosas, legitimadas pelo paróquia.

Portanto, isto se deu na década de 1980, quando veio para a comunidade uma professora, que já era participante dos movimentos da igreja. Esta professora, sentindo-se incomodada com a falta de cultos, catequese, procurou os dirigentes da paróquia e manifestou a necessidade da igreja ter uma referência naquela localidade. Este fato pode ser comprovado com os depoimentos a seguir:

“Ai cheguei aqui e todo Domingo aquele paradeiro, sem culto, sem nada,gente como que fica desse jeito, vamos criar uma comunidade aqui”. (.....)

“Antes aqui não era comunidade, tinha Capão, mas não tinha espírito de comunidade.” (.....)

“É nós pra fundar a comunidade aqui, logo que casei, as crianças pra batizar, nós panhava culto era ni Lamarão. Não tinha comunidade aqui. Era pra rezar, batizar, a escola, tudo era lá. Ai a comadre (.....) veio pra cá, daí pra cá conseguiu a comunidade aqui no Capão e ficou mais fácil.” (.....).

As informações são de que depois de fundada a comunidade melhorou muito, o povo passou a reunir-se. E que, ao reunir-se para o culto, falava de outros assuntos, tinha um momento de falar sobre o que precisava para a comunidade.

Como exigência da igreja para a formação da comunidade, havia a indicação de pessoas que seriam dirigentes, e estas pessoas além de representar a comunidade diante da paróquia passaram a representar também junto ao poder público, levando as reivindicações da comunidade. E constatou-se ser a mesma família que, até hoje, permanece como representante da comunidade junto à igreja e junto às instâncias de poder das políticas públicas.

As diferenças sócio-econômicas de Capão se registram desde a sua ocupação, quando uma família era mais abastada e a outra menos favorecida economicamente, isto caracterizou uma formação social diferenciada. Exemplo disso está desde os primeiros traços históricos, quando uma família teve condições de contratar professores particulares para dar aula aos filhos, enquanto a outra família criou os filhos analfabetos, em depoimento uma progenitora desta família relata:

“No tempo dos meus filhos não tinha escola, era pagado tudo, e a gente era fraco não podia pagar pra por os meninos da escola.” (.....)

Em contraposição, tem-se o depoimento da outra família:

“A primeira escola de alfabetização que teve em Capão foi particular, surgiu mais ou menos em 1930, apareceu um homem e minha vó tinha muitos filhos, um tanto de rapaz, e aí esse homem ficou lá dando aula particular pros filhos aprender a ler, todos sabem ler, mas as mulheres não, as mulheres de antigamente, a leitura não era pra mulher, só os rapaz aprendia, as mulheres nenhuma aprenderam. Era pagado, pagou pra esse homem ensinar os filhos dela e mais alguns, tinha uns que tinham até loja e mandavam os filhos tudo pra lá pra estudar.” (.....)

Esta segregação é percebida tanto pelos moradores da comunidade como pelo poder público e seus órgãos afins que usam as expressões o grupo dos (nome da família) e os lá do Capão, quando admitem que a renda dos produtores de abacaxi é maior que a renda dos que não plantam abacaxi e no depoimento do prefeito municipal que afirma:

“ Na hora que a gente chega no Capão e fala assim, vocês são independentes, é na sua plenitude, vive a força do trabalho todo mundo ali que mexe com o abacaxi é independente.” (representante do poder municipal)

2.3.2 - Características sócio-econômicas

Capão está a 25 km da sede do município, Berilo, sendo o acesso feito por estrada intermunicipal, de chão batido, em região de chapada, não sendo prejudicado em período chuvoso. Porém, o acesso á localidade de Capão, onde os moradores se estabelecem, extravia-se desta estrada de chapada , em um percurso de 5 km, feito por estrada vicinal, que fica intransitável para veículos em período chuvoso.

Está localizada na região de solos de chapada e de baixada. Os solos de chapada são planos, com vegetação típica de cerrado, solos bem estruturados, friáveis, constituídos de excelente camada de matéria orgânica, que tem a função de reter a água das chuvas e ao mesmo tempo abrigar o oxigênio para as raízes, condições mínimas no cultivo do abacaxi. Esta região funciona como captadora e armazenadora de água de

chuvas. Já os solos de baixada são latossolos, de características arenoargiloso, de formação ondulada, onde prevalece o cultivo de lavouras brancas. Tem como cursos d'água as nascentes do Bem Querer e do Capão, sendo os dois córregos existentes na comunidade¹⁶.

A comunidade de Capão possui, conforme contagem dos moradores, que usam a estratégia de considerar uma casa como uma família, 76 famílias de agricultores familiares.

Destes agricultores familiares, 32 trabalham com o cultivo da cultura do abacaxi, sendo que 20 deles trabalham de forma coletiva, formando um grupo de produção de abacaxi, 07 trabalham de forma individual e, ainda, 05, às vezes, se juntam ao grupo para a comercialização de sua produção.

As moradias são de boa qualidade, todas de alvenaria e telhas cerâmicas, tendo em seu interior todos os equipamentos necessários para as atividades domésticas, bem como a antena parabólica. Estas moradias estão distribuídas entre 150 a 500 metros de distância uma das outras.

Capão dispõe de água encanada e distribuída a todas as famílias, energia elétrica, escola de 1º a 4º série do ensino fundamental, transporte escolar para os alunos complementarem o ensino fundamental e o 2º grau em escola do distrito próximo.

Seus moradores estão divididos em três igrejas, Assembléia de Deus, Cristã no Brasil e a Católica. A maioria, entretanto, pertencente à igreja católica. Tem um posto de serviço telefônico para atendimento aos moradores e um cemitério coletivo.

Possui um comércio local, tipo mercearia, que distribui todos os produtos da cesta básica, inclusive com açougue. É, neste estabelecimento, que funciona o posto de serviço telefônico e que tem como proprietário o atual presidente da associação, um dos maiores proprietários de terras e que tem um dos maiores plantios de abacaxi.

É, neste estabelecimento, também, que se realizam as discussões, tomadas de decisões, reuniões para acertos da venda coletiva de abacaxi, bem como é nele, o referencial para a divulgação das informações para todos os moradores. É, deste espaço, diga-se não formal, que saem as reivindicações que são encaminhadas aos setores afins. Isto se confirma na fala dos moradores.

“ O que tá prejudicando a todos, aqui no boteco mesmo tem hora que a gente conversa, quando tem alguma coisa assim que nós precisa ir lá

¹⁶ Informações oriundo do Relatório de atividades da Emater-MG.

conversar com o prefeito que não pode ficar dessa maneira, aqui nós conversa e tal dia nós vamos lá, e pronto.” (.....)

Outro espaço usado para divulgação na comunidade é a igreja católica, através do culto e, também a escola, mas entre os depoimentos, o espaço maior de articulação e comunicação da comunidade é a venda.

2.3.3 - Formas de acesso á terra

Na comunidade de Capão há uma variação, que está relacionada com a localização das terras, sendo terras de chapada e terras de baixada. Mas, dentre as formas de acesso à propriedade da terra, identifica-se entre os entrevistados a herança e a posse. A aquisição, via de regra, é atribuída aos avós, mesmos as terras de chapada que foram adquiridas em regime de posse.

“A mesma terra que era dividida e passada para os filhos. A terra de chapada era devoluta, não tinha dono, quem morava em baixo mandava em cima, sempre foi, manda em frente a sua terra que seguia até a chapada, cercava e trabalhava, aí os netos e filhos foram ficando. Os que não tem frente para a chapada, só tem as terras de baixada.” (.....)

Predomina entre os depoimentos dos moradores mais velhos, que;

“em tempos anteriores todos os moradores da comunidade utilizavam estas terras de chapada para as atividades agrícolas, mas não as tinham como suas, todos os moradores trabalhavam, mesmo os que não tinha terras contíguas à chapada, plantavam mandioca e abacaxi, mas em pequenas quantidades, as áreas eram grandes,, tinham muita distância, e não usavam cercas de arame como hoje, faziam cercas de três varões de madeiras mais estacas e forquilhas, que apodreciam com o tempo e não delimitava nenhuma área e nem dono. Mas com o passar do tempo, quando foram descobrindo as vantagens das terras na chapada foram cercando e a chapada acabou,

era um local onde todo mundo trabalhava lá dentro, mas agora a chapada já tá toda dividida, toda tem dono”..(.....)

Aconteceu que os agricultores não viam na chapada uma terra produtiva, uma vez que não produzia lavouras brancas como arroz, feijão, milho e outras, que eram as mais comercializáveis, na época, então ninguém cercava a chapada, mas com o incentivo à cultura do abacaxi, produto que deslanchou no mercado, os agricultores que tinham a terra na baixada, foram subindo as cercas tomando posse nas terras de chapada.

Assim, o acesso às terras de chapada se deu para os que tinham um pedaço de terra em baixo que estendia até a chapada. Para os moradores, a chapada antigamente tinha o nome de terras devolutas, com isto, quem tinha uma parte de terra nas encostas avançou até a chapada e ficou com a posse. E, hoje, a chapada não dá para todos, por que o número de agricultores cresceu, e, assim, a chapada diminuiu, o que obviamente, esclarece que a relação homem/terra aumentou.

“e aí a chapada não dá pra todo mundo mais, por que o povo juntou demais, cresceu demais, aumentou muito e então a chapada diminuiu.” (.....)

2.3.4 - A cultura do abacaxi

A cultura do abacaxi, na comunidade de Capão¹⁷, tem como um dos seus precursores o Sr. Egídio, genro de Paulina Botelho, uma das primeiras famílias que, ali, se instalou. As primeiras mudas foram trazidas por ele da localidade de Água Solta, que fica próxima ao distrito de Lelivéldia, onde seu pai trabalhava com o plantio de abacaxi.

A partir dessas primeiras mudas o plantio foi se expandindo entre os moradores e a cultura foi se consolidando até os dias de hoje. Desde essa época, o plantio já era feito na região de chapada, o que leva o extensionista local da EMATER –MG afirmar:

¹⁷ Observar foto em anexo

“que os agricultores sabiamente, há muito tempo descobriram a vocação destas terras, cultivando o abacaxi, cultura adaptada às condições do ambiente.”

Porém, esta produção era em pequena escala e na maioria das vezes as lavouras se infestavam de doenças, o que depreciava a qualidade dos frutos, mas os agricultores também não estavam com a devida preocupação em relação às exigências e constantes mudanças do mercado.

Esta cultura que veio persistindo no tempo, demonstra, nos últimos anos, relevante importância tanto para a comunidade quanto para o município. A produção de abacaxi é a principal fonte de renda para as famílias que estão nesta atividade.

“É o abacaxi que dá dinheiro aqui, as outras planta só dá algumas vezes, mas se fosse pra comer assim no ano, não dava, não tinha jeito, tinha que caçar um outro jeito pra arrumar dinheiro pra comprar as outras coisas que falta em casa pra compensar”. (...).

É, a partir da produção do abacaxi, que despertou na comunidade um forte poder de organização e espírito de trabalho coletivo, o que veio demonstrar que a partir da organização com interesses comuns, é possível realizar atividades com sucesso.

“Aqui a gente trabalha em grupo, que o abacaxi ensinou a gente trabalhar agrupado, que não tem jeito da gente trabalhar separado, por que o abacaxi é o reforço, cê vai vender em Araçuaí, todo mundo tem um pouquinho, vai que vai todo mundo vender separado, cada um com um carro, vai 10 pessoas vender 1000 abacaxi, vai virar 100 aqui em cada monte, vai virar cada monte de 100, então a despesa aumenta demais e o carro não tem como levar separado, então cê é obrigado a trabalhar agrupado, não é por que cê quer é por que é obrigado, é obrigado a trabalhar em comunidade, trabalhar dessa forma.” (...)

O município de Berilo está conhecido em toda região do norte e nordeste do Estado de Minas Gerais e, praticamente, todas as capitais da região sudeste conhecem o abacaxi de Berilo, isto é motivo de orgulho para a população e para o poder público.

O ápice da produção do abacaxi, que levou o município de Berilo e comunidade de Capão às manchetes estaduais e ser considerado uma política pública de sucesso,

pelos agentes da política pública, iniciou-se a partir de um bate-papo entre eles , quando acharam que deviam fazer alguma coisa para melhorar a produção do abacaxi, foi quando procuraram o órgão de assistência técnica no município, a EMATER-MG, para discutirem a questão com o técnico local.

Com este contato, foi realizada uma reunião com agricultores e extensionista, em 1995, época em que estava em ação uma política pública estadual o Programa PMC - Programa de Mobilização de Comunidades, e, também, em implantação o PRONAF crédito rural.

Estes agricultores, organizados em grupo, e, em nome da Associação, aderiram à política pública estadual, programa denominado PMC, (Programa de Mobilização de Comunidades), criado pelo Decreto Estadual n.º 36820 de 24/04/1995, que foi elaborado e implantado com o propósito de promover o desenvolvimento rural, operando por meio de apoio técnico e financeiro a projetos propostos pelas comunidades mobilizadas e organizadas com representação jurídica, sem fins lucrativos. O programa preconizava o financiamento de atividades produtivas de cunho coletivo, para a geração de trabalho e renda. Com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo o financiamento a fundo perdido.

Porém, como estes programas levam tempo para análise e estudo e são passíveis de não serem aprovados, neste mesmo período, os agricultores enviaram um projeto para outro programa de política pública federal, o PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, linha financiamento da produção (crédito rural), que tem como objetivo o aumento da produção agrícola, melhoria da renda, melhoria da qualidade de vida, geração de ocupação e redução do êxodo rural, buscando a permanência do agricultor no campo, em condições de bem estar social (Conforme Manual do Pronaf).

O projeto para aquisição de crédito rural, PRONAF, via Banco do Brasil, foi aprovado e estes agricultores iniciaram, em 1995, o plantio da lavoura de abacaxi, dentro da tecnologia preconizada para a cultura. No ano seguinte, 1996, foi aprovado o projeto do PMC, que não exigia reembolso, o que reforçou o plantio da cultura em um segundo ano consecutivo.

A partir destes dois plantios, a lavoura tecnificada se estabeleceu, atravessou prolongadas secas e o pico da safra veio em 1997, quando os agricultores sentiram a necessidade de buscarem mercado fora da região.

Com o projeto de lavoura coletiva de abacaxi, financiado pelo PMC, o município de Berilo, foi premiado, em 1998, no Concurso Cidade Solidária, na categoria de menção honrosa, organizado pela revista Cidades, com o apoio do Programa Comunidade Solidária, do Governo Federal.

O sentimento, entretanto, dos agricultores tanto como do poder público, é de que este prêmio é resultado não do momento em que o PMC financiou a lavoura, mas de um trabalho que já vinha sendo feito há mais tempo no que diz respeito à produção, organização e espírito coletivo, o que talvez poderia precisar, desde o final da década de 1980, quando iniciaram na comunidade ações da política agrícola municipal que dava suporte à produção e comercialização da cultura do abacaxi.

2.3.4.1 - Comercialização

Desde os primórdios do cultivo do abacaxi o processo de comercialização passou por várias fases até chegar à organização de hoje.

Os primeiros plantadores de abacaxi comercializavam o produto na feira local, transportando-os em animais de carga, tipo costal ou seja balaio de cada lado, levando de 70 a 80 abacaxis em cada animal e, às vezes levava, na garupa, em um saco grande, colocando 10 frutos de cada lado, punham na cela do animal no qual montavam para a viagem até à cidade. Os frutos eram calçados com capim para não amassarem ao encostar um no outro, técnica que é utilizada até hoje, quando o abacaxi é colocado sobre camadas de capim colchão, que é bastante macio e que existe em grande disponibilidade na região.

As estradas eram ruins, tipo carreiros ou seja trilhas onde só é possível transitar pedestres e animais e ainda tinha uma passagem pelo rio, o qual em período chuvoso enchia e ficava perigoso atravessá-lo.

Nesta época a venda era individualizada, cada produtor levava o seu produto para a feira e há depoimentos de que; *“como era difícil as condições para vender, as vezes deixava a produção perder na roça.”*

A venda, de forma coletiva, surgiu no final da década de 1980, quando se inicia uma política agrícola municipal, formalizada no PMDS, Plano Municipal de Desenvolvimento Social, onde contemplava apoio à comercialização para a comunidade de Capão. Neste período, já havia um aumento das áreas de plantio e da produção.

A prefeitura municipal cedia o caminhão para o transporte, os agricultores juntavam os frutos, cada um contava a sua produção e formava a carga. Este transporte trouxe a oportunidade de comercializar o produto para além da feira de Berilo, atingindo outros municípios como Araçuaí e Virgem da Lapa.

Outra parceria que foi identificada na comunidade, foi o apoio do STR que, além de fazer contatos na busca de compradores, cedia o veículo para transporte da produção.

Esta forma de comercialização foi-se expandindo em consonância com a expansão da área e da produção, até que no momento o caminhão adquirido com recursos da política pública PRONAF Infra-estrutura e Serviços, não dá conta de atender à demanda dos agricultores, eles se organizam e alugam caminhões para conseguirem escoar toda a produção em tempo hábil.

Mas este processo de organização não atinge a todos os agricultores, existem alguns deles que não utilizam desta forma de comercialização e vendem sua produção isolada tanto na feira de Berilo como em outros município próximos.

Em um primeiro momento, quando a produção passou a atingir patamares além do consumo regional, surgiu a presença de intermediários no processo de comercialização, negociando com os agricultores e repassando para os distribuidores. Há registros de que um próprio participante do grupo de produção usou desta prática levando o produto para vender e trazendo insumos para comercializar com os colegas do grupo. E, também, que um participante do grupo tentou atrapalhar uma venda já fechada em Belo Horizonte, no propósito de adquirir os frutos dos colegas a um preço e vender a um preço maior para o distribuidor, levando aí uma fatia de lucro.

Estas situações, aos poucos foram sendo percebidas pelo grupo que atentaram para o fato de que, com a comercialização direta com o distribuidor, poderiam ter mais ganhos. Buscaram formas de articular a venda, de forma organizada, neutralizando as intermediações e, hoje, o próprio grupo busca o mercado e faz as negociações junto aos distribuidores.

2.3.4.2 – A festa do abacaxi

A festa do abacaxi surgiu no fórum do DLIS. Dentro das propostas da agenda de desenvolvimento do Fórum DLIS havia a orientação de realizar uma atividade que ficasse como marco no município e que era interessante algo que mostrasse a cara daquele local.

Em reunião do Fórum DLIS que tinha em pauta uma apresentação do extensionista da EMATER, ele aproveitou a oportunidade e fez uma explanação sobre a produção de abacaxi no município, suas vantagens e importância.

Entre os participantes, havia um agricultor que era produtor de abacaxi, ele deu a idéia de fazer a festa do abacaxi como marco no município. A sugestão foi encampada por todos e a primeira festa foi realizada em 2002.

Esta festa é uma promoção do Fórum DLIS, com o envolvimento dos produtores de abacaxi e a parceria da Prefeitura Municipal, Emater-MG, STR (Sindicato de Trabalhadores Rurais), Escolas e ARAI (Associação Rural de Amparo à Infância).

Os recursos financeiros arrecadados com a festa estão sendo repassados à comunidade de Capão, com o objetivo de construir um galpão para armazenamento da produção durante a colheita e como suporte ao armazenamento de insumos quando do plantio.

Ao indagar como se deu a negociação entre os organizadores do evento para a destinação dos recursos financeiros arrecadados com a festa, percebe-se que não houve negociação e nem foi consenso do grupo e, sim, uma decisão de poucos, pois se identificou que gerou ciúmes das outras associações de comunidades que, também, produzem abacaxi,

“olha, teve um pouco de ciúmes, até mesmo por que foi um agricultor de Cardoso que deu a idéia da festa e aí quem pegou o lucro foi a comunidade de Capão né, mas a gente tentou convencer, esclarecer, que a gente pegou mais a comunidade de Capão, que na verdade a produção começou em Capão.” (coordenadora do Fórum DLIS)

Esta citação sinaliza existência de discriminação ou de preferência das ações da política pública em favor da comunidade de Capão. Há depoimentos de que, na última festa, houve tentativa de barrar a participação da comunidade de Cardoso, que eles não foram inseridos na organização e nem convidados a participar da festa.

2.3.5 - Agricultura familiar de Capão

Apartir das reflexões sobre os diferentes enfoques da agricultura familiar, retratados no Capítulo I deste trabalho, tomou-se como referência para este estudo a

categoria agricultor familiar, por ser o debate que mais aproxima da realidade em questão e, até mesmo, por ser o que tem, até o momento, dominado as discussões tanto acadêmicas quanto da política pública.

Trazemos uma caracterização do agricultor familiar de Capão, que trabalha com a mão de obra familiar, troca de dias de serviço e contratação esporádica, são filiados ao Sindicato dos trabalhadores Rurais de Berilo, diversificam a produção, são proprietários e posseiros, a renda advém da produção agropecuária, de aposentadorias e da migração, todos moram na propriedade, a maioria deles é alfabetizado. Mas, há uma divisão entre estes agricultores no que se refere à localização das terras e às atividades trabalhadas.

Os que detém posse de terras na chapada, têm sua maior fonte de renda na exploração da cultura do abacaxi, sendo que, entre estes, há os que se organizam em grupo para a comercialização da produção e aquisição de insumos e outros que atuam de forma individualizada.

Outra parte destes agricultores, que possuem terras na baixada, não plantam abacaxi, têm em suas atividades agropecuárias as lavouras brancas e a pecuária e a sua maior fonte de renda vêm do êxodo sazonal e vendem sua mão de obra para os produtores de abacaxi da comunidade.

Os agricultores que têm terra na chapada e que estão organizados em grupo, têm maior acesso ao mercado, tanto na comercialização da produção como na aquisição de insumos, e utilizam de maior padrão tecnológico em suas atividades.

O acesso às terras de chapada, no caso de Capão, é condição essencial para a ascensão econômica e percebe-se relação com a posse de terras na chapada e acesso às políticas agrícolas, crédito e utilização de equipamentos. Portanto, em Capão, não é a quantidade e/ou a qualidade da terra o fator preponderante e, sim, a localização, o que é traduzido na fala do secretário da agricultura e presidente do conselho rural.

“Terra é o diferencial na produção. Uns são mais privilegiados em função da localização das terras, os terrenos não é igual, os terrenos não são iguais.” (...)

Buscou-se retratar, neste capítulo, a historicidade da região estudada, destacando seu processo de ocupação, sua caracterização sócio-econômica bem como as características da agricultura familiar ali existente. Fez-se um esforço de demonstrar como esta região vem sendo trabalhada pelos órgãos formuladores e executores da política pública no decorrer dos tempos

A seguir, faz-se uma análise do nosso objeto de estudo, levando em consideração a sua formação, seus objetivos, sua participação nas arenas decisórias, bem como sua atuação e seu comportamento frente às políticas públicas e a cultura política que, ali, se instala.

CAPÍTULO III

A ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA COMUNIDADE DE CAPÃO ANTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CULTURA POLÍTICA

3.1 - O processo de criação

Em Minas Gerais, a partir do III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES), 1979 – 1983 inaugura-se uma nova fase do planejamento. Diante da necessidade de alterar o estilo de crescimento até então prevalente, face aos impactos concentradores de renda e riqueza por ele provocados, o III PMDES, colocou em primeiro nível de prioridade, a questão do desenvolvimento social, enfatizando a necessidade de proporcionar melhores condições de vida às populações de baixa renda e promover os segmentos mais pobres do setor rural, bem como envolver as comunidades na implementação dos projetos de seus interesses.

Tal filosofia deu origem a projetos em que a participação dos beneficiários é adotada como estratégia de implementação como, por exemplo: Programa de Promoção de Pequenos Produtores (MG-II); Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM); Programa de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PRODEVALE). Estes programas se restringiam aos municípios localizados, em áreas específicas, entre estes destacavam nos municípios do Vale do Jequitinhonha, o MG II e o PRODEVALE. Com a implementação deste programas, para a comunidade ter acesso aos recursos disponíveis, havia a exigência da comunidade ter uma organização formal, com registro em entidades governamentais, para estar habilitada a encaminhar projetos aos órgãos afins.

Foi nesse momento, que houve uma avalanche de criação de associações comunitárias, com o intuito de se habilitarem ao recebimento de recursos que eram destinados aos municípios, via associação, para a promoção do desenvolvimento social.

Mas nem todas as comunidades dos municípios beneficiados do Vale do Jequitinhonha foram agraciados com estes programas, e, entre estas, estão muitas

comunidades do município de Berilo, que tiveram suas associações criadas na década de 1990, período em que eram liberadas as verbas de subvenções sociais.

A concessão dessas verbas se davam através da mobilização de deputados, com recursos oriundos do orçamento do Estado. Uma lei estadual regulamentava o uso de uma porcentagem (24%), dos recursos orçamentários para entidades e prefeituras que os próprios deputados indicassem. A Assembléia Estadual, através de resolução, definia os critérios de distribuição, onde a subvenção concedida ao deputado estadual era requerida no departamento de finanças da Assembléia Legislativa. O deputado interessado anexava ao pedido os documentos da entidade a ser beneficiada, e a verba era liberada após aprovação do presidente da Assembléia e a publicação de sua destinação no Diário do Legislativo.

A exigência para ser beneficiário era que as entidades estivessem em pleno e regular funcionamento, serem declaradas de utilidade pública municipal, estadual ou federal, não ter fins lucrativos e desenvolver, entre outras, ações que tenham como objetivos a promoção do bem estar da família, da velhice, bem como atividades de divulgação da cultura, do esporte e proteção do meio ambiente.

Estes recursos eram liberados através de Plano de Trabalho ou seja projetos, propostos pela entidade, encaminhados ao deputado e este se encarregava da liberação. Não havia exigência de reembolso e nem contrapartida da comunidade ou do município.

A subvenção era distribuída anualmente pelo deputado, desde que no ano de sua concessão estivesse no mandato, licenciado ou afastado. A entidade beneficiada em um ano, após ter aprovado o demonstrativo de aplicação dos recursos poderia ser beneficiada no ano seguinte.

Entre 1991 e 1998, o executivo repassou cerca de R\$20 milhões anuais à assembléia a título de subvenção social.¹⁸ Esta forma de distribuição de verbas de subvenção foi eliminada em 1999, no Governo Itamar Franco, mas este sistema já estava sendo questionado pela promotoria pública, em função de suspeitas levantadas contra deputados que teriam criado entidades de fachada para receber as próprias doações.

No período de vigência das subvenções sociais, o interesse político em apadrinhar uma associação na comunidade era tamanho, que chegou ao ponto de algumas comunidades terem duas associações, cada uma criada por uma facção política

¹⁸ Fonte – Jornal Índice –MG, 06/07/2003

diferente, recebendo a comunidade duas verbas de subvenção, articuladas por deputados das diferentes facções.

Na própria prefeitura municipal, havia um setor para criar associações, e que assumia toda a parte burocrática para agilizar o processo. Estas questões eram articuladas e viabilizadas por deputados junto à secretaria competente, na época a SETAS, Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social, posterior SETASCAD, Secretaria Estadual de Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente e atual SEDESE, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte.

No caso específico da comunidade estudada, é desta época que data a criação da Associação de Desenvolvimento Rural da Comunidade de Capão, fundada em 29 de outubro de 1993, sendo que a idéia de organizá-la foi estimulada por políticos locais.

“No início é o seguinte, Ioiô, que é prefeito hoje, falou pra mim, olha é, o governo tá querendo repassar um dinheiro pra as comunidades, principalmente pra ocês que tem um grupo de abacaxi aí, mas é através de associação, eu falei, mas eu não sei como funciona isso aí, mas ele disse, se ocês quiserem eu oriento ocês como é que cês faz, ele falou com nós, mas na época quem era prefeito, político, era Tubinha, João Tubinha que era adversário dele, depois que eles ficaram sabendo eles vieram aqui e fundou a associação, João Tubinha veio aqui com o pessoal dele e fundou a associação, aí eles fundaram a associação e a partir daí criou a associação. Mas Cuca mesmo foi presidente eleito nessa época, eleito assim sem voto, indicado, nomeado aí ele não sabia mexer com esse trem e o mandato dele saiu sem fazer nada, nem resolveu a documentação toda, nem registrar nem nada, aí depois nós fizemos uma outra reunião e foi escolhido, eu fui escolhido presidente da associação e, a partir daí, eu tava do nosso lado, né, aí eu fiz alguns projetos e gente pegou um dinheiro, pegamos dinheiro e compramos ferramentas, o governo do Estado arranhou um dinheiro pra nós” (...).

‘Este depoimento, confirma-se o interesse político em criar associações nas comunidades, uma facção política (ex-prefeito), procura seu cabo eleitoral e propõe a criação da associação, a outra facção política (atual prefeito), percebendo a movimentação, adianta o processo nomeando como presidente seu cabo eleitoral. Ao

passar dois anos da criação, há outra eleição para renovar a diretoria sendo eleito alguém que já estava do lado político da administração.

Este fato constitui um indicador de que tal organização não surgiu espontaneamente entre os moradores, mas como um modelo imposto por programas externos.

Em se tratando de analisar a qualidade política dos processos participativos, entende-se que uma associação precisa apresentar conteúdos e finalidades para além das instrumentações formais, mas também é fato que a legitimidade da associação está no estatuto da organização, que é o que se refere à qualidade política do processo participativo, que é uma organização que funciona através do reconhecimento de direitos e deveres codificados de modo formal.

Segundo Demo, (2001, p. 119), no plano de uma associação, a legitimidade se forja através dos estatutos, que seriam uma obra prima dos membros. Lá se coloca de comum acordo, normas e regras que condensa a proposta e definição do grupo, seu projeto de vida, o que imagina ser capaz de realizar. No entanto, a formulação dos estatutos geralmente segue linhas formais, a começar pelo fato de que a maioria se copia.

Isto se confirma na associação de Capão, quando o estatuto segue um modelo, fornecido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte, a qual justifica a necessidade de fazer parte do estatuto tais informações para que a associação esteja apta a ser cadastrada nos órgãos afins.

Mas, mesmo seguindo este modelo, para atender critérios formais do Estado e estar apto a cadastros e recebimentos de recursos, existe a liberdade de se negociar entre os membros outras cláusulas, direitos e deveres, mas como este processo é entendido apenas como um processo de mera formalização legal, o estatuto é aprovado na íntegra do modelo, sem passar por uma discussão entre os membros, pelo menos para gerar um nível mais denso de compromisso político.

Ainda para Demo (2001 p.120) a legitimidade se nutre da defesa da igualdade de oportunidades pelo menos diante da lei. Neste sentido ser membro de uma associação significa ser cidadão, ator substancial do processo participativo. Assim, é a cidadania organizada que funda a legitimidade dos processos participativos.

Uma organização surge e se desenvolve dentro de um sistema social e sofre influência deste sistema em que está inserida. Esta questão não pode ser negligenciada, principalmente se consideramos as influências culturais e a estrutura de poder que são relevantes para este estudo

3.2 - Do propósito ao desempenho

O estatuto da associação define que a sua finalidade é promover o desenvolvimento econômico, social e cultural dos associados, considerando-se associados todos os moradores da comunidade, bem como a melhoria das condições de vida da comunidade, através de trabalhos comunitários, e o artigo seguinte esclarece que no desenvolvimento das atividades, a entidade não fará qualquer discriminação de raça, cor, sexo, condição social, credo político e religioso.

Nesta perspectiva, o objetivo maior dessa associação seria a realização de ações que assegurassem a participação de todos agricultores para o desenvolvimento da comunidade, pois a participação dos membros de uma associação nos benefícios significa oportunidades iguais, porém isto não é uma regra, há casos de associações que tem finalidades exclusivas.

Mas o que se constata é que o estatuto não condiz com as práticas, na realidade há outros objetivos que motivaram a criação da organização, entre eles os objetivos políticos. Era uma estratégia de ampliação das bases eleitorais da liderança política local, da captação de recursos para atendimento a propostas pontuais e a legitimação política na medida que articulava expressões tais como, *“estar resolvendo o problema da comunidade com aquele projeto”*.

Isto é confirmado por Souza (1993), que afirma que a realidade da maioria das associações contradiz seus propósitos, e na prática isto é reforçado pelos programas de políticas públicas, que exigem dos beneficiários a condição de filiação a uma associação.

Ainda segundo a autora, neste sentido a maioria das associações passa a ser mais um instrumento de repasse e distribuição de benefícios, nas mãos do poder público, do que uma entidade representativa do poder da população e de enfrentamento de seus interesses.

Para os moradores da comunidade, a associação na época, tinha como objetivos: captar recursos e isto se deu com a elaboração e envio de projetos ao governo do Estado

para aquisição de ferramentas como: carrinhos de mão, machado, máquina de plantar, que são considerados equipamentos da associação e de uso coletivo de todos os agricultores.

A associação também foi utilizada para formalizar a doação à comunidade de um veículo Fiat 147, pelo SERVAS, Serviço Voluntário de Assistência Social do Estado de Minas Gerais, o qual foi recolhido no final do governo de Itamar Franco, e para implantação do projeto PMC, que beneficiou a comunidade com insumos para lavoura coletiva de abacaxi.

Outra finalidade destacada pelo agricultores é a utilização da associação para tirar nota fiscal para as cargas de abacaxi¹⁹.

Há uma certa descrença na associação ao expressar que;

“ hoje a associação já não atende mais aos objetivos para os quais foi criada, pois se usava para tirar nota fiscal, hoje já não há necessidade, uma vez que todos os agricultores já tem o cartão de produtor, e tira a nota de cada caminhão em nome de um agricultor e que acabou a verba de subvenção social, que os deputados ajudava, então não tem mais motivo de manter a associação, ou seja continuar com a questão formal em dia, pois para isto há gastos, e com o pagamento dos sócios, o que na realidade não acontece, estas despesas ficam por conta da diretoria” (...).

E colocam esta justificativa, para não terem renovado a diretoria da associação desde maio de 2003, quando venceu o último mandato. E nestas circunstâncias o presidente que ainda não foi substituído continua representando a comunidade

Mas para Abramovay, (2001), a existência de institucionalidades apenas como formalidade necessária à obtenção de recursos públicos é inerente ao próprio processo de descentralização, contra o qual não existe uma proteção administrativa genérica. Porém, Costa (2002), alerta que em associações criadas para legitimar programas, os atores mostram extremamente vulneráveis a uma institucionalização imobilizadora e de mecanismos de cooptação política.

Vários estudos mostram que a estrutura de poder local envolve as associações, transformando-as em instrumentos de controle social pelas elites, mas seria ingênuo

¹⁹ O novo código civil proíbe associações sem fins lucrativos emitir notas fiscais de venda.

imaginar que tais interferências não ocorressem, uma vez que associações e programas representam recursos de poder que podem ser utilizados como instrumentos de negociação (Alencar, 1997). Assim estas associações criadas por interesse externo, assumem mais um aspecto de reforço da dominação do poder local.

3.3 - A participação nas arenas decisórias

Tentou-se discutir como a participação tem influência sobre a realidade da experiência e como combina-se no contexto social, econômico, histórico e político da comunidade.

A forma de implementação da política pública nos últimos anos representa um incentivo para uma transformação na realidade social e política dos municípios. A obrigatoriedade da constituição de arenas decisórias, ainda que constituídas num ambiente de dominação, acaba politizando uma população e criando possibilidades de agregar esforços no sentido de construir formas mais amplas de inclusão política.

Partindo da arena decisória da comunidade de Capão, a associação comunitária, constatou-se que a participação nas reuniões, se davam na maioria das vezes, por interesse em algum benefício.

Quando estavam em fase de implementação de algum projeto, no período da aquisição dos recursos, via verba de subvenção, as reuniões eram mais frequentes e com uma presença maior da população. Como estes projetos eram para a coletividade, uso coletivo de toda a comunidade, considerava-se a associação de toda a comunidade, mas quando as discussões e o projeto se fechou na cultura do abacaxi, as outras pessoas foram se afastando pois não tinham razão de ali permanecer, e a participação nas reuniões, passou a ser somente dos produtores de abacaxi, para a implantação do projeto PMC. Isto é tão visível, que há pessoas na comunidade que ao ser perguntada sobre a associação da comunidade, ela respondeu, que a associação é do negócio do abacaxi, e que ela não mexia com isso, só eles.

Há informações de agricultores, que não fazem parte da associação, por considerá-la dos produtores de abacaxi, que tentaram participar no início e até com candidatura à diretoria, não conseguindo ser eleito, mas que vê uma certa adulação, onde os benefícios chegam para uns e para outros não, sendo que é bem divulgado que o que é público é de todos.

Esta fala, de que a associação é dos produtores de abacaxi, se confirma até mesmo nos últimos projetos apresentados às instituições afins, onde é descrito que a associação possui 20 associados, exatamente o número de agricultores que formam o grupo de abacaxi, porque apesar de na comunidade existirem 32 agricultores que trabalham nesta atividade, são 20 que dominam a comercialização coletiva, sendo que os demais às vezes negocia com este grupo a inclusão de seu produto na carga.

A associação está representada na arena decisória da política agrícola municipal, CMDRS, (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável), conhecido no município como Conselho Rural por um agricultor de uma comunidade vizinha, Cardoso. Isto se dá pelo fato do município ter sido dividido em setores, onde cada setor agrega várias comunidades e daí sai um representante para o CMDRS.

Este setor, o qual está incluído a comunidade de Capão, já foi representando por um elemento da associação de Capão que na época ocupou a presidência do conselho.

Além desta representação, existe na comunidade um representante da agricultura, uma criação do Conselho Rural. Atualmente este representante é o presidente da associação comunitária, que tem a atribuição de representar a comunidade junto a Secretaria Municipal da Agricultura e no Conselho Rural, que hoje praticamente se unificaram, por ser o presidente do conselho o Secretário municipal de Agricultura.

O agricultor que representava a associação no CMDRS é do grupo de agricultores que domina a comercialização coletiva, sendo um dos maiores produtores de abacaxi da comunidade e está entre os quatro agricultores que sempre está à frente da representação da comunidade.

Assim, é explícito que a associação representa produtores de abacaxi, preferencialmente os que estão no grupo, porém outros produtores de abacaxi são englobados na reivindicação e negociação, mas para o poder público, e, nas observações realizadas, é fato que o setor onde existe uma maior participação da população é no conselho rural. Este é o mais democrático, há maior presença de agricultores nas reuniões e estes sabem dos recursos que lhe são destinados e opinam na sua aplicação.

E tanto na informalidade como na formalidade a representação sempre está com o mesmo grupo, os quatro maiores produtores de abacaxi da comunidade. Isto está confirmado nas atas de eleição da diretoria da associação que durante os mais de 10 anos de fundação da associação a presidência esteve entre duas pessoas, dois dos maiores produtores de abacaxi da comunidade.

Em uma reunião na comunidade com a presença de dez pessoas, a fala foi dominada por três dos maiores produtores de abacaxi, que estavam presentes, um dos participantes afastou do grupo e os outros quando falavam eram para confirmar a fala dos três.

Assim, a fala que prevalece é daquele que tem o poder das informações e das decisões e, até mesmo, o poder econômico, há tentativa de outros agricultores de se manifestarem até mesmo tentar fazer parte desta arena decisória com poder de fala como o depoimento a seguir nos mostra.

“... nós aqui tinha vontade do abacaxi, como nós não temos a oportunidade do abacaxi, até chegou ao ponto de eu reclamar pro governo que tem muita chapada parada e nós queria plantar eu tinha muita vontade do abacaxi, como eu não tenho abacaxi eu não tive oportunidade de conversar por que é uma parte difícil, eu até lutei para ver se conseguia ser da diretoria pra mim conversar assim e ter o apoio no caso de plantar outra coisa aqui.” (...)

Assim, o que acontece é uma tímida participação dos agricultores que não estão inseridos no grupo de produção, tendo em vista o baixo poder de barganha e credita-se a isto uma questão cultural, pois esta é uma população doutrinada a ser submissa a ser atendida como favor, e esta é a situação da política praticada na região. Mas não é menos verdade que há uma busca da participação em relação aos interesses próprios. É aquela participação circunstancial, pontual e que não tem continuidade.

Os estudos de Offe (1984 – 1989) mostram que existem duas razões para se inserir a um grupo de interesse, uma a do agente social individual, na perspectiva de explorar suas intenções, valores e expectativas e suas chances de influenciar a política da organização tirando proveito de seus recursos e suas conquistas e outra a dos relativamente sem poder buscando agir em termos não individuais, mas na base de uma noção de identidade coletiva, simultaneamente gerada e pressuposta por suas organizações.

O autor analisa os grupos de interesse, a partir de três níveis, a saber: (i) o nível de vontade, da consciência, do sentimento coletivo e dos valores dos membros que constituem o grupo de interesses, (ii) o nível de estrutura de oportunidade sócio-econômico dentro do qual o grupo de interesse atua, (iii) e as formas e as práticas

institucionais que são proporcionais ao grupo de interesse pelo sistema político e que conferem um *status* particular à sua base de operação.

Por conseguinte, para o autor, a forma e o conteúdo concreto da representação de interesse organizada é sempre um resultado do interesse mais a oportunidade mais o *status* institucional. E que na linguagem estruturalista, a representação de interesses é determinada por parâmetros ideológicos, econômicos e políticos. Porém estes não operam com mesmo peso e importância relativas, existe uma variabilidade entre estes três parâmetros.

Isto leva a representação de interesses a uma tendência de tornar-se fundamentalmente uma questão de “esquema político”²⁰ e, portanto, em parte uma variável dependente da decisão da política pública. Para Romano (2003), o interesse provém de uma necessidade, que se transforma em demanda. Como estas necessidades são construídas culturalmente, através de valores e situação de privações, há necessidade de um trabalho político de construção do reconhecimento, de atribuir status a esta demanda, para transformá-la em interesse para chegar à agenda da política pública.

Vemos, desse modo, que a dimensão política pode ser a que opera de forma mais notável no conteúdo das organizações de interesse e do sistema de representação para a elaboração da política pública.

Como os conflitos são inerentes às arenas decisórias e de fundamental importância para a reflexão da identidade dos próprios atores na descoberta de seus interesses, a associação de Capão não foge a regra. As reuniões também são marcadas por discussões, divergências e negociações.

Há presença de conflitos, não sendo fácil a tomada de decisões, há questões polêmicas, mas sempre buscam uma negociação, um consenso e as coisas se acertam. Mas nem sempre este grupo consegue administrar os conflitos, de forma a beneficiar os próprios agricultores, exemplo disto está no fato de que na implantação do projeto PMC houve desentendimentos na distribuição proporcional dos recursos, uma vez que as áreas de plantio eram diferentes e o interesse de todos era receber valor igual. Enquanto não se definia esta questão, o tempo do contrato se expirou e parte do recurso que estava sendo o pivô desta discussão teve que ser devolvido à entidade financiadora do projeto.

²⁰ Grifo do autor

Alencar (1996), ao analisar associações comunitárias, traz o pensamento de Galjart (1981) e Verhagem (1984), que consideram que os canais institucionalmente abertos de participação, não são, muitas vezes, capazes de promover uma forma de participação que contribua para o desenvolvimento das habilidades de influenciar os curso dos acontecimentos ou reforçar a posição de barganha. Tais instituições, ao contrário de promover a participação que venha fortalecer a posição de barganha dos grupos, pode mesmo reforçar os traços de patronagem, clientelismo ou dependência a que tais grupos estão historicamente submetidos

Porém, Machado (1987), considera que tais associações devem refletir diversos aspectos, como as características da sociedade e o seu grau de mobilização, a conjuntura político-institucional, o papel do agente externo e a experiência de participação da população.

Este é o provável motivo de não estar plenamente envolvidos nas arenas decisórias toda a população da comunidade investigada, pois a forma como a cultura política se manifesta é indicativo para tais comportamentos.

Mas nem por isto deixa de ser extremamente louvável o investimento realizado na construção de institucionalidades que assegura espaços públicos para a elaboração de projetos coletivos ou comunitários. É de elevada importância o debate sobre pontos de vista diferenciados para a consolidação da democracia. Porém, é preciso entender que há necessidade de tempo para a consolidação deste objetivo.

Nos termos que propõe a nossa análise, tomaremos como base para tratar uma das questões a que propomos investigar: qual o modelo de participação que está sendo utilizado na organização dos agricultores, a compreensão das diferenças existentes entre os níveis de participação, tratados no Capítulo I deste trabalho, relacionado-os com a experiência da associação comunitária de Capão.

Da mesma maneira que não há um modelo para organização, que ela se dá de diferentes formas, o envolvimento dos agricultores no processo de participação também não se ajusta em um só nível, de acordo com as circunstâncias e o estágio das ações pode acontecer em dois e até três etapas, como será visto a seguir., conforme referência ao trabalho de Pretty, adaptado por Pearson (1994), e de Arnstein, adaptado por Bandeira (1999).

Na associação de Capão, a influência dos agricultores na comunidade contém traços que caracterizam os níveis de participação por incentivos materiais, participação funcional e a participação parceria.

Identificou-se que no primeiro momento, quando foi criada a associação a participação se dava no nível dos incentivos materiais. Havia um objetivo pré-determinado que era receber verbas de subvenções sociais, quando o grupo recebia equipamentos para trabalho nas lavouras e estes eram disponíveis a todos os agricultores.

Em um segundo momento o nível de participação, que se evidenciou, foi o da participação funcional, que não foge muito da situação anterior, quando havia um programa definido por agente externo, o PMC, que exigia uma entidade jurídica sem fins lucrativos, mas que também fornecia recursos em troca de contrapartida dos agricultores como terra e mão de obra.

O diferencial é que na participação funcional nem sempre o grupo fica na dependência dos agentes promotores do programa, em muitos casos, tornam independentes e verifica-se aí a participação parceria. Um grupo dentro da associação se revelou auto promotor do planejamento de suas atividades, ocorrendo uma divisão de poder entre os participantes, por meio de negociações e divisão de responsabilidades nas tarefas e nas tomadas de decisões.

O que se pergunta é por que só um grupo domina estas ações, quando a associação era um propósito de participação para todos. Mas isto se explica pelas especificidades tratadas neste trabalho, e Bordenave, (1987, p 41) confirma que a participação não é igualitária quando a estrutura de poder concentra as decisões.

Mas, como bem afirma Bandeira (1999) nada impede que a mesma instituição adote níveis diferentes de participação adequados às características e circunstâncias de diferentes situações concretas. E, para Alencar (1997) é importante observar que a participação é um processo multidimensional e varia de situação para situação em resposta a circunstâncias particulares. Não existe um único modo de compreender esse processo e a sua interpretação está mais em função da perspectiva de análise.

Estes vários níveis de participação foram elaborados a partir da grande diversidade de interpretações, e mostra sua utilidade por quebrar um pouco o raciocínio simplista sobre a participação, e nesta realidade mostrou que nem sempre é possível que todos alcancem o nível mais intenso de participação, o que depende de situações que lhes são peculiares.

Na busca de qualificar o estágio de consolidação de organizações comunitárias, e em especial a da comunidade estudada, buscamos uma adaptação de Durston (2000), apud Chévez (2002b), que caracteriza uma associação em nível avançado quando:

1. O grupo está legalizado, tem consolidado suas atividades e as proposições são discutidas na base de forma clara e consistente;
2. Todo o grupo funciona de forma ativa e coordenada, com divisão de tarefas e responsabilidades.
3. Há envolvimento efetivo nos processos de tomadas de decisão;
4. As decisões são tomadas com base em suas próprias alternativas, experiências e capacidades;
5. As normas, procedimentos e registros de dados e informações são periódicas, corretas e transparentes;
6. As negociações das propostas são feitas de forma direta, baseadas em custos e informações e conduzidas de forma autônoma.

Tomando como base estas características, a associação de Capão ainda não avançou em direção às formas idealizadas de organização e gestão, pois, apesar de em alguns aspectos ter avançado para a consolidação, em outros ainda deixa a desejar, como por exemplo o envolvimento de toda as famílias nas proposições discutidas e negociadas. Mas, antes de tudo, é preciso pensar que não há um modelo de organização da participação social, ela se dá de diferentes formas segundo a comunidade e será diferente também segundo os equilíbrios políticos locais e a conscientização atingida pela população.

A consolidação de instrumentos de iniciativas participativas enfrenta dificuldades particulares. A organização da participação, numa sociedade que não tem tradição de política participativa exige muita flexibilidade e o aproveitamento de todas as oportunidades de mobilização.

O grupo de agricultores que está à margem do processo de participação das políticas públicas, precisa ter canalizada as suas energias e potencialidades para enfrentar o poder das lideranças da comunidade, garantindo o acesso aos recursos públicos e conquistando espaços de participação nos processos de decisões.

Conforme Fox (1996), as organizações sociais, por si só, não são suficientes e fortes o bastante para garantir o poder de articulação e negociação. Há necessidade de buscar outros parceiros para a construção de articulações externas. Geralmente as organizações sociais são carentes de poder político e tem pouca capacidade de alavancar o processo de construção social.

Na opinião de Bandeira (1999), o mecanismo de participação que contribui apenas para a alocação de recursos públicos tem um escopo limitado, pois se baseia em

eventos isolados e isto reduz a potencialidade das iniciativas para alcançar alguns dos resultados mais importantes da participação, como a promoção de processos coletivos de aprendizado, a criação de consensos entre os atores sociais, o fortalecimento das identidades regionais e o estímulo à construção do capital humano.

3.4 - A cultura política do município

O município de Berilo, além das características sociais e econômicas apresenta fortes características culturais, destacando grandes eventos de manifestações como festas religiosas, apresentações teatrais, festas juninas e carnavais. E a cultura política também se destaca com forte influência no município.

Segundo Ivo (2001), os cientistas sociais têm recorrido à cultura política para explicar a diversidade dos sistemas políticos. Para a autora, Tocqueville representa o exemplo mais ilustre dessa tradição de análise sócio-cultural da política. Ele ressalta a conexão entre os costumes de uma sociedade e suas práticas políticas.

E, nesta perspectiva, ve-se que a cultura política de Berilo, tem profundas raízes históricas que se manifesta de forma evidente na atuação dos políticos e no comportamento da sociedade. Historicamente existe uma situação de permanência no poder, sempre as mesmas pessoas ou as mesmas famílias ocupam os cargos de destaque. Esta situação já demonstra uma característica do mandonismo e clientelismo que pode ser identificado no caso em estudo.

Desde a emancipação política, 1963 até 1989, que uma família administrava o município. Foi, somente em 1989, que uma outra família consegue ganhar uma eleição e o município muda de facção política na administração. A partir daí estas duas famílias continuam disputando o poder no município

O primeiro prefeito eleito do município, após sua emancipação, já ocupava cargos políticos (vereador), quando a sede era em Minas Novas. Somente esta pessoa foi vereador por 2 mandatos e prefeito por 3 mandatos.

Na história do STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais, desde a sua fundação, 14 de março de 1978, somente uma pessoa, o seu fundador, foi o presidente até o último mandato em 2004. A própria política da presidência de manter-se no poder de forma permanente, afastava os possíveis candidatos e justificava a sua reeleição pela falta de uma chapa concorrente. E até hoje esta pessoa ocupa cargo na diretoria.

O atual presidente da câmara municipal já está no segundo mandato no legislativo, assim como o atual prefeito também já está no segundo mandato e é candidato à reeleição para um terceiro mandato, concorrendo com o grupo da família opositora.

A prática adotada pelos políticos do município é a do tratamento e da atenção individualizada. Fazem questão de levar as informações e os benefícios da política pública de forma direta a cada pessoa, a fim de manter uma imagem de disposição para resolver problemas e estar presente nas horas de necessidade. Esta situação retrata claramente o clientelismo, que transforma os direitos do cidadão em favor de políticos.

A política é um modo de regular opiniões e interesses, determinando um sistema de competição, que se joga com a situação de fragilidade, de submissão e de carência da população (Jacobi, 2000).

A participação política é organizada verticalmente e para poucos. Este modo de atuar dos políticos leva ao impedimento de renovação nos espaços de poder do município, onde não há mudança de comportamento da sociedade e não há mudança de composição na quantidade ou qualidade do capital humano dos atores sociais.

Capital humano, visto aqui na definição de Franco (2002), como conhecimento, criatividade, inovação e habilidades, proporcionando aos atores sociais condições de tomar iniciativas e assumir responsabilidades. É dotar os atores sociais de conhecimento, capacidade e poder para ser e agir, desafiar ou mudar os rumos da sociedade para uma opção de vida e participação consciente.

Para Bebbington (1999), o capital humano é um dos ativos²¹ que ajuda a compreender o modo pelo qual os atores sociais percebem as escolhas e trajetórias de reprodução. A posse do capital humano dá às pessoas a capacidade de engajar-se mais fecunda e significativamente no mundo, e, ainda, dá-lhe a capacidade de mudar o mundo.

Mas, como é o contexto social e a história que condicionam o desempenho das ações políticas, destacam-se aí as tradições centralizadoras, clientelistas e de mandonismo, convivendo com uma sociedade frágil, pouco organizada e pouco autônoma.

²¹ Ativos são recursos que necessitam ser acessados no processo de compor uma trajetória de reprodução.

Se a população de uma localidade é transformada em beneficiárias passivas e permanentes de programas de políticas públicas, que chegam a elas verticalmente, por meio de uma relação patrono-cliente, reduz-se as chances de desenvolvimento local.

O clientelismo não favorece o desenvolvimento do capital humano. É um dos meios mais eficazes de desestimular conexões horizontais, ao desmobilizar a criatividade e a inovação para enfrentar coletivamente os problemas, (Franco, 2002). Assim, o sistema político acaba exterminando os fatores necessários para o desenvolvimento de uma nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, os quais são aspectos constitutivos de uma nova cultura política.

O que é analisado por Putman, (1996), ao recuperar estudos sobre a cultura cívica, indica que uma comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações verticais de autoridade e dependência.

Na realidade, todavia, esta questão da cultura política está ligada a um passado, no qual qualquer organização da sociedade era brutalmente perseguida ou manipulada pelos poderes centrais e a oligarquia de sempre. A concentração de renda e o poder político dos grupos econômicos continuam contribuindo para este desequilíbrio.

Para uma mudança na cultura política existente na região estudada, há necessidade de uma ruptura de paradigma, passar de uma prática que consiste em uma pirâmide vertical e autoritária para a construção de redes interativas e de uma sociedade mais horizontal. Trata-se, provavelmente, da mais profunda mudança, que exige uma alteração da cultura político-administrativa que herdamos dos tempos idos.

Esta pode ser conquistada, mas não acontecerá num passe de mágica, implica investimento no capital humano para uma visão política de que participar na construção do seu espaço local é muito mais do que receber favores de políticos, é condição essencial de cidadania.

Para Barth e Brose (2002), mudanças no sentido de evitar uma perpetuação no poder, ocorrem somente se existirem forças contrárias, que questionem e exijam a participação da sociedade civil e das instituições que as representam. Portanto, o papel das instituições da sociedade civil dever ser de estimular e fortalecer a capacidade de autogestão, na perspectiva do aprendizado das regras do jogo e da democracia, do exercício ativo da cidadania e na formação de novas gerações de lideranças.

3.5 - Política pública agrícola em Capão

A lembrança da política agrícola pública, na memória dos agricultores da comunidade de Capão, data de 1989, quando a administração municipal elaborou e implementou um Plano Municipal de Desenvolvimento Social – PMDS.

Este plano foi idealizado, elaborado e implementado por uma equipe de engenheiros agrônomos e técnicos agrícolas que contaram com o apoio do SACTES – Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social, entidade do governo alemão, que atuava no município, em parceria com a prefeitura municipal e o STR.

Uma das primeiras ações que deu impulso à elaboração deste plano foi a negociação de um convênio para a abertura do escritório da EMATER-MG, no município, para suprir a falta de assistência técnica aos agricultores.

Para a elaboração do plano, houve a participação de todas as comunidades do município, através da escolha de um líder que fosse o interlocutor entre o campo e a administração pública. Como o plano abrangia ações nas áreas social, agrícola, educação e saúde, então em cada comunidade foram escolhidos cinco representantes sendo um para cada área. Um era o presidente deste conselho administrativo comunitário.

O papel deste conselho comunitário era discutir com a comunidade e trazer as demandas que estavam em discussão para o conselho deliberativo, que era formado pelo corpo técnico, pelos representantes de cada área e pelo presidente comunitário. Ainda tinha um conselho consultivo, era formado pelos presidentes comunitários.

Em resumo, tinha uma assembléia geral, que decidia todas as matérias e tinha um conselho consultivo que era formado só com os presidentes comunitários. Toda esta organização era constituída legalmente, com aprovação do executivo e legislativo. O objetivo desta política era promover o desenvolvimento social do município e tinha como carro-chefe, na zona rural, investir na produção agropecuária e na organização das comunidades.

A comunidade de Capão se integrava a este plano e, entre as ações desenvolvidas estava o apoio à produção agropecuária e à comercialização da produção. A prefeitura arcava com o transporte dos produtos, sem nenhuma despesa para os agricultores, durante os quatro anos de execução do PMDS, e a equipe técnica com os trabalhos de assistência técnica e extensão rural.

Ao findar esta administração, em 1992, houve a paralisação destas atividades e o escritório da EMATER-MG foi fechado. Esta descontinuidade nas ações da política pública, inclusive com a paralisação da assistência técnica aos agricultores, se deu pela mudança do quadro político na administração do município.

Neste período (1992 a 1995), os agricultores da comunidade continuaram os trabalhos de produção e organização das atividades, realizando o mesmo sistema de produção e comercialização coletiva do abacaxi, mas algumas dificuldades foram surgindo, como a questão dos custos com o transporte para a venda do produto, o que reduzia a margem de lucro, bem como a falta de orientação técnica para a condução das lavouras, inclusive em caso de ataques de doenças.

Em 1995, a administração municipal volta a negociar com a EMATER-MG. É reaberto o escritório local e a comunidade de Capão volta a ser atendida nos planos de trabalho da extensão rural. Neste mesmo ano, também está sendo implementado o PMC – (Programa de Mobilização de Comunidades) e o PRONAF – (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), crédito rural e, em 1997, surge o PRONAF INFRA-ESTRUTURA e o município de Berilo é contemplado com mais esta linha da política pública.

O PMC (Programa de Mobilização de Comunidades) foi uma política pública elaborada no Estado de Minas Gerais, tendo sua criação, em 1995, institucionalizada pela Decreto 36.820, de 24/04/95.

Tinha como finalidade apoiar projetos, apresentados por entidade comunitária sem fins lucrativos, sob a forma de assistência técnica e financiamento a fundo perdido para a sua execução.

Eram considerados prioritários para efeito deste programa, (i) atividades produtivas rurais e urbanas, com geração de trabalho e renda e capacitação, (ii) auto construção, como melhoria habitacional, ampliação, edificação, água e esgoto por tecnologia adequada e (iii) infra-estrutura comunitária.

Eram beneficiárias as entidades que estivessem registradas na Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social.²²

O PRONAF foi criado, em 1985 como uma linha de crédito de custeio, atendendo a uma demanda da CONTAG (Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura). Os recursos para o programa provinham do Fundo de Amparo do

²² Fonte – Decreto 36820 de 24/04/1995 – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Trabalhador (FAT). A partir de 28 de junho de 1996, o PRONAF adquiriu *status* de programa governamental e passou a integrar o Orçamento Geral da União. (Silva, 1999)

A responsabilidade do PRONAF, até 29 de julho de 1999, esteve a cargo do Ministério da Agricultura e Abastecimento. A partir daí, as suas ações foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado recentemente, em substituição ao Ministério extraordinário de políticas Fundiárias.²³

O programa tem como objetivo geral propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares e como objetivos específicos:

- a) Ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar;
- b) Viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural;
- c) Fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- d) Elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, de modo a facilitar o seu acesso a novos padrões tecnológicos e de gestão;
- e) Facilitar o acesso dos agricultores familiares aos mercados de produtos e insumos.

Definido como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar, a operacionalização do PRONAF dá-se através de quatro eixos:

- 1) Negociação e articulação das políticas públicas nos diferentes órgãos setoriais, que têm como objetivo a articulação e negociação entre os diversos setores da política pública para o seu bom desempenho.
- 2) Financiamento da produção agrícola, Pronaf crédito, que tem como objetivo fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações. Para obter este financiamento o agricultor familiar deve atender às seguintes condições; (i) produzir na terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, (ii) residir na propriedade ou em local próximo e ter no trabalho familiar, a base da produção, (iii) possuir, no máximo, quatro módulos fiscais, (iv) Ter, pelo menos 80% (oitenta por cento) da renda familiar gerada na propriedade rural. As formas de pagamento do

²³ Medida provisória 1911-8, de 29 de julho de 1999, artigo 6º.

valor financiado, vão de acordo com o limite de crédito ofertado e da modalidade do financiamento, que varia para investimento de R\$13.500,00, com juros de 1,15% aa, com rebate de 46% para pagamento em dia a R\$36.000,00 com juros a de 7,25% aa, sem rebate, e, para custeio, varia de R\$2.500,00, com 2% aa, com rebate de R\$200,00 no pagamento em dia até R\$28.000,00 com 7,7% aa sem rebate.²⁴

- 3) Financiamento para a infra-estrutura e serviços no município, Pronaf Infra-estrutura e serviços, o objetivo desta linha é financiar a implementação, ampliação, modernização, racionalização e realocização de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar.. As ações de infra-estrutura e serviços, financiados com recursos do Orçamento Geral da União , são executadas em municípios selecionados, a partir de critérios técnicos, que apresentarem planos municipais de desenvolvimento rural elaborados pelos conselhos municipais. Os critérios técnicos, definidos pela Secretaria Nacional do Pronaf foram: (i) relação entre o número de estabelecimentos agropecuários até 200 hectares do município deve ser maior que a mesma relação no âmbito do estado, (ii) a relação entre a população rural e a população total do município deve ser maior que a mesma relação no âmbito do estado, (iii) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município, deve ser menor que a mesma relação no âmbito do estado.
- 4) Financiamento da capacitação e profissionalização dos agricultores familiares , Pronaf capacitação) que tem como objetivo proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações: (i) conhecimentos necessários à elaboração de planos municipais de desenvolvimento rural, (ii) conhecimentos, habilidades e tecnologia indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização, (iii) intercâmbio e difusão de experiências inovadoras em educação, profissionalização e em tecnologias coerentes com as necessidades das atividades agrícolas. Os beneficiários desta linha são os agricultores familiares e suas organizações, bem como técnicos que participam da elaboração, execução e acompanhamento dos planos municipais de desenvolvimento rural.

Neste mesmo período, já tramitava na Câmara Federal uma proposta de inclusão do Vale do Jequitinhonha na área de atuação da SUDENE, o que foi aprovado em 1998, passando a incorporar às políticas públicas do município um posto de atendimento do

²⁴ Fonte- Cartilha do PRONAF, 2003.

BNB – Banco do Nordeste do Brasil, que atua em todas as linhas de financiamento do PRONAF.

É unânime, entre os usuários da política pública que ela em muito está contribuindo, pois está dando oportunidades para elevar a área de produção e de adotar as práticas tecnológicas necessárias para um produto de qualidade garantida no mercado, como também o financiamento do PMC foi um grande impulso, pois como não exigia reembolso, foi uma forma de acrescentar um maior lucro nas atividades.

Mas esta política pública não atinge a todos os agricultores da comunidade. Desde o início das atividades, o investimento maior favoreceu os produtores de abacaxi. Esta situação persiste, com a continuidade das políticas agrícolas no município, quando as ações da política pública não chegam aos agricultores que não tem condições de trabalharem com a cultura do abacaxi por não terem terras propícias para tal cultura.

Os que não plantam abacaxi não são representados nem têm acesso aos equipamentos do PRONAF, bem como nos programas do PMDRS e no Plano Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural não contemplam ações, que atendam às especificidades daquele grupo de agricultores, o que é justificado pelos agentes da política pública local, que as áreas agricultáveis destas famílias não tem condições de receber tais equipamentos.

Se a política pública, é elaborada com o intuito de fortalecer os agricultores, sua preocupação deve envolver a análise de especificidades e estar articulando formas alternativas para grupos que não enquadram na normas. Contudo, conforme Dowbor (2001) políticas capilares e fortemente diferenciadas segundo as especificidades locais, cultura e potencialidades do usuários, só encontram ambientes favoráveis em sistemas flexíveis, descentralizados e participativos, gerando novas relações sociais e políticas. O que não condiz com as práticas políticas do município, conforme já discutido em item anterior deste trabalho.

Assim, os fatores estruturais, como o acesso às terras de chapada determinou a presença de uma atividade rentável e que tem resistência às condições climáticas da região, o que se destaca como estratégia de reprodução da agricultura familiar, mas o modo de execução e gestão das políticas públicas no município não garantem a perfeita consonância das ações de forma a adequar a política pública para atendimento aos agricultores da terras de baixada.

O depoimento de um agricultor da área de baixada, relatado a seguir, demonstra que as especificidades destes agricultores não são observadas quando da elaboração e implementação das políticas públicas.

“Neste setor aqui a gente cuida de outras coisas. A chapada está tipo cercada, se eu for entrar lá, eles falam que é dono, tem um bocado de gente que tomou, cercou e tá lá. Não é tanto que tô reclamando do governo, mas é uma parte que o governo ainda não viu aí, onde não tiver condições de plantar abacaxi, pelo menos aqui em baixo, ajudar a plantar as outras coisas e a cuidar do gado.” (.....)

Sendo que na comunidade, é o acesso às terras de chapada que viabilizam a produção de abacaxi, produção rentável economicamente. São os produtores de abacaxi que estão sendo beneficiados pela política pública, isto nos leva a identificar que é necessário que o agricultor tenha condições de reembolsar os gastos públicos, para ser beneficiário da política pública.

Fato confirmado por Carneiro (1997) que afirma: os critérios da política pública estão fortemente sustentados na noção do verdadeiro agricultor, profissional com capacidade empresarial, apto para encontrar na atividade agrícola a fonte da totalidade da renda familiar. E, para Neves (2003), as condições em que são definidas os meios de enquadramento pela política pública pressupõem o agricultor constituído.

É inegável que as normas são fundamentais ao exercício das políticas públicas, mas concebidas e formatadas por instituições externas, acabam não dando conta de reconhecer as dificuldades inerentes à sua materialização.

Diante da discussão a respeito da política pública implementada na comunidade de Capão, junto ao agricultores familiares, tem-se suporte para tratar mais uma das questões que norteia este trabalho, a saber, em que medida o modelo de participação adotado contribui para a eficácia da implementação de políticas públicas e garante a apropriação dos benefícios de políticas públicas pelos beneficiários a que foram destinadas.

O que se conseguiu apreender, ao longo deste estudo, é que são vários fatores que interferem para a não apropriação das políticas públicas

Em um primeiro momento é a questão de identificar para quem a política pública foi elaborada. Partindo das bases práticas que tratam do tema, é uma generalização dizer

que seria para todos os agricultores familiares, pois há heterogeneidade entre esta categoria, o que já deixaria dúvidas em definir para que agricultor familiar, e, depois se observa, que a política é para o agricultor familiar que tenha possibilidades de dar retorno econômico, ou seja, como afirmam as autoras acima citadas, para um agricultor familiar constituído. Nesta perspectiva, a concepção e estratégia de elaboração da política pública já traz embutida, em si, um fator de diferenciação em relação a sua apropriação pelos agricultores.

Um segundo fator, que está praticamente naturalizado ou seja adotado, aceito pelos agentes da política pública do município analisado, é a questão estrutural., que se explica pela própria disposição geográfica das terras ocupadas com a produção, terras de chapadas propícias à produção de abacaxi. Mas este fator passa a ser entendido também como uma prerrogativa das estratégias de concepção da política pública, pois, ao elaborá-la, não se busca um estudo das diferenças de grupos de agricultores que estão em áreas e/ou situações que não dão conta de atender normas generalizadas, necessitando de políticas diferenciadas segundo suas especificidades. Para estes grupos há necessidade de buscar formas alternativas de produção que estejam em consonância com suas aptidões profissionais e com a disponibilidade de áreas propícias para a produção.

Um terceiro fator que constatamos durante nossa análise junto à experiência estudada é a questão da informação. Como o foco da produção, é a cultura de abacaxi, isto criou um olhar dos agentes da política pública só nesta direção. Com isso, os trabalhos estão centralizados neste grupo. Como o grupo que está à parte desta produção não frequenta os espaços de discussão, pois não são produtores de abacaxi, acabam ficando à margem das informações e, até mesmo, das inovações que estão surgindo, principalmente em relação ao crédito rural.

Como exemplo temos a situação de agricultores da área de baixada, que procuraram o crédito rural, quando da instituição do programa, na época não seriam beneficiados pelo critério renda, por serem casados com funcionárias públicas ou terem em casa um aposentado pois a renda familiar ultrapassava o valor estipulado pelo programa. Com os avanços do programa, este critério já foi modificado, o valor de aposentadoria é excluído do calculo da renda familiar para efeitos do Pronaf, mas os agricultores não têm conhecimento desta mudança e se sentem excluídos do programa.

E, em última análise, não necessariamente estando estas questões em ordem cronológica, traz-se a questão da participação, propositadamente, para mostrar que é

evidente que todas as questões citadas estão relacionadas com a qualidade da participação que se processa nessa comunidade. Se a participação desses agricultores fosse de fato igualitária, com poder de barganha e de negociação articulados junto com os elaboradores e implementadores das políticas públicas, é bem provável que estes fatores seriam neutralizados.

Acontece que as ações da própria política pública segmentaram os agricultores da comunidade, ficando um grupo enfraquecido no seu poder de mobilização, e até mesmo, marginalizado em relação aos espaços de discussão e negociação.

Conclui-se, assim, que a qualidade política do processo participativo que, ali, se estabeleceu está criando uma segregação, o que está contribuindo para a não apropriação das políticas públicas por todos os agricultores familiares da comunidade.

Busca-se, com isso, demonstrar como a associação de Capão tem participado nas políticas públicas de desenvolvimento local, bem como a cultura política que, lá se instala, tem a ver com as clivagens da sociedade e a dominação das famílias com maior poder de articulação e de mando no município e na comunidade pesquisada.

A seguir, far-se-á uma conclusão do trabalho, explorando os resultados obtidos na pesquisa e fazendo uma conexão destes com a revisão teórica na qual se deteve a linha do estudo, bem como deixando questões às quais nosso trabalho não se propôs a responder, mas que trazem indícios para novos estudos.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi elaborado como culminância de dois anos de estudos e pesquisa, propondo dar visibilidade às sutilezas embutidas na concepção, elaboração e implementação das políticas públicas e buscar analisar como as formas de participação dos agricultores familiares podem influenciar neste processo.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, mostramos, que no contexto, o enfoque está na questão da interação Estado e sociedade civil, voltada para a ampliação da cidadania, com ênfase nas políticas de desenvolvimento local e na participação da população.

Assim, acredita-se que as soluções dos problemas enfrentados pela população tem por base o desenvolvimento, com engajamento da sociedade civil, reforçando as estruturas organizacionais locais, reafirmando, na democracia, uma nova cultura política, assentada na idéia de solidariedade, como a base capaz de mobilizar um conjunto de agentes políticos e sociais na legitimação da ação política.

Nesta perspectiva a inovação, participação, eficácia e confiança são as condições essenciais para a construção dessa nova cultura política e que estariam anulando as práticas de clientelismo, patrimonialismo e mandonismo.

As observações e informações apreendidas junto aos atores sociais investigados nos possibilitaram a compreensão de que a generalização e a naturalização de conceitos e categorias, bem como os dados de avaliação das políticas públicas implementadas podem obscurecer as heterogeneidades e especificidades que estão evidentes na experiência analisada.

Esta é a realidade encontrada junto à Comunidade de Capão, na qual a naturalização da categoria agricultor familiar e a generalização dos resultados da política pública, trazem à tona informações que não dizem respeito a todos os agricultores familiares daquela localidade., o que é amplamente confirmado pela teoria.

Hoje, o que diferencia os agricultores familiares da comunidade é a localização do bem de produção, a terra, que é fator preponderante para acesso ao crédito, inserção no mercado e interação social.

Das informações levantadas emerge o indicativo de que há um entendimento, pela categoria analisada , quais sejam os agricultores familiares e agentes da política

pública, de que o desenvolvimento, ali, está acontecendo. São enumerados os benefícios que a política pública promoveu junto aos agricultores familiares, como aprendizagem da tecnologia de produção e embalagem, acesso ao mercado, inserção social, credibilidade no mercado regional, espírito de coletividade, bem como outros aspectos materiais e econômicos que lhes são acessíveis em função dos recursos advindos da produção agrícola.

Este entendimento é também da sociedade bem como da administração municipal e dos agentes da política pública, que consideram além dos aspectos enumerados acima, que a comunidade está se desenvolvendo por ter boas moradias, água, luz, televisão, crianças estudando, estrada para escoar a produção, moradores com veículos, etc.

Assim, percebe-se que a noção de desenvolvimento que, no local, prevalece está levando em consideração, principalmente, aspectos materiais e econômicos que nem sempre são acessíveis a todos os moradores da localidade.

Confirma-se, neste estudo, que a política pública não está promovendo o desenvolvimento com equidade e nem mesmo os que consideram desenvolvimento a situação em que vivem, não estão levando em consideração a questão do desenvolvimento local, como ampliação e consolidação da democracia e participação nos processos decisórios, o que promoveria a inclusão de todos da comunidade no processo.

Analizou-se a atuação da associação de desenvolvimento rural da comunidade de Capão, fazendo-se uma descrição da sua trajetória,. É fato que em toda a sua existência, todas as ações foram focadas eminentemente no setor produtivo agrícola, influenciadas por agentes externos e, até mesmo a sua criação foi sugestão de agentes políticos do município.

Consequentemente, esta associação tende a reproduzir a estrutura de poder local, presente na sociedade, e o traço da cultura política se assenta nos moldes de dominação, pelos quais o agricultor familiar continua dependente de alianças para formular e legitimar suas propostas.

A alternativa para uma mudança nesta situação pode ser dotar os atores sociais de conhecimento, de capacidade e de poder para romper com os traços da cultura política e com a estrutura de poder presente no município. Para tanto, há necessidade de grande investimentos no capital humano, o que envolve a capacitação, a educação, a saúde, a alimentação, a cultura, a pesquisa, a extensão e várias outras áreas,

desenvolvendo na população a capacidade de exercer a cidadania, isto é, ser capaz de fazer e efetivar escolhas e se beneficiar delas.

Com a segmentação dos agricultores familiares, em função das atividades agrícolas, o que fechou um grupo na associação e outro fora dela, este último, que está em posição marginal, não consegue organizar-se para reivindicar e impulsionar o exercício de seus direitos e a participação na formulação e implementação das políticas públicas.

A política pública, enquanto vetor do desenvolvimento local, nas condições apresentadas na comunidade de Capão podem viabilizar um grupo significativo, mas não é suficiente para garantir a ascensão de todos os agricultores familiares. Ao contrário, corre-se o risco de acirrar o processo de diferenciação entre eles.

Uma terceira questão tratada, neste trabalho, é: como se dá a construção ou ampliação das redes de relações de poder que permitem o acesso aos benefícios gerados por políticas públicas e, por último, em que medida estas redes contribuem para a construção da democracia participativa ou reforçam a dominação?

O próprio desenrolar da descrição da experiência já traz indícios de como se formam estas relações, mas a resposta fundamental que se pode extrair deste exercício é que, em uma sociedade marcada por um caráter patrimonialista, em que as negociações e reivindicações são influenciadas por relações clientelistas, as estruturas locais são frágeis em suas ações.

As redes de relações, formadas na associação da comunidade de Capão, vieram reforçar uma estrutura de segmentação, já se evidenciada desde as primeiras ocupações da comunidade, permanecendo até os dias de hoje, como, por exemplo: uma família que se mantém com a produção agrícola de valor comercial, possuindo um maior poder econômico e conseqüentemente melhores relações com o poder local; outra família vem buscando estabelecer-se economicamente com a venda da mão de obra, mas se mantendo às margens das negociações com o poder local.

A avaliação final que se faz desta investigação é que não mudou em nada a estrutura de poder existente, mas o processo que se desencadeou na comunidade, nos últimos anos, a partir da política pública, é indicativo de que a agricultura familiar continua buscando suas formas de reprodução e que as políticas públicas de desenvolvimento local precisam descobrir potenciais intrinsecamente associados à diversidade da agricultura familiar. No município pesquisado, a agricultura familiar

constitui a base da economia, merecendo, assim, atenção redobrada das políticas públicas em prol deste segmento.

Mas todo esse processo expressa desafios e um longo caminho a ser percorrido, pois há que se romper radicalmente com as práticas políticas tradicionais e definir novos padrões de compromisso entre Estado e sociedade. Será preciso entender que a participação concebida somente para um fim específico, por incentivos materiais ou técnicos, além de não alterar as relações de poder existentes corre o risco de reforçá-las. Que participar significa fazer parte, ter voz ativa na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Participar é ter poder de decidir.

No plano político, estamos vivendo um dos paradoxos da cultura política. De um lado, o apelo institucionalizado para as práticas participativas no processo de desenvolvimento local. De outro, a convivência com a herança autoritária de nossa história política. Isto pode ser observado entre os instrumentos de desenvolvimento local revisados. A descentralização no nível local não acontece de forma plena. Na realidade, o que se descentralizou foi a política, as ações, mas não se descentralizaram os recursos nem as decisões, pois continuam centralizados no governo federal. Os municípios ficam condicionados às transferências constitucionais que são definidas em nível federal pela coletividade de legisladores, nas quais a questão do poder de barganha, nesta arena decisória, se dá com quem tem mais poder, e aí vem uma situação já conhecida de há muito, o Vale do Jequitinhonha, por toda a sua história e dificuldades de representação, não tem força política para negociação em busca de uma autonomia local.

Não pode-se negar a importância do Estado. O próprio Estado vem investindo no tratamento da política pública de uma forma que começa a romper com a maneira tradicional, incorporando, nas estratégias e nos programas, propostas descentralizadoras e participativas, assumindo a necessidade de parceria com a sociedade civil.

O mecanismo de organização que se evidencia na comunidade estudada é a práxis do paradigma, segundo o qual o desenvolvimento se faz com metas de produção e, não, de igualdade. O grupo que se estabeleceu e se consolidou nas ações da política pública é formado por agricultores consolidados na produção de abacaxi. Isto é indicativo de que o grupo se definiu por interesses comuns, quando a construção e ampliação das redes de articulação se formaram para o investimento na produção.

Mas é fato que, a partir da organização para a produção, outros fatores foram desencadeados e propiciaram avanços na qualidade de vida dos moradores da

comunidade. Também podemos vislumbrar a importância de um pequeno grupo coeso (Olson, 1999), focado em um produto para mercado para começar o processo e, a partir daí, diversificar e crescer, incluindo outros produtos e produtores, quando o nível de organização e politização lhes der força para tal.

A exclusão dos demais agricultores, se dá por não terem produção que mereça investimentos da política pública, o que é levado em conta pela localização geográfica, escassez de água, má distribuição de chuvas, favorecendo níveis insignificantes de produção.

Pode-se perceber que há um viés exclusivista da política pública, que, mesmo com o rótulo de ser para todos os agricultores familiares, há que se saber para quem e a que se propõe o programa.

Sendo assim, a distribuição equitativa dos benefícios da política pública não pode ter mão única, ou seja, ser só responsabilidade das organizações sociais e dos atores sociais. Há de se criticar também a interação do Estado que não está beneficiando a todos. Não que haja ausência do Estado, mas, sim, deficiência na ação recíproca com os atores sociais.

Vivenciamos, portanto, um contexto institucional, com desdobramentos favoráveis a um grupo de agricultores familiares, que se estão consolidando no processo produtivo e no mercado, mas este arranjo institucional é marcado por articulações e negociações entre representantes desta categoria e do Estado. Existe um marco legal que regulariza este acordo social. Sabemos, entretanto, do peso político deste marco e de que as mudanças no quadro político, e conjuntural também mudam o contexto institucional, podendo interferirem na manutenção das políticas públicas.

Pensando esta possibilidade, durante este estudo, algumas questões nos despertaram inquietações e, aqui, foram levantadas: (i) Será possível vislumbrar sustentabilidade das ações do grupo em questão, caso haja descontinuidade da política pública? (ii) Com todos os indicativos de ser a cultura política, fator preponderante que impede avanços na democratização e na prática da cidadania, há como romper com esta herança ?

A resposta a estas perguntas foge aos limites deste trabalho, apesar de algumas pistas terem sido levantadas, justamente com o intento de que outros estudos possam surgir trazendo contribuições neste sentido.

Finaliza-se este trabalho com a certeza de que este estudo em muito contribuiu para o entendimento do tema proposto: a participação de agricultores familiares nas

políticas públicas de desenvolvimento local e, sem dúvida com a esperança de que este possa vir a contribuir para pesquisas futuras.

V. – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRAMOVAY, Ricardo. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Porto Alegre, UFRS. 1999.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Revista Lua Nova**, nº 55-56, p. 85-103, ISSN 0102 – 6445, 2002.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Revista do Instituto de Estudos Avançados. São Paulo – SP, USP, dezembro, 2001.
- ALENCAR, Edgard. Associações comunitárias e participação social: um estudo de caso no sul de Minas Gerais. In: **Cadernos de administração rural**, Lavras, Jan/Jun. 1996.
- ALENCAR, Edgard, **Associativismo Rural e participação**. Lavras-MG, UFLA – 1997.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, nº 31, junho de 1996.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.
www.almg.gov.br, acessado em 22/07/2004
- ASSOCIAÇÃO de Desenvolvimento Rural da Comunidade de Capão, Berilo-MG. **Atas das reuniões**.
- ASSOCIAÇÃO de Desenvolvimento Rural da Comunidade de Capão, Berilo-MG.
Estatuto

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999, (Texto para discussão, nº 630)).

BARTA, Jutta e BROSE, Markus. **Participação Social e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre – RS, Editora Sulina, Agosto de 2002.

BAVA, Sílvio Caccia. **Mitos e realidades sobre a inclusão social, participação cidadão e desenvolvimento local – uma discussão sobre contextos e conceitos**. Anais do II Foro temático regional, Lima – Perú, outubro de 2000.

BAVA, Sílvio Caccia. **Participação, Representação e Novas Formas de Diálogo Público**. Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, São Paulo. 2001.

BACHA, Carlos José Caetano. **Relatório de Pesquisa – Programas de Incentivo ao Reflorestamento em Pequenos e Médios Imóveis no Brasil**. Universidade de São Paulo – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz – Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais. Piracicaba – São Paulo, 2000.

BEBBINGTON, Anthony. **Capitals and capabilities. A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural livelihoods and Poverty in the Andes**. London: IIED-DFID January, 1999.

BIANCHINI, Valter. **A Relação entre as reformas de descentralização e o desempenho dos serviços públicos no setor agropecuário – O caso do sul do Brasil**. DESER, Curitiba-PR, 2003.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 5ª ed. São Paulo, Brasilense, 1987. Coleção primeiros passos – 95.

BOSERUP, Ester. **Evolução Agrária e Pressão Demográfica**. Ed. AUCITEC, 1987 – São Paulo.

BUARQUE, Sérgio C., **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. PCT – INCRA/IICA. (Junho de 1999), Brasília.

CARVALHO, Maria Auxiliadora Tavares. **A agricultura familiar no Vale do Jequitinhonha (MG):** Desafios e estratégias. Viçosa – Minas Gerais. Dissertação de mestrado, janeiro de 1998.

CHEVEZ, Osmar V. **Regimes de Propriedade e Recursos Naturais: a Tragédia da Privatização dos Recursos Comuns no Norte de Minas Gerais.** Tese de doutorado – CPDA/UFRRJ, abril de 2002a

CHEVEZ, Maria Lígia Zelaya. **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: Um espaço para a mobilização das capacidades locais na busca do desenvolvimento? Um estudo a partir de três experiências em Minas Gerais.** Tese de doutorado – CPDA/UFRRJ, 2002b

COUTO, Cláudio Gonçalves. **O processo decisório municipal como instrumento da autonomia: considerações a partir do caso paulistano (versão preliminar),** DP/PUC – São Paulo - SP, 2000.

CARNEIRO, Maria José. **Ruralidade: Novas Identidades em Construção.** CPDA, Rio de Janeiro, RJ - 2000.

CARNEIRO, Maria José. Agricultores e Pluriatividade: tipologias e políticas. In: Luís Flávio de Carvalho Costa, Roberto José Moreira e Regina Bruno (org.) **Mundo Rural e tempo presente.** Rio de Janeiro – Mauad, 1999.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. In: **Estudos e Sociedades**, nº 8, abril de 1997. Rio de Janeiro – RJ.

CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos. Novos estudos Cebrap,** São Paulo, n.º 45, Julho de 1996.

CMDR. **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural,** 1998, Berilo-MG.

CMDR. **Atas de reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural**, Berilo-MG.

COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília. Esfera pública, democracia, configurações pós- nacionais**. Belo Horizonte - MG, Editora UFMG, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. São Paulo. Ed. Cortêz , 2001. 5ª ed.

DOWBOR, Ladislau. Descentralização e Participação. In: **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Editora Vozes – São Paulo, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local** . Editora Brasiliense, coleção primeiros passos, São Paulo, 1995.

EMATER-MG. **Relatório anual de atividades ano 1998**, Berilo-MG.

EMATER-MG. **Plano operacional ano 2000**, Berilo-MG.

FOX, Jonathan. **How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural México**. World Development, june, 1996.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e Desenvolvimento Local**. ARCA – Sociedade do Conhecimento, Brasília , 2002.

FREIRE, Adriana Galvão. **Águas do Jequitinhonha: a gestão coletiva dos recursos hídricos pelos agricultores de Turmalina – Alto Jequitinhonha-MG**. Dissertação de mestrado- UFLA, Lavras-MG, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. www.fundacaojoaopinheiro.org.br, acessado em 16/09/2004

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização: Um processo a ser acompanhado e avaliado (ou finja que eu finjo ou faça que nós vemos)**. IPEA – texto para discussão nº 364. Janeiro de 1995 – Rio de Janeiro – RJ.

GEOMINAS, www.geominas.mg.gov.br, acessado em 15/10/2004

GUIJT, Irene. **Monitoramento participativo: conceitos e ferramentas práticas para a agricultura sustentável**. trad.: Annemarie Hohn, Rio de Janeiro: AS-PTA, 1999.

GUIVANT, Júlia S. Contribuições da Sociologia Ambiental para os debates sobre desenvolvimento rural sustentável e participativo. In: **Estudos sociedade e agricultura**, nº 19, Rio de Janeiro, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, www.ibge.gov.br, acessado em 23/10/04

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. www.ipea.org.br, acessado em 27/10/2004

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática**. Editora Clasco, Buenos Aires – Argentina, 2001.

JACOB, Pedro. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

JARA, Carlos Júlio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. IICA/PRORURAL. (julho 1999).Brasília - DF.

KAMP, Johan Van Der e Schuuthof. **Geração participativa de tecnologias: Implicações práticas e teóricas**./ trad.: Dora Silveira Cerruti – Rio de Janeiro : AS-PTA, 1991.

MACHADO, E. P. **Poder e participação política no campo**. Salvador, CERIFA, CAR/ CEDAP-CENTRU, 1987.

MOTA, Carlos Renato. **As novas formas de participação social nas políticas públicas: os conselhos gestores de políticas sociais.** COOPPE/UFRJ – Rio de Janeiro, 2002.

MOURA, Margarida Maria. **Os deserdados da terra.** Rio de Janeiro, Bertand do Brasil, 1988.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: Os limites do passado e os caminhos do futuro.** Estudos avançados, USP, Vol. 16. N.º 43, dezembro de 2001.

NÚCLEO DE ESTUDOS. www.nead.ufob.br/polos/cidades, acessado em 25/09/2004

NEVES, Delma Pessanha. **A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional.** IV Encontro da sociedade brasileira de Sistemas de Produção. Belém-PA, março/2001.

NEVES, Delma Pessanha. **O PRONAF: estrutura, limitações e possíveis rearranjos.** Niterói-RJ, julho de 2003 (mimeo).

OFFE, Claus. A atribuição de status público aos grupos de interesse. **In. Capitalismo Desorganizado** – transformações contemporâneas do trabalho e da política, Ed. Brasiliense, São Paulo – 1989.

OFFE, Claus. Duas Lógicas da Ação Coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. **In. Problemas estruturais do Estado Capitalista.** São Paulo, Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, 1984.

PEARSON, J.C., Pinheiro. S.L.G. e Chamala. S, **Enfoque sistêmico, participação e sustentabilidade na agricultura. Novos paradigmas para o desenvolvimento rural?** Agropecuário catarinense, v. 10 n.º 1, março de 1997.

OSLON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva.** EDUSP, São Paulo, 1999.

PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.
www.prodemge.cidades.mg.gov.br, acessado em 22/08/2004

Projeto PNUD BRA/98/012. **Agricultura familiar no contexto do Desenvolvimento Local Sustentável**. MA/DAS/PRONAF/PNUD – Brasília, janeiro de 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Editora FGV, Rio de Janeiro – 1996.

REGIMENTO interno do **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Berilo**, MG.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães, GALIZONI, Flávia Magalhães. **Agricultura Familiar e sustentabilidade no Vale do Jequitinhonha – MG: A proposta do centro de agricultura alternativa**; Vicente Nica, UFLA, Lavras – MG, 2001.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães, **Agricultura familiar**, texto básico para leitura, UFLA – Lavras – MG, 1997.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães **Sistemas agrário e reprodução familiar: o caso dos lavradores do Alto Jequitinhonha – Minas Gerais**. Caxambu – Anais do Encontro da Associação Brasileira de Estudos da população, 1998.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães, **Lembranças da terra. Histórias do Mucuri e Jequitinhonha**. CEDEFES, Contagem – MG, 1996.

ROMANO, Jorge O Apontamentos sobre a **Representação política: elementos para uma teoria do campo político**. de Bourdieu. Rio de Janeiro, 2003. (mimeo.)

ROMANO, Jorge O e ALMEIDA, Sílvia Gomes. As metodologias participativas e o desenvolvimento local. In: **Abordagens participativas para o desenvolvimento local**. Org. Peterson, Paulo e Romano, Jorge O. Rio de Janeiro: AS-PTA/Actionaide, Brasil, 1999.

SCHNEIDER, Sérgio, SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre – RS, Editora UFRGS, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA

www.secretariaestadoagricultura.gov.br

SILVA, José Graziano da, Campanhola, Cleyton. **Ações de políticas públicas para o novo rural brasileiro sob o enfoque no desenvolvimento local**, anais do 37.º congresso brasileiro de economia e sociologia rural, Foz do Iguaçu, PR, 5 de agosto de 1999.

SILVA, José Graziano da. **O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: convênio –FIPE-IICA (MDAS-CNDRS/NEAD), Série textos para discussão n.º 2, agosto de 2001.

SILVA, Enid Rocha Andrade. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995 – 1998**. Rio de Janeiro – IPEA, 1999. Texto nº 664 – para discussão.

SORJ, Bernard e WILKINSON, John. Processos Sociais e Formas de Produção na Agricultura Brasileira. In: **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**, Rio de Janeiro, Brasiliense, 1983.

SOUZA, Doraci Cabanilha de. **Processos sociais, agricultura familiar e a implementação do Pronaf infra-estrutura e serviços: a experiência do município de Araci**. Dissertação de mestrado, 2000, CPDA, Rio de Janeiro-RJ.

SOUZA, Celina. **Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública local**. 1998, Recife-Pe.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**, Ed. Cortêz, São Paulo –SP, 4ª Ed. 1993.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo. Ed. Cortêz, Recife – PE. UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, **O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. UFBA, Salvador, 2002.

VEIGA, José Ely da. **O brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília. FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD), série textos para discussão, n.º1, 2001.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura Familiar e campesinato: rupturas e continuidades. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 21, Outubro 2003 – Rio de Janeiro – RJ.

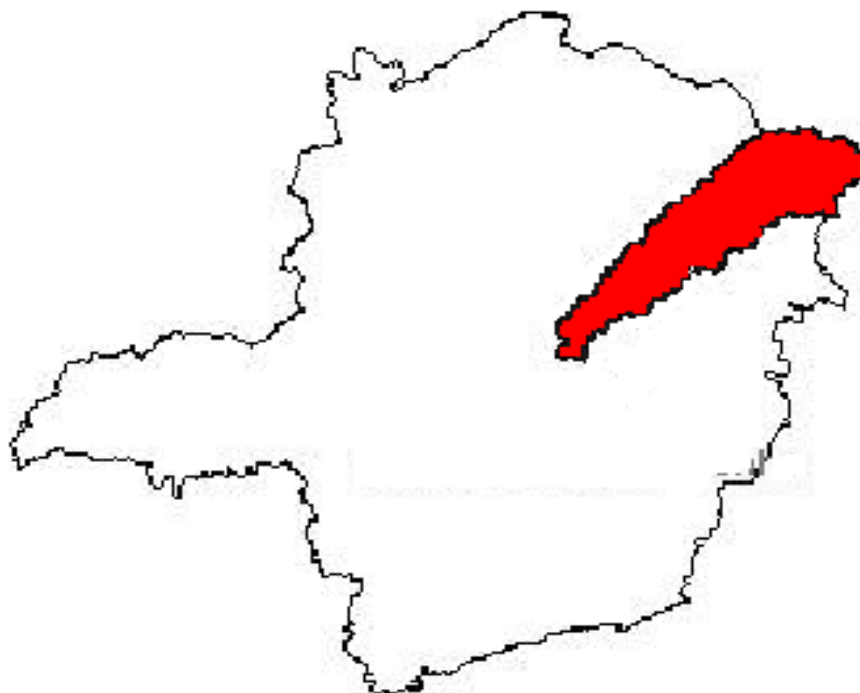
WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro**, Caxambu – MG, outubro/1996.

WEID, Jean Marc Von Der. **A trajetória das abordagens participativas para o desenvolvimento na prática de ONG's no Brasil**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1997. Texto para debate nº 57.

ANEXOS

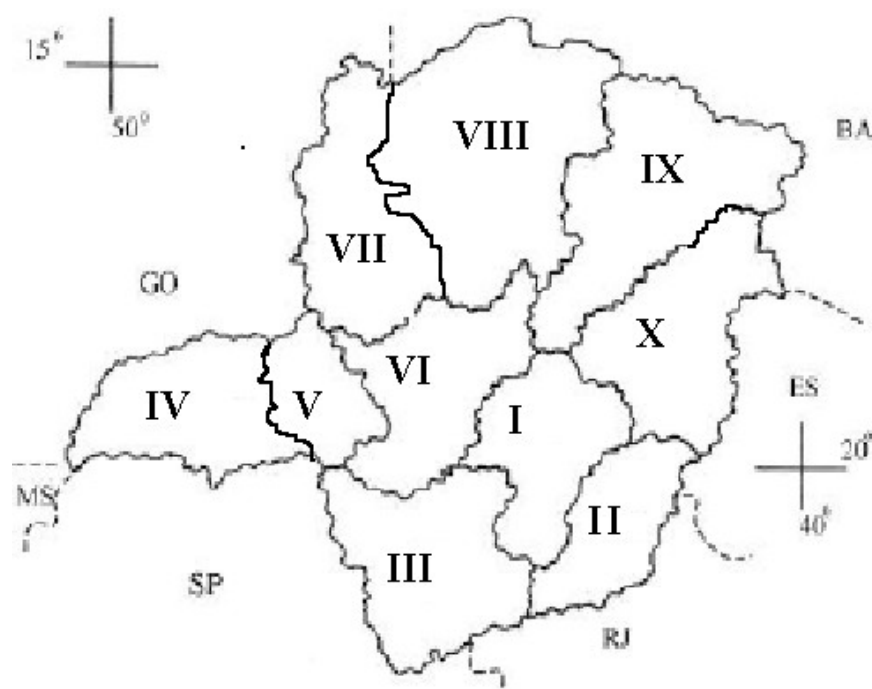
ANEXO I – Vale do Jequitinhonha, nordeste do estado mineiro

Vale do Jequitinhonha



Fonte: www.brazilchannel.com.br (Mapa de 1999)

Anexo II – Divisão do Estado de Minas Gerais em regiões Administrativas



Fonte: Rodrigues L., 2000

LEGENDA	
I	Central
II	Mata
III	Sul de Minas
IV	Triângulo
V	Alto Paranaíba
VI	Centro Oeste de Minas
VII	Noroeste de Minas
VIII	Norte de Minas
IX	Jequitinhonha /Mucuri
X	Rio Doce

ANEXO III – Feira Livre do Município de Berilo



ANEXO IV – Plantação de Abacaxi em Capão - Berilo

