



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

**O PROCESSO DE “IMPLANTAÇÃO” E FUNCIONAMENTO DO
CONSELHO TERRITORIAL DO NOROESTE FLUMINENSE - CTNF:
AGENTES, ATOS E REPRESENTAÇÕES.**

CAROLINA MARIA HELIODORA DE GOES ARAUJO FEIJO BRAGA

Sob a Orientação do Professor
John Cunha Comerford

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de **Mestre**
em Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

Seropédica, RJ

Setembro de 2009

HELIODORA, Carolina Maria. **O processo de “implantação” e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF: agentes, atos e representações.** 2009. 155 p. Dissertação. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

Palavras chaves: desenvolvimento territorial – políticas públicas – poder local.

HELIODORA, Carolina Maria. O processo de “implantação” e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF: Agentes, Atos e Representações.

UFRRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, 2009, 112p.

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 14/09/2009.

John Cunha Comerford. (Dr. em Antropologia Social) UFRRJ/CPDA
(Orientador)

Marcos Otávio Bezerra. (Dr. em Antropologia Social) UFF

Jorge Osvaldo Romano. (Dr em Ciências) UFRRJ/CPDA

DEDICATÓRIA

Para Marcos André Dias Jogaib.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo e por fazer do princípio da incerteza científico, a certeza de sua existência ao meu proteger em todos os momentos – mesmo quando a dúvida era determinante -, ultrapassando os limites do entendimento humano e me dando a paz.

Agradeço a minha avó Alaíde, cujo som de sua máquina de costura viabilizou por tantos anos a minha permanência nos estudos e que permitiu a construção de um relativo capital cultural, com todas as dificuldades passadas por aqueles que não dispõem do capital econômico. Minha avó é nordestina, tem 81 anos, migrou, ainda pequena, no ciclo da borracha, com meu bisavô para a região norte do país. Veio, há 50 anos atrás, sozinha, com minha mãe nos braços para a “cidade maravilhosa”. Estudou pouco mas foi a pessoa que mais me ensinou na vida, com métodos nem sempre convencionais, é verdade...e com uma certa autoridade que lhe é peculiar enquanto “nordestina”. E enquanto uma mulher que pôde enfrentar as dificuldades e preconceitos de seu tempo. Minha avó é daquelas pessoas que ainda param na rua e conversam com aqueles que se tornam conhecidos em cerca de vinte minutos. Se eu estiver doente, ela ora com a bíblia na mão, só que agora esquece de alguns trechos das orações decoradas na cabeça e abre um dos olhos pra ver se estou percebendo...Faz também uma sopa, o “caldinho da caridade” que de “sabedoria popular” logo faz efeito. Minha vó gosta de observar os transeuntes da janela e, se possível, saber da vida deles...gosta também de xingar bastante...mas fala com suas plantas todos os dias, o que a torna um ser temporariamente doce e meigo. Sem a senhora, vozinha, os meus caminhos teriam sido outros. Muito Obrigada!

Três referências são quase que inenarráveis. Meu Pai Carlos Henrique, Meu Irmão Alex e padrasto Marcos. Todos, tão marcantes, já se foram para outro mundo espiritual. É impressionante como vivemos a *presença da ausência*, que, embora muitas vezes doa...estabelece ligações. Meu pai, grande estímulo para estudos e leitura...Meu irmão mais velho e protetor e meu padrasto cuja determinação e fé eram inabaláveis até o fim (relativo) e durante a metade do mestrado passou a compor *esta ausência*. Estas referências marcarão para sempre os atos desta que é apenas uma pequena parte de um todo chamado mundo...quando lembro de vocês, comprehendo melhor o quanto são fortes a herança familiar na nossa representação do que seja a vida...e de como ela deva ser vivida...Agradeço a vocês pela ausência sentida...

Agradeço aos meus irmãozinhos Dani, Dadá, Danuzza e Daniel por estarem o tempo todo em minhas lembranças e sentimentos. A Dani, por ser quase-eu, sem ser eu, de uma forma tão aperfeiçoada e tão melhor... e por cada nota que sai de seu violão...À Dada, pelas vezes em que me olha e diz: Cacau, você consegue...pelos miojos na vasilha pra gente comer com as mãos e por me estimular a fazer as unhas, mesmo não conseguindo sempre...À minha guerreira –“juíza” – Danuzza, pelo espelho de força, fé e sagacidade, que se escondem em uma beleza sem fim... e por ainda colocar roupas parecidas com as minhas quando saímos juntas...ao Daniel, pela sua barriga-travesseiro quando a gente dorme agarradinho. Muchas gracias manito! Vocês, certamente, são as lembranças que dão sentido e estimulam nos momentos mais difíceis. Para todos vocês, beijocahahaha!

Agradeço a minha tia Ivanira, que de quatro anos pra cá tem me mostrado como vários mundos são possíveis em um só mundo. “Classificada” como esquizofrênica pela sociedade, tem me conquistado cada vez mais com sua verdade – nem sempre mansa - e bondade. Agradeço pelo dia

em que parecia tão disposta a sair às quatro e meia da manhã para uma fila de posto de saúde dizendo que era só pra me acompanhar, conseguindo me fazer rir quando a “*má administração de recursos públicos*” me faz “*chorar*”. Obrigada pelas vezes em que vai ao mercado, feira, farmácia. Apesar de *outsider* da sociedade, exibe valores enunciados pela razão humanista, mas sem disfarces, demonstrando que a mente humana é um universo talvez inatingível, por nós, *humanos*. E por isso mesmo surpreendente. Obrigada *tia!*!

À minha amada mãe, já não há palavras que dêem conta, só sentimentos...então, muito obrigada também mãe! Eu te amo!

Agradeço a meu imprescindível orientador, por seu exemplo de humildade, daquela que só é possível quando se atinge um estágio elevado de sabedoria e por sua imensurável paciência de tornar ordenado e compreensível o que andou desordenado e confuso até os últimos momentos de conclusão deste trabalho. Para além das “*representações*” sobre o que seja um “*orientador acadêmico*”, John, comigo, agiu como um “*iniciador*” e o significado disso foi totalmente marcante em minha vida. Isso só foi possível na medida em que tenha me orientado, se não com a “mão”, com as palavras e atitudes corretas nas horas necessárias sempre com a mesma mansidão como no dia em que resolveu aceitar o meu pedido de orientação e *correr o risco*. E este risco teve uma certa duração no tempo... Como gosta de dizer: “*não dá muito pra supor que direção que a coisa vai*” Muito obrigada John!

Gostaria de agradecer às pessoas que tão solidariamente me receberam em “*seu município*” ou em “*sua comunidade*”. Agradeço ao Zé Sávio e sua família, que me acolheram em sua residência para a realização de parte dessa pesquisa. Agradeço à Zé Adílio e família pela maravilhosa janta antes da reunião da Associação do Murupi. À Getulio e família pelo lanche durante minha visita à São Mamede. Ao seu Zé Bento e família pela também maravilhosa galinha “da roça” quando estive em Santa Clara. Àqueles que, jocosamente, “*encarnavam*” em mim por não entender das coisas da roça (embora a primeira expectativa fosse de que eu, “*estudante*”, entendesse...levou certo tempo pra ficar mais esclarecido que eu não era nem veterinária, nem agrônoma, não entendia nada de café nem de “*roça*”...e nem “*levaria o desenvolvimento*” para o município, o que me causava certo desconforto de não ter *nada* pra “*dar em troca*” o que depois, conforme veremos na dissertação, mudou de perspectiva não apenas para meus interlocutores como para mim), nem da diferença de arroz com casca – que não é arroz integral -, café orgânico - que não é descafeinado mas muito gostoso!, pelas lindas plantas e flores da casa do “*Zé Adílio*” e pela visão das orquídeas. Pelas brincadeiras ao descobrirem que eu não sabia quantas tetas tem a vaca – quatro! -, pelo gambá que não é ratazana, pela raspa do café que eu não conhecia e outros tantos “*pé na jaca que meti*” por estar ligada à uma universidade rural, mas de ter de mais uma vez e sempre aprender que o “*campo*” é que nos ensina. Para todos aqueles que, jocosamente, me incluíam em algumas de suas brincadeiras, apesar de eu ser mulher e de fora, demonstrando que onde “*é tudo família*”, também se *adota* os que chegam sem jeito...

Aos funcionários da secretaria de agricultura de Porciúncula que constituíam, à época da pesquisa, uma “*comunidade*” dentro do “*poder público municipal*”. Agradeço ao “*Tampinha*”, à Geovany, à Tita, Fábio, Mônica, Binha, Marcos André, Maria, Glauçinho, Alysson e todos os outros também sempre solícitos comigo. Ao Ademir da EMATER, por seu exemplo de determinação em acreditar na extensão rural mesmo quando as condições de trabalho são péssimas. Também sou grata a todos os integrantes do Programa de Microbacias do Estado do Rio de Janeiro, especialmente os lotados

na SDS-RJ: Gerson, Helga, Nelson, Diogo, Adriano, Marcelo, Tiago, Fabrício, Claudio, Sergio, Neide, Ilma, Eliane, Rosangela, e a Secretaria Executiva do Pronaf-RJ na pessoa do Sebastião Rezende. Aos integrantes da DFDA-RJ e SDT-RJ que contribuíram para construção do objeto desse trabalho e concederam entrevistas fundamentais: Jaime, Sergio, Alexandre Vieira (consultor).

Pelas lágrimas nos olhos de um representante de associação ao me falar sobre a festa anual em que se “festejam os ausentes” tanto daqui quanto de outro mundo espiritual.

Agradeço a todos os conhecidos e amigos do CPDA, especialmente ao Ilson da xerox, Adriana da limpeza, Rita da biblioteca, Carol, Zé, Reginaldo e Henrique da secretaria, todos os alunos e professores que conheci.

Aos meus amados amigos Camila e Hector, Mara, Lessinha, Elisa, Claudinha, Danielle Santos, Neli, Eduardo Menezes, Tati e Zenilda da COOPE. Vocês foram encontros maravilhosos! Anjos da guarda que estiveram ao meu lado em diferentes momentos da vida, especialmente os mais difíceis. Amo Vocês! Muito Muito Muito!

Durante a realização do curso de mestrado recebi uma bolsa no valor de R\$822,00, do CNPQ durante 24 meses. No mês de novembro de 2005 essa bolsa sofreu um ajuste passando para R\$940,00. Recebi esta bolsa até o mês de março de 2006. Estes recursos foram utilizados para o pagamento de contas pessoais e domésticas, bem como passagens, cópias e refeições para o cumprimento das disciplinas de formação. Para a pesquisa de trabalho de campo, recebi o montante referente a R\$1.200,00 divididos em uma parcela de R\$600,00 outra de R\$400,00 e outra de R\$200,00 quando entreguei um breve relatório de pesquisa de campo. Estes recursos são oriundos do convênio CPDA/ Action-Aid. É deveras difícil realizar pesquisa acadêmica no Brasil, sobretudo quando não se está inserido em projetos financiados por instituições internacionais, órgãos de fomento e núcleos de estudo, às vezes vinculados ao próprio governo que “sustenta” as universidades públicas. Mas a sociedade, por si mesma, aciona redes de solidariedade e apoio, sobretudo quando chegamos a um lugar desconhecido nos apresentando enquanto “estudantes”. Espero que esse resultado sirva de estímulo para que mais pesquisadores venham a conhecer o noroeste-fluminense, a partir dessas e outras redes tão presentes no “interior”. Esta dissertação foi viabilizada, certamente, a partir dos impostos pagos pelos contribuintes da sociedade. E é a ela que “pertence” seu resultado.

Uma pessoa foi fundamental em diversas etapas deste trabalho desde sua concepção (embora eu não soubesse ainda) até a sua conclusão, aquele que de “nativo” se tornou meu “companheiro” e me fez refletir sobre a diferença entre “nativo” e “interlocutor”. Esta surpresa proporcionada pelos “imponderáveis do cotidiano” fez com que o tema de pesquisa deixasse de ser algo estranho à pesquisadora e pudesse ser vivenciado, com todos os limites e prerrogativas etnográficas que esta situação impôs, nos detalhes. E foram nos detalhes da vida como ela é que puderam ser postas em suspenso situações que mostravam diversas versões de também diversas histórias sobre uma mesma situação social. Algumas divergências e inconcordâncias tiveram de ser também ponderadas, na medida em que questões surgiam e deveriam ser relativizadas pra aquela que circulava entre pesquisadora-companheira-pesquisadora. O seu entendimento – embora nem sempre concordância – dos objetivos e constatações do trabalho fez com que a pesquisa deixasse de ser algo doloroso

para ser contemplativa e estimulante. Na banca de defesa de projeto de mestrado, perguntavam “*mas por quê Porciúncula?*” hoje, além de respostas teórico-metodológicas tenho também as respostas teleológicas e simbólicas: o destino, orientado pelas mãos do criador primeiro. Ao saberem que eu estaria namorando alguém do local, me fora lançada a pergunta: mas ele é um técnico? Ele é um político? (aliás, não sei porque nunca perguntaram: ele é um agricultor?) “*Isso é complicado*”. Devo agradecer também aquele que me lembrou que “*isto não fere os códigos de ética da antropologia*”. A mim, com todos os riscos que essa situação coloca – de ser considerada “mais ou menos científica” dependendo do observador – fica claro, e muito claro, o porquê do atraso em iniciar a pesquisa de campo, e o porquê de ir “*parar em Porciúncula*”. Alguns outros porquês estão tratados na dissertação, mas esses, podem – e devem – ser contestados. O motivo teleológico, jamais. E é por isso que agradeço ao *Jogaib, Marcos André, Zandré* ou simplesmente “*meu amor*”. Muito Obrigada! *Je t'aime par tout ma vie...*

RESUMO

Essa dissertação tem como objetivo identificar, a partir de um estudo de caso e com a análise de fontes documentais, o que esteve em jogo no processo de implantação e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF. Para isso, examina o funcionamento desse conselho desde o final do ano de 2004 a 2007, identificando os distintos agentes sociais envolvidos, bem como suas ações a partir do então novo programa do governo federal – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat - levado a cabo pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Os diferentes pontos de vista puderam ser observados na operacionalização das ações referentes à mudança do Pronaf para o Pronat. Eram distintos os entendimentos entre os agentes locais dos municípios e os representantes da SDT sobre como devia ser implantado o desenvolvimento territorial e a promoção da autonomia e/ou fortalecimento das comunidades locais, e o lugar que os municípios ocupam nesse processo (de acordo com distintos olhares e abordagens) é fundamental de ser observado.

ABSTRACT

The point of this work is to identify, with a case study and documents, what was the meaning of the implementation and working process of Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF. For this, examine this working since the end of the year of 2004 to 2007, identifying the agents that were involved as well their actions since the new federal government program: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat-, executaded by the Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, of the Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. The different points of view were observed in the operacionalization of the actions related to the changes of Pronaf to Pronat. That were many different understandings between the local agents of the cities and the government delegations, specially about how it might be implemented the territorial development and the autonomous promotion and or the local community empowerment and the place that the cities occupy in this process (since different points of view and perspectives) is the main point of this work.

LISTA DE ABREVIACOES

ADR – Agentes de Desenvolvimento Regional

AE – Articulador/a Estadual

AR –Articulardor/a Regional

AT – Articulador/a Territorial

ALERJ – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

ACOPRUCEF – Associação Comunitária de Produtores Rurais de Cedro e Fortaleza

AMA – Associação de Mulheres em Ação

AS-PTA – Associação de Serviços em Projetos de Agricultura Alternativa

ASPUR – Associação de Desenvolvimento Comunitário de Purilândia

BIRD – Banco Interamericano para Revitalização do Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial)

CIAT – Comisão de Implantação das Ações Territoriais

CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

COAPIVAC – Cooperativa Apícola do Vale do Carangola

CTCAF – Câmara Técnica de Crédito e Agricultura Familiar

FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Brasil

COAPIVAC – Cooperativa Apícola do Vale do Carangola Ltda

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar

CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

COOPERAFA- Cooperativa Regional da Agricultura Familiar

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CRESMA – Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense

CTNF – Conselho Territorial do Noroeste Fluminense

CESMA – Conselho Estadual de Secretários Municipais de Agricultura

CEDRUS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

DFDA/RJ – Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário do Rio de Janeiro

EMATER- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAERJ – Federação da Agricultura do estado do Rio de Janeiro

FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do estado do Rio de Janeiro

FIPERJ – Fundação Instituto de Pesca do estado do Rio de Janeiro

FIRJAN – Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro

GEF – Global Environment Facility (Fundo Mundial para o Meio Ambiente)

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITERJ – Instituto de Terras do Rio de Janeiro

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MIN – Ministério da Integração Nacional

NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

ND- Núcleo Dirigente do Colegiado Territorial

NT – Núcleo Técnico do Colegiado Territorial

PESAGRO – Empresa de pesquisa agropecuária do estado do Rio de Janeiro

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PRONAF – Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PDSTR - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

PST – Plano Safra Territorial

PT – Partido dos Trabalhadores

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

PV – Partido Verde

RIO RURAL - Programa Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microrregiões Hidrográficas

REDE/RJ – Rede Estadual de Desenvolvimento Econômico

SDT- Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SAF- Secretaria da Agricultura Familiar

SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

UNACOOP- União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais

SUMARIO

	PÁG.
INTRODUÇÃO	1
Origem do interesse e escolha do tema	5
Procedimentos de Pesquisa	7
As condições de produção da etnografia	8
CAPÍTULO 1	11
1. Desenvolvimento Territorial: seus agentes, atos e representações...	11
1.1 <i>Anunciando</i> um tema: Reflexões acadêmicas em torno da temática de desenvolvimento territorial	12
1.2 Desenvolvimento em Ação: em exame das Atas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Agricultura Familiar - CONDRAF	15
1.3 Reproduzindo as representações sobre o desenvolvimento – boletins do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD	24
1.4 Formando para a “implantação” de uma política: Cartilhas e Orientações Técnicas da SDT	25
1.5 Considerações	31
CAPÍTULO 2	32
2. O Noroeste Fluminense: “a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro” e o “Desenvolvimento Regional”: outros agentes, atos e representações...	32
2.1 Caracterização do noroeste fluminense.	34
2.2 Os anos de 1970: a divisão entre norte e noroeste fluminense: “A região mais pobre do estado do Rio de Janeiro”.	36
2.3 O “desenvolvimento regional” do noroeste fluminense: agentes, atos e representações....	39
2.3.1 Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense – CRESMA	40
2.3.2 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR’s	46
a) Um caso “bom para pensar”. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula.	46
2.4 Considerações	51
CAPÍTULO 3	53
3. O processo de “implantação” e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF. Agentes e representações em ação.	53
3.1 As fases de “implantação” dos territórios no estado do Rio de Janeiro	53
3.1.1 Articulações e planejamentos iniciais	54
3.1.2 O CEDRUS e as formas de escolha dos “territórios rurais”.	54
3.1.3 As oficinas territoriais	61
3.1.4 Oficinas de Alinhamento Conceitual e Metodológico	62
3.1.5 Oficinas para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS	64
3.1.5.1 A criação do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense - CTNF	64
3.1.6 Oficinas para o Plano Safra Territorial 2007/2008	69
3.1.7 Oficinas para os Projetos Territoriais	71

3.2. As oficinas territoriais como campo de observação de conflitos e alianças	83
3.3. Ultimo “evento” de pesquisa: a audiência pública na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ para o “lançamento” do Plano Safra Territorial 2007/2008.	97
3.4. E de 2008 a 2009...	99
3.5. Considerações	100
CONCLUSÃO	102
Comentários Finais	106

EPÍGRAFE

“Senhor, unidos em teu nome, aqui estamos desejosos de construir teu reino, que o Espírito Santo, que enviaste ao nosso coração e que mantém viva tua presença em nós, nos ensine o que devemos refletir e os passos que devemos dar para que, fortalecidos com tua graça, possamos realizar teus desígnios. Espírito Santo, inspira e anima-nos, Dá-nos discernimento. Ensina-nos a escutar os outros, a nos deixar iluminar Por suas luzes. Ensina-nos a propor e não a impor; dá-nos equidade; Livra-nos dos favoritismos, de toda acepção de pessoas E da auto-suficiencia. Une-nos a ti. Para que nunca nos afastemos da verdade. Amém.”

Oração feita por uma mulher da Associação Comunitária de Purilândia – ASPUR – Porciúncula, no inicio da reunião da associação. Novembro de 2006.

INTRODUÇÃO

Essa dissertação tem como objetivo identificar, a partir de um estudo de caso e com a análise de fontes documentais, o que esteve em jogo no processo de implantação e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF. Para isto, examina o funcionamento desse conselho desde o final do ano de 2004 a 2007, identificando os distintos agentes sociais envolvidos, bem como suas ações a partir do então novo programa do governo federal – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat¹ - levado a cabo pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT², do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Para tanto, foram examinadas atas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Agricultura Familiar – CONDRAF; do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Rio de Janeiro – CEDRUS; do Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense- CRESMA; do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula – CMDR e do próprio CTNF, *institucionalidade*³ criada a partir da estratégia de desenvolvimento territorial do MDA. Foram realizadas também observações de reuniões e eventos junto aos agentes sociais envolvidos no processo, onde pude situar diferentes pontos de vista. Esses diferentes pontos de vista puderam ser observados na operacionalização das ações referentes à mudança do então Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- *Pronaf infra-estrutura e serviços* - para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais- *Pronat*⁴.

Os conselhos de gestão de recursos públicos, são, a partir de algumas abordagens (Gohn:2003), tidos como espaços de concertação social entre a sociedade civil e o poder público. Esta concertação significaria que os agentes da administração pública municipal e da sociedade civil dos municípios possuiriam os dispositivos necessários ao estabelecimento de articulações e decisões junto a outros agentes sociais de âmbito estadual e federal. A partir da década de 1990, essa forma de gestão – sobretudo a partir de “conselhos municipais” tem proliferado em diversas áreas da administração pública e tido a sua legitimidade social reconhecida a partir de um conjunto

¹ Atualmente, esse programa teve seu nome alterado para Proinf Territorial, uma linha de crédito específica para o Pronaf Infra-estrutura, de âmbito territorial.

² Criada oficialmente em 5 de abril de 2004, através do Decreto nº5033/2004. (Pedrafán, 2007).

³ Institucionalidade é a terminologia utilizada nas cartilhas e documentos técnicos da SDT/MDA para fazer referência à formação de grupos decisórios representantes de instituições tanto da sociedade civil organizada como do poder governamental a nível de territórios. Conforme veremos ao longo dessa dissertação, houve casos de Comissões de Implantação das Ações Territoriais – CIAT’s e, no caso do Noroeste Fluminense, de criação de “Conselho Territorial”. Esta diferença teve um significado circunscrito aos jogos políticos e decisórios à época da implantação do CTNF pois a forma conselho parecia dar maior segurança e legitimidade aos seus participantes do que comissões e/ou colegiados.

⁴ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, criado em 1995, apresenta a linha de infra-estrutura e serviços para o apoio aos municípios. Essa linha de crédito demandou a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR’s para a gestão do mesmo, que deveria ter, em sua composição, a paridade entre sociedade civil e poder público. Há também outras linhas de crédito para tomada de empréstimos individuais pelos agricultores familiares. Em 2004, o Pronaf infra-estrutura e serviços seria substituído pelo Pronat – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, em que os recursos de outrora passaram a ser direcionados para um conjunto de municípios, os territórios rurais, por intermédio da implantação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Dentre os anos de 2008 e 2009 se consolidaram ações em função de uma nova mudança deste programa: os territórios da cidadania, dessa vez, com a participação de outros órgãos e ministérios federais e da articulação do governo federal com o governo estadual. Para os interesses dessa dissertação, cito brevemente no último capítulo o quê tais mudanças vêm representando junto aos agentes sociais do território Noroeste Fluminense.

de representações acerca da relação entre Estado e sociedade, fundamentadas em pressupostos de um modelo específico de democracia (Gohn :2003).

Quando se observa os processos sociais que são mobilizados a partir desses “*espaços de concertação social*” identifica-se uma variedade de representações, agentes e ações nem sempre consensuais sobre as formas que tais conselhos assumem, considerando-se a especificidade de cada localidade ou temática em que sejam operacionalizados.

No que diz respeito à “*implantação*” de um conselho territorial – que congrega mais de um município, e tem como pressuposto possuir uma base territorial, a partir de um recorte administrativo, verifica-se um conjunto de entendimentos ora consensuais ora divergentes sobre as ações a serem estabelecidas para o gerenciamento de recursos que antes iam para cada um dos municípios agora representados num *território*.

Nas formulações de Mosse (2003), há que se conceber a implantação de projetos e programas governamentais dentro de um sistema de representações sociais, que não estão, jamais, descolados de suas práticas (idem, ibidem: 5). Entre beneficiários e formuladores de projetos há todo um processo de negociação e de estratégias estabelecidas, que fazem das práticas (nem sempre coerentes e uniformes) o fundamento para o “*desenho*” dos pressupostos teóricos presentes nas formulações dos projetos. Enquanto etnografia de um momento do processo de “*implantação*” e operacionalização de um “*território*”, essa dissertação identifica os agentes sociais envolvidos, examinando suas posições, as tensões e os conflitos que estiveram em jogo quando da criação do CTNF.

Primeiramente, apresento revisões dos debates teóricos e políticos sobre algumas noções necessárias à contextualização dos temas que estão abordados. Assim, problematizo a noção de desenvolvimento territorial nos debates que ocorriam no interior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CONDRAF (ao menos formalmente), observando percepções sobre os municípios e suas relações com outros níveis de governo. Como resultado desses debates, articulações políticas e mudanças no planejamento governamental federal, explícito a estrutura institucional criada de forma a operacionalizar o “desenvolvimento territorial”.

Já no segundo capítulo, contextualizo o noroeste fluminense e seus municípios no que diz respeito, principalmente, ao seu perfil sócio-econômico e ao planejamento voltado para a agricultura familiar. Resgato, brevemente, os processos de regionalização do noroeste fluminense de forma a evidenciar como a espacialização, e mecanismos governamentais de administração a nível estadual e federal interferiram no noroeste fluminense através de uma questão legitimada socialmente: ser a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro. Localidade, portanto, para onde deveria ser “levado” o desenvolvimento. Discurso esse que delinea as práticas dos agentes do poder público municipal, estadual e federal, não ocorrendo, no entanto, um consenso sobre a forma como esse desenvolvimento deva ocorrer.

Para esse capítulo, concentrei-me na reconstrução das ações do Conselho Regional de Secretários de Agricultura – CRESMA do noroeste fluminense, desde o final da década de 1990 até a “chegada” da política de desenvolvimento territorial e os novos canais de diálogo que se estabeleceram. Utilizei ainda um estudo de caso realizado em um município – Porciúncula – para delinear brevemente como são realizados os programas e projetos de desenvolvimento em âmbito local, na prática.

No terceiro capítulo, apresento os conflitos e tensões sociais entre alguns representantes municipais e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do estado do Rio de Janeiro, SDT-RJ, através de observação das oficinas territoriais, bem como de reuniões e eventos presenciados, abordando algumas representações que agentes da SDT-RJ/MDA tendiam a ter das práticas de administração das prefeituras municipais bem como as representações que as prefeituras tendiam a ter dos agentes governamentais federais, representantes do MDA. Entram em cena também

representações oriundas de membros de associações rurais, conselheiros municipais e territoriais sobre esse processo.

Em caráter de conclusões, chego a algumas constatações a partir do exame de dados e situações presenciadas, o que ajuda na compreensão da relação entre representantes municipais e a SDT-RJ; os desencontros entre os debates teóricos e as perspectivas do “desenvolvimento territorial” e a “implantação” efetiva dos programas, bem como os desencontros entre os pontos de vista dos agentes da SDT-RJ/MDA e de alguns representantes municipais do noroeste fluminense. Essas diferentes perspectivas se dão a partir de suas distintas inserções sociais e em momentos específicos do processo de implantação do território à época da pesquisa realizada. Além disso, foi possível mapear a luta por significações e disputas por recursos não apenas econômicos mas também sociais e políticos, através de diferentes processos de regionalizações e/ou territorializações na dinâmica social do noroeste fluminense.

Todas as noções evidenciadas nessa dissertação foram consideradas a partir de uma tentativa de não rotular *a priori* ou sem um exercício de afastamento das pré-noções (Durkheim, 1978) não apenas do senso comum mas também das pré-noções acadêmicas, sobre os conceitos utilizados. Assim, justifica-se o porquê não se pretende optar por uma ou outra conceituação do que seja *território, região, desenvolvimento*, ou outras possíveis formulações para designar o espaço físico tornado social pelos usos humanos. No entanto, há que se fazer escolhas iniciais de modo a referenciar a análise proposta sob um sistema explicativo. Este caminho se dá pela ênfase colocada em perceber os conceitos tanto como analíticos quanto *nativos ou sociais* – categorias de explicação do mundo, o que faz com que compreendamos algumas de nossas ações.

Outrossim, noções como as de agentes, atos e representações (Mauss, 1974) são utilizadas como indicadoras dos pressupostos metodológicos pensados para a realização da análise. Longe está também essa dissertação de pretender utilizar-se de conceituações verdadeiras (Bourdieu, 1989) mas, considerando a tarefa das ciências sociais, de identificar as lógicas de lutas e constituições de tais classificações.

Com as indicações de Mauss (1974, 2001), percebi que o conjunto de representações sobre o desenvolvimento “produzem efeitos” na prática de operacionalização das políticas públicas. E a esses efeitos podemos chamar também de “*eficácia social*” (Mauss, 1974: 40). De fato, a referência a Mauss diz respeito a uma inspiração geral sobre a relação existente entre as representações e as práticas sociais, o que implica em muitas mediações na análise, pois Mauss estava tratando de um fato social específico: as condições de produção e reprodução da magia. Já no caso dessa dissertação, a referência a uma política pública contemporânea como reflexo de um conjunto de representações sociais acerca da relação entre sociedade e Estado. Isso quer dizer que há que se analisar as políticas públicas de desenvolvimento circunscritas a um contexto de significados, práticas e representações específicas, tanto por parte dos formuladores e executores das políticas e programas de desenvolvimento, como dos próprios beneficiários.

Na leitura de Durkheim (1983) me embasei para problematizar as categorias estatais bem como a própria definição de Estado. Segundo o autor: “*Eis o que define o Estado. É um grupo de funcionários “sui generis”, onde se elaboram representações e avaliações que envolvem a coletividade, embora não sejam obra da coletividade*” (*idem, ibidem*: 46) Além disso, me apropriei também da formulação desse autor quando o mesmo se questiona:

“*Cumpre distinguir do Estado, quando menos, o grupo ou os grupos especiais (pois o Estado é complexo) aos quais são subordinados esses grupos secundários chamados mais especialmente de administrações. (...).*”
“*Só eles são qualificados para pensar e para agir em nome da sociedade.*

As representações, como as resoluções, elaboradas nesse meio especial, são, naturalmente e necessariamente, coletivas” (idem, ibidem: 45).

As administrações públicas (grupos secundários do Estado) estão inseridas dentro de um contexto de representações coletivas, legitimadas no poder de Estado estreitamente relacionado com aquele de classificar e produzir conhecimentos. No entanto, elas são necessariamente coletivas, como elucida a abordagem supracitada de Durkheim porque não estão descoladas das sociedades. Assim, relativizar a administração pública como oriunda de contextos sociais específicos nos auxilia a compreender as diferenças de entendimentos sobre as formas de implantação de programas de desenvolvimento, o que acarreta, muitas vezes, em conflitos dentre os formuladores de políticas públicas e beneficiários de outro. Relativizar a administração pública é ainda necessário na medida em que essa não é homogênea e também tende a se tornar conflituosa nas relações estabelecidas entre seus distintos níveis: federal, estadual e municipal.

Quando posicionadas enquanto oriundas de representações estatais, as noções de desenvolvimento e território podem ser percebidas como fruto de um conjunto específico de entendimentos que nem sempre são concordantes com outros entendimentos existentes dentre grupos sociais que não fazem parte da formulação das políticas públicas, senão teoricamente, ao menos na prática.

Conforme veremos, não se trata de um total dissenso sobre algumas noções presentes nas formulações dos projetos de desenvolvimento: há uma certa concordância sobre a necessidade de embasar as ações em pressupostos da democracia e da participação. No entanto, como devam ser operacionalizados os projetos tendem a ser motivo de discordância, oriundas de distintas representações sociais de agentes “implantadores” de um lado, e “beneficiários”, de outro, e sobre o lugar que os agentes tomariam neste processo, fundados em noções sobre os papéis do “poder público” de um lado e da “sociedade civil” de outro.

Apropriando-me das análises de Leal (1949, 1958), obtive um suporte significativo e altamente esclarecedor sobre as representações de nossa sociedade acerca dos municípios, sobretudo pequenos municípios cuja dinâmica social e econômica é prioritariamente rural. Aquela época da década de 1950 já pontuava Leal sobre os “*problemas municipais*”. Esses problemas eram percebidos a partir do entendimento de que aos municípios faltaria algo. Faltariam condições econômicas, políticas e sociais de seguirem os projetos de desenvolvimento do país. Diz o autor: “*falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívida crescentes, balbúrdia na escrituração, quando havia, execução tributária deficiente e tolhida por critérios partidários, esses e outros defeitos foram encontrados fortemente em nossa administração municipal*” (Leal, 1949: 85). À proporção em que aos municípios faltavam todas essas estruturas, se constituíam também como essenciais no jogo político estabelecido entre os distintos níveis de governo: municipal, estadual e federal.

Conforme observaremos ao longo do texto, as reflexões em torno de considerar a sociedade civil sob uma certa perspectiva nos auxilia a demonstrar algumas formas de relações sociais que não se enquadram, necessariamente, nos postulados existentes nas conceituações do que seja “a sociedade civil” e o que seja “o poder público”. A idéia de sociedade civil é oriunda de um processo histórico de desenvolvimento da teoria política e, ao relativizarmos essa idéia, podemos circunscrevê-la como sendo apenas a leitura de um dos modos de organização social (ocidentalizada), e que não pode ser sempre replicada nos mais diversos contextos sociais (Hann, 1996:1). Nesse sentido, a relação dos grupos sociais com a estrutura do Estado (comumente classificada como relação entre a sociedade civil e Estado), deve ser relativizada a partir de diferentes significados para os grupos sociais aos quais esteja referenciada.

Os conselhos de deliberação sobre políticas públicas têm, na última década, se constituído como espaços supostamente democráticos para as tomadas de decisões. Estes conselhos são formados a partir da paridade representativa entre a “sociedade civil” e o “poder público”. Ao observarmos a dinâmica existente em alguns conselhos em que haja representantes de poder público de distintos níveis (municipal, estadual e federal) e um certo modelo de relações sociais locais, podemos notar que essas duas classificações (sociedade civil e poder público) podem ser relativizadas. As concepções teóricas de sociedade civil e de poder público nem sempre correspondem às práticas dos grupos (Hann, 1996:3).

A solidariedade grupal que enunciara Durkheim baseia-se em princípios de “classificação compartilhada” (Mauss e Durkheim (1907) *apud* Douglas, 1998: 101). Uma das questões abordadas nesse estudo é a de demonstrar que as formas de gestão de recursos públicos e de organização da sociedade fazem parte de um conjunto de entendimentos compartilhados entre grupos diferenciados sobre quem e como devia fazê-lo. Estaremos notando nesta dissertação que há um conjunto de “classificações compartilhadas” entre os distintos agentes sociais envolvidos em programas de *implantação do desenvolvimento territorial*.

Assim, o objeto dessa dissertação é a análise das distintas representações sociais sobre o processo de implantação e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF, a partir de representantes da SDT-RJ e de alguns representantes municipais do noroeste fluminense.

Origem do interesse e escolha do tema

O tema dessa dissertação tem a ver com minha trajetória na academia. Iniciei algumas reflexões à época da graduação em ciências sociais na UFF, através de pesquisa de monografia no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Nova Friburgo⁵. Essa era parte de uma pesquisa maior acerca da multifuncionalidade da agricultura realizada no CPDA/UFRRJ. Após a entrada no mestrado do CPDA/UFRRJ me fora inicialmente proposto que acompanhasse o processo de *implantação* da nova política do governo federal, de “*desenvolvimento territorial*”, operacionalizada pela SDT/MDA, no início do ano de 2005.

A partir de alguns acompanhamentos de eventos e reuniões (oficinas e reunião no CEDRUS), senti a necessidade de começar as observações e análises sobre o referido programa a partir de um município pois achava que se entendesse a dinâmica da política local de um município teria informações mais detalhadas a respeito deste processo. Ao longo da pesquisa, no entanto, fui levada, pela dinâmica da relação do município com outros níveis de governo, a outros níveis de relações entre os outros municípios do noroeste fluminense; o governo estadual e o governo federal.

Nesse sentido, Porciúncula – um dos treze municípios que fazem parte do noroeste fluminense - foi onde fiz mais intensamente o trabalho de campo. Lendo os diários de acompanhamento de oficinas presenciadas desde o ano de 2004 e os fatos que envolviam o plano de desenvolvimento territorial do noroeste do Rio de Janeiro, pude identificar algumas razões por tais opções de pesquisa.

No início, tinha que dar conta de como examinar o que estava em jogo, em termos de relações sociais, quando de um processo de reordenamento dos espaços de decisão a partir de uma política de desenvolvimento que “chega” a um município. Mas dessa vez, o conselho - *espaço institucional, de participação, de organização, de gestão pública, de concertação*, como nos dizem

⁵ Tive a oportunidade de acompanhar também reunião de outros CMDR’s ao longo da pesquisa de mestrado – Laje do Muriaé - e da pesquisa de graduação em ciências sociais – no município de Nova Friburgo, o que tem se constituído enquanto tema de pesquisa ao longo de minha formação acadêmica e profissional, desde o ano de 2003.

tantos documentos, cartilhas e discursos – não é mais municipal, é territorial. E como tal, esse conselho diz respeito a treze municípios.

Tinha um problema central: examinar uma situação social que aglutinaria uma extensão territorial grande, ou ao menos, que dizia respeito a mais de um município. Para além das condições de pesquisa, me eram colocados então alguns problemas metodológicos iniciais. O primeiro deles dizia respeito a quanto longe eu poderia chegar com trabalhos de campo de curta duração. Para isso, tomou-se como pressuposto do estudo o fato dele ser a etnografia de um momento do processo social referido, onde se reconhece seu caráter aproximativo e limitado sobre a realidade social observada e as possibilidades de mudança nos cenários sociais outrora observados.

O segundo problema enfrentado dizia respeito à escala de observação que deveria seguir: comunidades, municípios, região, território? Sabia que a lente de observação não poderia “ir muito longe”, mas sabia também que entrevistar os membros de um conselho que é além de territorial, “itinerante”, seria válido mas não o suficiente para a análise aqui depreendida. Precisava entender princípios de relações sociais que deveriam estar em jogo na situação de “implantação” de uma política pública federal a realidades locais, municipais. Não me sentia hábil de compreender e demarcar um objeto seguindo apenas espaços de reuniões e formalidades. Precisava da observação e precisava de um lugar.

Em uma das idas “a campo” (a segunda, onde acompanhei uma oficina de planejamento da SDT no município de Italva, no ano de 2005), *peguei uma carona* no INCRA e fui juntamente com outro aluno do CPDA, a consultora da SDT à época, e um funcionário da EMBRAPA. Na terceira ida a campo, não fui com os gestores da SDT. Peguei um ônibus para Italva, novamente para o centro de treinamento da Emater. Após solicitar a chave do quarto feminino fui para a recepção observar a entrada dos participantes. Chegou uma Kombi da secretaria de agricultura de Porciúncula, com alguns participantes. Enquanto esperava, conversei com um casal de agricultores que estavam esperando também o inicio dos trabalhos, moradores de Italva, e que me falaram de problemas com relação ao estatuto da associação de moradores; que estavam na oficina para ver se resolviam a situação de um depósito de armazenamento de leite, pois os políticos “*fala, fala e não faz nada*”. Ao longo da conversa, o agricultor falaria ainda que mesmo com a descrença na política, “*tem que participar, se não é pior*”. Conforme notaremos ao longo da análise realizada nessa dissertação, a relação estabelecida entre os agricultores beneficiários dos programas de desenvolvimento e os gestores públicos municipais tende a estar pautada em trocas cotidianas entre os gestores que tem a capacidade de administrar e ter acesso a programas e políticas de desenvolvimento e a necessidade dos representantes da sociedade civil estarem participando dos espaços criados pelo Estado para a gestão democrática dos recursos públicos. Nesse sentido, o que está em jogo é a demonstração da participação nesses espaços por parte da sociedade civil (embora com diferentes significados para os grupos sociais envolvidos) e a demonstração da capacidade de fazer chegar aos municípios os recursos (papel esse atribuído aos gestores públicos, nesse caso, os secretários de agricultura municipais representados no âmbito do CTNF. Dessa forma, outros espaços de participação, como as reuniões comunitárias, grupos religiosos ou espaços de sociabilidade tendem a ficar menos expressivos nos momentos das reuniões dos colegiados e conselhos. Trata-se, portanto, de participar de uma forma específica em lugares também específicos onde se realiza o diálogo entre o Estado (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil.

O problema seguinte – após a decisão de que teria de partir de um município - fora logo identificado. Qual lugar? Qual município? A busca pelos cadernos de observação de campo, anotações sobre o conteúdo das oficinas, mas, sobretudo, das questões que mais causavam conflitos naqueles momentos, me fazia demarcar categorias, pessoas e lugares. Como será evidenciado nessa dissertação, categorias como *território, comunidade, agricultura familiar, fortalecimento, “apoderar”, Pronafistas* e outras eram recorrentes nas falas dos agentes sociais envolvidos. Além

disso, traçava um mapeamento das colocações em reuniões e os lugares, ou municípios que possuíam representatividade e formas de intervenção nas oficinas. O município de Porciúncula se apresentou então como o lugar onde “*as coisas aconteciam*”.

Se apresentava como o lugar “*onde as coisas aconteciam*” por possuir interlocutores atuantes nas primeiras oficinas presenciadas, tanto do então secretário de agricultura municipal, como de representantes de associações rurais que faziam intervenções ao longo das dinâmicas de participação, da quantidade de projetos federais e estaduais que também “*chegavam ao município*” – tanto do Ministério do Desenvolvimento Agrário como do Ministério da Integração, e do Programa de Microbacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro, por ser citado pelo secretário executivo do Pronaf (e posteriormente por um dos consultores regionais do MDA) como município exemplo de sucesso do Pronaf, mesmas razões pelas quais fora realizada outra dissertação de mestrado avaliando o Pronaf no município. (Costa:2005).

Outra característica que chamava atenção era a existência de representantes do município em outros espaços institucionais como o Conselho Regional de Secretários de Agricultura do noroeste-fluminense – CRESMA e de, através de tal conselho, possuir assento no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural do Rio de Janeiro – CEDRUS.

O interessante de poder escolher um município – de partir de um lugar – foi poder observar e mapear a relação entre os municípios no processo de “*implantação*” de programas de desenvolvimento em diferentes níveis: comunidade, município, território e suas relações com distintos níveis de governo: municipal, estadual e federal. Mas, para isso, conforme veremos, precisei seguir algumas redes de relações que se davam, ao menos em termos de referência para a pesquisa, a partir de Porciúncula, o que é reconhecido como delineador de algumas considerações possíveis nessa dissertação. Se tivesse começado por outro município talvez a história a ser contada teria sido outra. Mas certamente não tão diferente da que está aqui colocada. Apesar da viabilidade da pesquisa ter ocorrido em Porciúncula, o posicionamento de outros municípios nas relações sociais mobilizadas a partir da criação do CTNF, e, sobretudo, das ações voltadas para a disputa por recursos do Pronaf territorial, é também considerado nesse estudo, através da etnografia de algumas oficinas e análise de documentos técnicos.

Procedimentos de pesquisa

Para o desenvolvimento dessa dissertação, foram feitos levantamentos e revisões bibliográficas assim como o recurso metodológico do trabalho de campo em períodos alternados.

Apesar do consolidado conceito de observação participante guiar muitos trabalhos de natureza antropológica e etnográfica atualmente, reconheço que há um diferencial entre o conceito propagado por Malinoswki (1922) e as possibilidades de realização de um trabalho daquele tipo, o que, certamente, tem implicações teórico-metodológicas no resultado desta dissertação. Talvez seja melhor ressaltar que busquei uma observação intensiva de campo no desenvolvimento da pesquisa, identificando as categorias usadas socialmente para referência ao objeto que está sendo tratado e o contexto das relações sociais às quais elas emergiam.

Com as indicações de Goldman (2006), considerei alguns pressupostos que orientaram na realização da etnografia do CTNF. Segundo esse autor, uma etnografia da política está fundamentada em três objetivos (idem, 2006: 41):

- i) livrar-se das questões extrínsecas colocadas seja por reformadores sociais, seja por revolucionários ou cientistas políticos;
- ii) “do ponto de vista nativo”, aquilo que pode ser definido como política está sempre em relação com o restante das experiências vividas pelos agentes;

- iii) Tentar evitar o uso normativo ou impositivo de categoriais, projetando sobre os contextos estudados questões que não são a ele pertinentes.

Tentei, desta forma, manter um certo afastamento das categorias presentes nas orientações e formulações da SDT/MDA bem como de algumas concepções acadêmicas que servem de embasamento teórico para as formulações estatais de tais documentos. Tentei também perceber o que as pessoas falavam sobre o processo de *implantação* do CTNF procurando não rotulá-las previamente como circunscritas a determinado grupo social. Tentei ainda examinar que outras categorias eram utilizadas para se referirem ao que estava observando, ou, mais especificamente, aos processos *de desenvolvimento*.

As condições de produção da etnografia⁶

Algumas observações devem ser feitas em relação à experiência de trabalho de campo. Reconheço os limites e possibilidades de alcance da mesma, que conduziram o exercício da prática de pesquisa. Essas observações estão dadas a partir de diários de campo e anotações sobre as situações presenciadas. Conforme as orientações de Bourdieu (1980), é importante que se faça um exame das condições em que são produzidos nossos “produtos” das ciências sociais. Nos diz o autor: “*Uma das dificuldades de comunicação entre o sociólogo e seus leitores deve-se ao fato de que estes últimos são colocados na presença de um produto que, com bastante freqüência, mal sabem como foi produzido*” (idem, ibidem; 1). Pontuo alguns itens que considero necessário deixar esclarecidos no início da leitura deste trabalho. Isso porque reconheço que o “sujeito da ciência faz parte do objeto da ciência” (idem, ibidem: 3). Para surpresa minha, tive acesso a muitas informações e dados referentes à pesquisa. O trabalho de campo acabou tendo uma duração muito maior do que a que eu esperava quando do período seguinte à defesa do projeto de mestrado. Delineio em seguida, tais considerações.

Quando em outubro de 2006, me encontrava em Porciúncula, e já tendo realizado entrevistas com o secretário de agricultura, presidentes de associações e sindicatos, o período de segundo turno das eleições presidenciais faziam com que eu percebesse, ainda sumariamente, um certo recorte das relações locais no período eleitoral (do *tempo da política*, Palmeira: 2005). Quando ficava

⁶ Trabalho de campo realizado entre os anos de 2005 e 2007: Oficinas Territoriais (4); Reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula (2); Reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Laje do Muriaé (1); Presença ao Fórum Estadual de Secretários de Agricultura do Estado do Rio Janeiro (1); Reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado do Rio de Janeiro - CEDRUS (2); Curso de capacitação de Agentes de Desenvolvimento Territorial do CTNF (1); Oficina do Núcleo Territorial do Café (1); Reunião do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense (2); Reunião do Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense - CRESMA (1); Reunião de Associações Rurais de Porciúncula (4); Ida ao município de Itaocara (1); Presença à Audiência Pública de lançamento do “Plano Safra 2007/2008”, na Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro – ALERJ

Entrevistas:

Delegado Regional do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA/SDT/RJ
Consultor Territorial da SDT/RJ ;Secretário de Agricultura de Aperibé; Secretário de Agricultura de Italva; Secretário de Agricultura de Miracema; Secretário de Agricultura de Porciúncula; Secretário de Agricultura de Santo Antonio de Pádua; Técnico EMATER de Laje do Muriaé; Técnico EMATER de Cambuci; Presidente do CRESMA /CESMA/ e do Conselho Nacional de Secretários de Agricultura – CNMA ; Técnico EMATER de Porciúncula; Presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Porciúncula; Presidente do Sindicato de Produtores Rurais de Porciúncula; Presidente da Associação de Agricultores de Purilândia – Porciúncula; Presidente da Associação de Agricultores de Fortaleza–Porciúncula; Presidente da Associação de Moradores de Santa Clara – Porciúncula; Associação de Mulheres em Ação – Purilândia – Porciúncula; Presidente da Cooperativa Regional da Agricultura Familiar – COOPERAFA.

hospedada na pousada de Porciúncula (primeiramente em setembro de 2006, antes do primeiro turno de eleições para presidência da República), era possível escutar carros e motos de som divulgando o apoio do prefeito (PMDB) ao candidato do governo do estado – Sérgio Cabral (PMDB) e a Luís Inácio Lula da Silva (PT), candidato à presidência da República. Com os resultados finais do segundo turno, fogos, festas e comemorações eram presenciadas da janela do meu quarto. Ao conversar com o secretário de agricultura no dia seguinte, a declaração de seu voto, bem como a lamentação por eu não ter estado na “pracinha” de forma a presenciar “*a política*” externalizava a expectativa de que eu, estudante, estaria interessada em observar e presenciar o que acontecia em municípios “*que nem Porciúncula*” em períodos de eleição. Apesar disso, a expectativa de que eu, sendo alguém de fora, mas começasse a manter laços e afinidades com um certo grupo da localidade, me fazia ir conhecendo e percebendo a condução da pesquisa a partir de alguns pontos de vista específicos. Assim, desde a possibilidade do lugar ideal em que deveria estar hospedada (levando-se em consideração o grupo político do dono da pousada), até a explicitações em torno de algumas discordâncias em relação à própria administração local, faziam com que a política cotidiana compusesse outros recortes para além do que se poderia ler como sendo posicionamentos e polarizações entre as representações e práticas do “*poder público*” e a “*sociedade civil*” locais. Como na vida cotidiana dos agentes, não estava tão facilmente separável – ainda que analiticamente para um observador de fora – os interesses e relações mantidas entre os agentes representantes do poder público e os agentes representantes da sociedade civil local.

Durante o mês de outubro de 2007 duas situações se colocaram para mim como instigantes e, de certo, modo, satisfatórias. A primeira delas diz respeito à pesquisa e “descoberta” de novas fontes de pesquisa que se me apresentaram. As atas do CONDRAF e os boletins do NEAD, ambos disponibilizados via Internet, possibilitaram que eu acabasse “confirmando” algumas formulações que vinha refletindo durante os trabalhos de campo e redação da dissertação.

O que era tomado por alguns de meus interlocutores como problemáticas e/ou tensões nas relações entre os municípios do noroeste-fluminense e o MDA, apareciam em atas do CONDRAF também como questões relevantes, tanto por intervenções dos agentes do governo federal, sobretudo dos secretários de Desenvolvimento Territorial e presidentes do conselho, como em esporádicas intervenções dos conselheiros “não-governamentais”: os problemas relacionados à burocracia e requisitos operacionais para a gestão do Pronaf Infra-estrutura municipal e para as linhas de crédito do Pronaf, a dificuldade de “*implantação*” de políticas públicas em municípios onde pairariam os poderes locais fundamentados em interesses conduzidos a partir da vontade dos prefeitos, a desproporção de participação efetiva entre os representantes da sociedade civil organizada e os representantes governamentais – também no conselho a nível federal, etc.

O último evento presenciado foi a audiência pública na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, no dia 09 de outubro de 2007, para o “lançamento” do Plano Safra 2007/2008, com a presença do secretário da agricultura familiar – SAF do Ministério do Desenvolvimento Agrário, parlamentares, agentes financeiros, sociedade civil, poder público. As observações concernentes a este evento estão tratadas no ultimo item do terceiro capítulo.

O trabalho de campo iniciara-se em agosto de 2004 numa oficina de alinhamento conceitual no INCRA/RJ e terminara em outubro de 2007, na ALERJ. Não obstante, em ambas situações, havia distintos segmentos sociais, com suas inserções e representações *sobre o dever ser* da relação entre Estado e sociedade. Havia também a estudante, que mais uma vez realizava suas anotações em cadernos e despertava para as questões práticas vivenciadas e problematizadas pelos agentes sociais em questão. Se no início não sabia que aquele dia no bairro da Glória do estado do Rio de Janeiro iria me levar a construir um campo de pesquisa e interesse para minha trajetória acadêmica, no centro do Rio de Janeiro, iniciaram-se novos e constantes questionamentos e a própria relativização sobre o produto dessa dissertação.

Tal como pontuado por E. Evans-Pritchard (1978), o “*temperamento e o caráter*” do pesquisador de campo influencia a abordagem resultante das narrações apresentadas. Assim, com o trabalho de campo intensivo, é possível observar a vida social de um grupo, “analisando-o a fundo”. Reconhece-se que no âmbito de um estudo como uma dissertação de mestrado, a crítica de E. Evans-Pritchard acerca da rapidez com que era realizado o trabalho de campo pelos primeiros especialistas cabe aqui também. Esse tipo de abordagem acaba por ter “pouco valor para interpretar a vida social”(pp 126). Evidentemente, não foi possível observar as atividades “*de dentro*”, mas de “*fora*” da vida comunal (pp.127).

Lembro-me do inicio da pesquisa de trabalho de campo em Porciúncula, quando em alguns momentos refletia sobre o que pode significar “*chegar a um lugar*”, sobretudo se nesse lugar, costumam chegar técnicos, agentes de governo e demais agentes “representantes do desenvolvimento”. Após reunião em uma das comunidades de Porciúncula, por exemplo, um agricultor, já antigo na localidade, se dirigiu a mim falando “*você vai fazer que nem aqueles que estudam os índios né, que vão pra lá pras aldeias, no meio da mata né*”. Ou ainda, em localidades em que ficava hospedada sobre “*como tinha ido parar lá em Porciúncula?*”, do que vivia, e se recebia recursos para realização da pesquisa. Ao ser apresentada pelo secretário de agricultura de Porciúncula (interlocutor chave no processo de desenvolvimento da pesquisa), como estudante da UFRRJ, eu deixava de ser totalmente estranha e passava também a estar inserida em uma certa de rede de relações ainda que de forma diferenciada. Quando eu tentava explicar os objetivos do trabalho era quase sempre que uma frustração para mim. Na verdade, explicar o que se faz em ciências sociais não costuma ser fácil em quaisquer circunstâncias se não as já academicamente acostumadas a tanto, como universidades, ONG’s, partidos, consultorias, etc. Além disto, a mim, algumas vezes, eram demandadas ações e atividades que eu pressupostamente teria a capacidade de fazer, por ser de fora, e por ser estudante.

Assim, algumas vezes me fora solicitado que avaliasse o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural - PMDR de Porciúncula, que colaborasse na redação de projetos territoriais (como no de Porciúncula e de Bom Jesus do Itabapoana), procurasse organismos específicos ligados ao “comércio justo”. No inicio, eu pensava o que tais ações poderiam significar e meu “suposto” afastamento para garantir a abordagem acadêmica....Ao final da pesquisa, comecei a perceber que não apenas o meu envolvimento tinha uma utilidade social, um lugar político e também pessoal, como, quanto mais envolvida, mais dados e reflexões me apareciam. Especialmente com relação a alguns pontos que desenvolvo no terceiro capítulo referente às oficinas de elaboração de projetos territoriais. Encontrei na literatura autores que puderam servir de embasamento para algumas reflexões que estava disposta a realizar, sobretudo quando me questionava a respeito de ao mesmo tempo em que “acreditava” na democracia, poderia estar relativizando a própria forma de sua execução (Goldman, 2006).

Ao mesmo tempo em que não queria rotular antecipadamente relações municipais como clientelistas, buscava indicações de análise que me permitissem compreender a complexidade da vida social, refletidas em conflitos entre representantes municipais e representantes da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do estado do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 1

1. Desenvolvimento Territorial: seus agentes, atos e representações...

“E particularmente nós, como gestores de políticas públicas, nós temos aprendido muito com a nossa prática, com a nossa ação. Mas temos uma necessidade muito grande de entender o que todos podem estar estudando e aprofundando sobre esse tema do desenvolvimento territorial” (Humberto de Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA – OPPA-GEPOLAGRI, agosto de 2006).

“A teoria científica é o resultado de uma luta entre as classificações que estão sendo desenvolvidas por um grupo de cientistas tendo em vista objetivos profissionais e as classificações que são operadas em um entorno social mais amplo. Ambas são revestidas de emocionalidade. Ambos os tipos de classificação dependem da interação social. (Douglas, 1998: 64).

De forma a possibilitar a identificação do processo de consolidação da abordagem do desenvolvimento territorial pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, traço, nesse primeiro capítulo, sistematização das discussões, temas e noções enunciadas tanto nas reflexões acadêmicas como no espaço do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Agricultura Familiar - CONDRAF⁷ - outrora Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS. Estas discussões embasaram as formulações da política de Desenvolvimento Territorial operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O ponto principal desse capítulo é demonstrar que, para além das teorias e metodologias ideais de intervenção, os programas de desenvolvimento são direcionados pelas práticas de seus agentes, tanto os seus idealizadores quanto os seus beneficiários (Mosse, 2003:1).

A partir do exame de artigos científicos, sobretudo, os de José Eli da Veiga (2001), Ricardo Abramovay (2001) e Sérgio Schneider (2004), estabeleço identificação de noções como *desenvolvimento territorial, território, participação, municípios, prefeituras, pobreza, “implantação”* e a própria concepção de *desenvolvimento* que está em jogo. Antecipo que, e esta era uma das reflexões e questionamentos sobre os caminhos teórico-metodológicos mais adequados ao tema da pesquisa, não busco um alcance de qual a melhor concepção de território⁸ ou desenvolvimento, bem como de suas idéias correlatas, ou de um quadro conceitual a ser utilizado de forma a avaliar a “*implantação*” de um programa de governo, a partir de um estudo de caso. O objetivo dessa dissertação não é avaliar e/ou estabelecer juízos de valor sobre potenciais de

⁷ Anteriormente denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, que fora criado em 1999 através do Decreto nº3.200 (Pedrafán, 2007). Em 2003, *mudou seu nome* incorporando o termo “Agricultura Familiar”. Na verdade, foi criado outro conselho através do Decreto nº4854 como parte da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (Pedrafán, 2007). Ao CONDRAF, cabe “propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar” (Decreto nº4584 de 2003 *apud* Pedrafán, 2007).

⁸ Alguns autores da geografia e das ciências sociais em geral, já apontaram os elementos de poder presentes na construção social de um território, percebendo-o como uma disputa pela apropriação do espaço, *tornado território* pelos usos humanos, ou percebendo território sempre em relação ao Estado- território estatal – (Ratzel e Gottman *apud* Schneider).

desenvolvimento e das formas mais adequadas de alcançá-lo. O que se faz é identificar o que esteve em jogo no processo de “*implantação*” de uma política que “*chegava*” a um local, no caso aqui analisado, tanto a um município – Porciúncula – como ao conjunto de treze municípios que compõem o território de um programa da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA: o noroeste fluminense e em que medida as categorias de administração de programas de governo colidem-se com jogos políticos locais.

Traço, primeiramente, a contextualização do ambiente de concepções acadêmicas que engendraram discussões na formulação da política de desenvolvimento territorial. Não pretendo, no entanto, dar conta de todo o debate mas identificar posicionamentos que estão, de uma forma ou de outra, presentes nas orientações da SDT/MDA, no que tange a perspectiva de *desenvolvimento territorial*, que ajude a compreender o seu processo de implantação, na prática. Conforme veremos ao longo da dissertação, quando contextualizamos essas discussões, podemos também examinar como são operacionalizadas tais perspectivas. Poderemos também perceber que, a partir da diversidade de representações sobre o tema, engendram mecanismos de tensões e disputas nas arenas decisórias acerca da implantação do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense, especialmente quando observadas as disputas entre os municípios e a relação entre estes com a SDT-RJ nas dotações de recursos para a implantação dos projetos territoriais.⁹

O meu ponto de partida são alguns artigos do final da década de 1990, que tratavam da temática do desenvolvimento rural e que anunciam questões existentes nas formulações do desenvolvimento territorial. Este breve resgate serviu de orientação para a identificação das questões que tiveram peso no processo de formulação da política de desenvolvimento territorial “*implantada*” a partir do ano de 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial –SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Outra fonte documental de pesquisa interessante foram os boletins do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural -NEAD, disponibilizados em página eletrônica desde o ano de 1999 até 2007 (cerca de 400 boletins). Ao realizar o exame de suas edições anteriores– sobretudo entre os anos de 1999 a 2004 - foi possível observar a divulgação de questões, temáticas, atividades, palestras e encontros que precederam algumas das formulações que serviram de embasamento para as orientações e diretrizes sobre o desenvolvimento territorial. Esse quadro legitima muitas das práticas e ações da SDT-RJ, sobretudo no estudo de caso aqui observado.

1.1 Anunciando um tema: Reflexões acadêmicas em torno da temática de desenvolvimento territorial

Primeiramente, inicio expondo algumas discussões de autores que estiveram inseridos não apenas nas concepções analíticas do desenvolvimento territorial, mas também presentes nas reuniões do CONDRAF, colaborando na formulação de documentos técnicos e diretrizes. Note-se que, oriundos de instituições acadêmicas que formulam ou desenvolvem pressupostos analíticos acerca do desenvolvimento, estavam também ligados a secretarias do MDA, na implantação de

⁹ Os Projetos Territoriais passam, conforme veremos mais detalhadamente no capítulo 3, por um processo de apresentação, discussões, negociações e adaptações em espaços como conselhos municipais de desenvolvimento Rural – CMDR’s, instâncias regionais já existentes – como o Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura – CRESMA, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Rio de Janeiro – CEDRUS-RJ e pelo conselho territorial do Noroeste Fluminense – CTNF, de onde saem as decisões a serem encaminhadas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A partir dessas disputas, e em torno delas, se dão distintas perspectivas não apenas sobre como devia ser a implantação do desenvolvimento territorial mas também como são as relações estabelecidas entre os municípios e outras esferas governamentais, através de distintos níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os Projetos Territoriais substituíram, desta forma, os antigos projetos municipais de infra-estrutura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, criado em 1998.

políticas públicas ligadas ao *desenvolvimento rural*. Este fora o caso de José Eli da Veiga, Valter Bianchini, Humberto de Oliveira.

Em 2001, pontuava Veiga sobre as possibilidades de se ampliar as ações em torno do desenvolvimento rural para um desenvolvimento regional.

“O que mais falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham” (Veiga, 2001, 105-106)

Sob essa ótica, os pressupostos de integração do desenvolvimento seriam viabilizados na medida em que, aos municípios coubesse um lugar importante: aquele de romper com possíveis resquícios históricos de dependência tanto econômica e política, ao mesmo tempo em que fossem – e tivessem interesse – em estabelecer uma articulação intermunicipal. Isto porque, conforme a leitura de diretrizes técnicas da SDT/MDA, é na política local e nas formas como estão configuradas as redes de agentes sociais e entidades, sobretudo em suas práticas cotidianas, que é identificado um dos principais problemas a ser enfrentado pelo desenvolvimento: as redes políticas de pessoalidades e favores e os usos particularísticos da administração pública.

Em 2001, Abramovay (2001) chamava atenção da necessidade de “*fortalecer*” os CMDR’s¹⁰ em caráter regional onde os critérios para seleção dos municípios a serem beneficiados pelo Pronaf infra-estrutura superassem a fórmula: *tamanho mais pobreza*, e também características qualitativas de “*projetos inovadores*”. Haveria que se analisar os municípios a partir de um conjunto de potenciais que extrapolavam as fronteiras municipais e os considerasse enquanto capazes de promover o desenvolvimento em escala regional.

As concepções em torno da abordagem territorial do desenvolvimento consideram que para além das “*vantagens competitivas dadas por atributos naturais*” (Abramovay, 1998), há que se contar com uma *proximidade social* (idem, ibidem), que pressuponha “proximidade de relações diretas entre os atores”. Assim: “*não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções” e das “instituições” que permitem ações cooperativas*” (idem:ibidem, ano 1998). Aliada a isso, está a concepção de “capital social” presente em programas de desenvolvimento de instituições internacionais e desenvolvidas a partir das formulações de Putnam, onde tal noção corresponderia a (Putnam, 1993/1996:177 *apud* Abramovay, 2001): “...*características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas*”.

A idéia de que em um conjunto de municípios espacialmente próximos e com características sócio-culturais semelhantes seja possível compor um “todo”, um *território* onde o capital oriundo das relações sociais diversas (econômicas, políticas, simbólicas) esteve presente às formulações originárias para a construção dos pressupostos do desenvolvimento territorial. No entanto, considera ainda Abramovay: “(...) é com grande freqüência que, mesmo nos Estados mais desenvolvidos, elas [as comissões municipais de desenvolvimento rural] caracterizam-se por práticas clientelísticas, autoritárias e burocráticas.” As práticas locais de exercício da política são tomadas como um entrave às perspectivas adequadas do que seria o capital social dos territórios. Elas estariam, de uma forma ou de outra, em confronto aos pressupostos demandados por essa perspectiva de desenvolvimento.

¹⁰ Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR foram criados a partir da normatização do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, a partir de 1995, a ampliação da criação dos CMDR se deu, sobretudo, a partir do final da década de 1990 em municípios brasileiros participantes do programa.

Uma das idéias de fundo dessas concepções é a de que há que se criar capital social onde não existe e de promover a estruturação da sociedade civil e dos poderes públicos locais de forma institucionalizada a partir da racionalidade da participação e de envolvimento dos agentes sociais em torno dos espaços de decisão criados. Abramovay (idem: *ibidem*, 1998) traça ainda uma comparação entre a abordagem de capital social de Putnam e a abordagem de Bourdieu (1979:128 apud Abramovay, *idem:ibidem*, 1998) onde capital social é tomado como “um conjunto de recursos e de poderes efetivamente utilizáveis, cuja distribuição é necessariamente desigual e dependente da capacidade de apropriação de diferentes grupos. Assim, “*a acumulação de capital social é um processo de aquisição de poder e até a mudança na correlação de forças no plano local*” (*idem, ibidem*). Para os interesses do objeto dessa dissertação, para além das concepções sobre capital social e poder, interessa identificar como as orientações da SDT operam a noção de capital social, o que poderemos observar nos capítulos seguintes.

A noção de desenvolvimento territorial fora delineada já no ano de 1994, na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em que fora criada uma “divisão de desenvolvimento territorial”, onde “*o primeiro trabalho consistiu numa nova delimitação das fronteiras entre rural e urbano e na elaboração de indicadores que permitam compreender as disparidades entre diferentes situações territoriais*” (*idem, ibidem: 1998*).

Traçando uma crítica com respeito à disparidade entre as concepções oriundas dessas dimensões do desenvolvimento territorial, Abramovay (*idem, ibidem: 1998*) destaca “alguns desafios” observados a partir de suas experiências de campo junto à extensionistas envolvidos em Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR’s). São eles:

- i) falta de confiança dos agricultores na própria capacidade;
- ii) dependência dos membros da Comissão com relação ao prefeito;
- iii) sentimento do prefeito de que a comissão é um adversário ao seu próprio poder;
- iv) ingerência político-partidária na vida das comissões;
- v) falta de preparo dos próprios técnicos;
- vi) baixa participação da sociedade civil local nas comissões;
- vii) baixa informação de seus membros;
- viii) participação exclusivamente dos homens, com exclusão das mulheres e dos jovens.

Nota-se, nas pontuações acima, que aos municípios são referenciadas variáveis relativas a uma suposta ausência de características que seriam necessárias para a promoção adequada do desenvolvimento: falta de preparo, falta de confiança, baixa participação, baixa informação, relações de dependência política e social. Estas concepções, quando observadas na prática de implantação de um programa de desenvolvimento, fazem parte de um sistema de representações sobre os papéis dos agentes do Estado na resolução destas características vistas como um problema. O que os beneficiários dos programas pensam disto, no entanto, nem sempre está de acordo com esses pontos de vista (da falta de preparo dos municípios para implantarem projetos e programas de desenvolvimento), conforme poderemos perceber ao longo do capítulo três.

Nesse sentido, o “*pacto territorial*” (Casarotto Filho e Pires, 1998:100 *apud* Abramovay, *idem, ibidem: 1998*) agiria de forma a minimizar esses desafios ao desenvolvimento. Diz ainda Abramovay sobre a situação dos municípios em relação a esses desafios:

“Na maior parte das vezes o município é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias ao desenvolvimento territorial. Não se trata de desprezar as possibilidades de ação desta esfera política e administrativa de reconhecer sua insuficiência em duplo sentido. Em primeiro lugar não são raros os casos em que a reprodução do poder político do prefeito está baseada em relações de natureza clientelista com

certos segmentos muito definidos da população. A manutenção dos esquemas convencionais de clientela, favorecimento e retribuição por meio de votos é um dos principais obstáculos à elaboração e execução de qualquer tipo de projeto de desenvolvimento.” (idem, ibidem: 1998)

O lugar que as prefeituras municipais e seus chefes políticos locais representam acionaria a falta de capacidade organizativa, institucional e de realizar a democracia, na forma como está estruturada, através de conselhos de gestão de recursos públicos. Este lugar seria marcado por relações de favor e dependência entre eleitores e candidatos ou potenciais candidatos de forma mais marcante do que o suposto diálogo que deveria ser estabelecido entre a sociedade civil organizada e o poder público local. Este tipo de formato de relações seria, portanto, um dos principais obstáculos à realização do desenvolvimento, do ponto de vista dos formuladores de programas e projetos a serem implantados.

1.2 Desenvolvimento em ação: exame das atas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Agricultura Familiar - CONDRAF

Esse item apresenta as discussões e ações registradas nas atas do CONDRAF. No ano de 1999, o Pronaf foi transferido do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA para o então recém criado Ministério Extraordinário de Política Fundiária –MEPF (Costa,2005), e passou a ter suas atividades deliberadas no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS. No que diz respeito aos critérios normativos deliberados em reunião do CNDRS de maio de 2001, para a escolha dos municípios a serem contemplados pelo Pronaf, fora decidido: i) percentual da população rural sobre a população urbana, ii) número de estabelecimentos com menos de 4 módulos fiscais do total de estabelecimentos, iii) valor bruto da produção agropecuária municipal dividido pela população rural. À época do inicio das contratações das linhas de crédito do Pronaf em função da seleção de municípios, houve mecanismos de seleção e acompanhamento enunciados no âmbito do CNDRS. Essa seleção se dava na comprovação e atestados de que havia índices de pobreza, baixo desenvolvimento econômico etc. Havia, além disso, a preocupação sobre até que ponto os municípios seriam capazes de administrar os recursos oriundos de políticas públicas, dadas as relações de precariedade econômica, técnica e personalísticas em termos de organização política. Assim, o suposto desempenho (fundamentado, sobretudo, na expectativa do governo federal da boa e eficiente administração de recursos públicos pelos municípios) também está inserido no jogo sobre quem deva pensar, planejar e “*implantar*” o desenvolvimento. Lembro aqui das formulações de Victor Nunes Leal, em 1958, onde dizia que:

“no que toca à ineficiência, despreparo, desídia, esbanjamento, faccionalismo, etc., de muitas de nossas administrações municipais, o problema não é de organização: é problema muito mais profundo, que está ligado visceralmente às condições da nossa vida política e às características de nossa estrutura social” (Leal, 1958: 9).

Assim, a política local e as relações personalísticas existentes na sociedade estariam em confronto com o pressuposto de democracia participativa e enraizadas na estrutura social brasileira, posto que as formas de relações estabelecidas entre os chefes políticos locais e o restante da sociedade comporia um sistema de relações voltado para a manutenção da dependência entre a figura dos chefes locais (na época, principalmente à figura do coronel) e a troca de favores junto à população votante. Nos municípios, lugares onde faltariam recursos sociais, econômicos e políticos,

haveria que se manter a figura do chefe capaz de conseguir, junto aos outros níveis de governo, a realização de algo para o local. Diria ainda Leal (1949:45):

“a lista dos favores não se esgota com os de ordem pessoal. É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para a sua comuna”.

As preocupações de Leal, dentre os anos 40/50, eram, de fato, semelhantes às colocadas pelos parâmetros de formulação do desenvolvimento das instituições (democráticas) brasileiras que observamos nas orientações técnicas e manuais de desenvolvimento, construídas pelos formuladores de políticas públicas. No entanto, o movimento que se observa na postura de Leal é o de que seria necessário o fortalecimento dos municípios, dando a estes relativa autonomia em relação aos outros níveis de governo (federal e estadual), muito embora parte desta autonomia fosse obtida em acordos “extra-legais” dentre os chefes municipais e o governo estadual, o que é reconhecido pelo autor como um problema a ser solucionado.

No contexto contemporâneo, para fortalecer os municípios, principalmente na estratégia observada na implantação do desenvolvimento territorial, a ênfase colocada é a de aumento do poder decisório da sociedade civil dos municípios como potencial contraponto às relações estabelecidas entre o poder público (supostamente chefes políticos locais) e a sociedade civil organizada (supostamente condicionadas ao jogo político local). Assim, a administração pública municipal seria constituída e operacionalizada pela política local (considerada como pautada no atraso, no clientelismo, no parentesco, nos favores e interesses eleitorais) e a sociedade civil (composta por agentes sociais não participantes de cargos técnicos e políticos no executivo) e, geralmente, pouco “fortalecida”, de baixo “capital social”, ou “organizada”, estaria, segundo algumas concepções presentes em manuais e documentos de programas de desenvolvimento, tomando as decisões em função da dinâmica política eleitoral local. Nesse sentido, as concepções dicotômicas de sociedade civil de um lado, e poder público de outro, muito embora não esteja tão consolidada socialmente no cotidiano prático dos agentes conforme relativizo nessa dissertação, é destacada em algumas concepções teóricas (especialmente as que fundamentam cartilhas, manuais e demais documentos orientadores de programas de desenvolvimento) como a possibilidade de medir o poder, ou melhor, a representatividade democrática (logo decisória) dentre os agentes sociais.

Voltando ao processo de consolidação das perspectivas do desenvolvimento territorial, foi também nos idos de 2001, que no âmbito do CNDRS, apontava-se para uma correlação entre “o sucesso” dos programas e um “capital social¹¹ atuante”. Valter Bianchini, então secretário da

¹¹ Em workshop organizado pelo Observatório de Políticas Públicas – OPPA, realizado no CPDA/UFRRJ em agosto de 2006, Humberto Oliveira, então secretário de desenvolvimento territorial do MDA, iria declarar que *“Achamos que o território vai responder mais a uma política de desenvolvimento se a gente conseguir ampliar as organizações econômicas, sociais, da sociedade civil de do poder público também. Estimular redes de Secretários de Agricultura, redes de Cooperativas ou Centrais de Associações. Enfim, quanto mais rede, quanto mais capital social existente e articulado no território para nós será um elemento a favor do desenvolvimento.”* Estaremos notando, no segundo e terceiro capítulo, que esta formulação estatal de “capital social” nem sempre corresponde às categorias de classificação utilizadas pelos agentes locais, sobre o que sejam as formas de envolvimento e participação de populações que têm na sua dinâmica de reprodução social, outros recortes de relações e de mobilizações que não aqueles de estarem “enredados” com objetivo de promover o desenvolvimento. Tornar isto “quantificável” em realidades como a do noroeste-fluminense não é tarefa de todo fácil se não são consideradas as diversidades de entendimentos dentre os representantes do poder público municipal e de representantes da SDT-RJ.

agricultura familiar, sugeria “*o fortalecimento da agricultura familiar destes conselhos de modo a não ceder delegação excessiva aos prefeitos*”. É nesse sentido que a idéia de um “*capital social atuante*” passa por uma certa concepção do que sejam as possibilidades dos grupos sociais interagirem e agirem em esferas de vida política demandando interesses em contraposição ao poder político dos chefes locais, que passariam pela vontade individual destes em relação ao campo possível de decisões dentre a sociedade como um todo.

Havia propostas nas atas do CNDRS de, inclusive, não “*sediam-se os conselhos municipais nas prefeituras*” ou “*o espaço físico previsto para os conselhos municipais não seja obrigatoriamente a prefeitura*”, mas que seja “*determinado democraticamente pelo próprio conselho municipal*” O espaço institucional do conselho seria dotado, portanto, de uma certa legitimidade democrática, através da paridade representativa entre a sociedade civil e o poder público. Era-se, portanto, “*favorável à descentralização do poder e ao fortalecimento da organização social*”. No mesmo sentido, havia a discussão sobre o “*reconhecimento ou não*” dos conselhos municipais onde não houvesse anteriormente os conselhos estaduais de desenvolvimento rural, pois não haveria, dessa forma, como monitorar a atuação dos municípios na gestão dos recursos.

Um dos representantes do Ministério da Agricultura – MAPA- à época, declarava que se os conselhos municipais não fossem reconhecidos pelo CNDRS, “*automaticamente*”, ficaria “*implícito que eles [os conselhos municipais] estão sob “observação” e “vigilância”*”. Conforme trata Leal (1949) essa suposta falta de autonomia ou necessidade de constante vigilância dos municípios tem um curso histórico na sociedade brasileira. Nos diz o autor:

“(...) tal órgão – “**Departamento de Municipalidades**”¹² – viria a ter por função não só prestar assistência técnica à administração municipal como ainda fiscalizar as suas finanças. É importante observar a este respeito que essa atribuição fiscalizadora provou acesos debates na Assembléia. A criação dos departamentos fora pedida pela bancada de São Paulo na emenda nº703, ao anteprojeto, que facultava “aos Estados criarem órgãos de assistência técnica aos municípios, e de verificação de suas finanças”. (Leal, 1949: 90)

Discutia-se também que a “*paridade dos conselhos municipais é falseada, com frágil participação da agricultura familiar*”. As contrapartidas municipais (parte de destinação dos recursos municipais para a implantação dos projetos e acesso a créditos de financiamento), bem como a estrutura de funcionamento dos conselhos eram tidas, por vezes, como abertura a possibilidade de “*ingerência excessiva no Pronaf*” pelas prefeituras, colocação feita pelo então secretário Valter Bianchini.

Em 2001 que José Eli da Veiga tomou posse como presidente do CNDRS. As colocações acerca de uma abordagem mais ampla sobre o desenvolvimento rural já estavam presentes, como ocorre em uma crítica sobre um projeto de política de desenvolvimento rural sustentável, de autoria do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que “*tratava da agricultura familiar, mas não do desenvolvimento rural*”. Assim, sugeria Veiga alterações a serem levadas pelo

¹² Os “**departamentos de municipalidades**”, criados no contexto pós-30, eram órgãos estaduais, que poderiam ter seus nomes variados mas “*entre cujas importantes atribuições se incluía dar assistência técnica aos municípios, coordenar suas atividades em função dos planos estaduais, fiscalizar a elaboração e execução sobre um grande número de medidas administrativas etc. Cabia, enfim, a esse órgão, dependente diretamente do interventor exercer a extensa tutela que a legislação em vigor outorgava ao governo estadual sobre a vida administrativa dos municípios*” (Leal, 1949: 86). Esses órgãos foram criados com os objetivos de “*desmontar a máquina política corrompida e, de outro, moralizar e dar eficiência à administração municipal*” (Leal, ibidem: 85).

poder executivo para o Congresso Nacional de forma a disciplinar “mais amplamente a política de desenvolvimento rural”.

A maioria dessas discussões dizia respeito aos encaminhamentos e tomadas de decisões necessárias para a elaboração do “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável”. Em algumas de suas colocações nas reuniões do CNDRS, José Eli da Veiga destacava *a precariedade dos formatos de conselhos estaduais e municipais*. Informava também da necessidade de realização de encontros regionais e conferências nacionais e regionais junto aos conselhos estaduais. No mesmo sentido, o então conselheiro Humberto Oliveira reforçava a necessidade de debate a respeito do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural através de Fóruns Regionais, ao mesmo tempo, no entanto, em que a gestão das prefeituras dos recursos para o Pronaf infra-estrutura e serviços era tida como um *problema*.

Diversos eram os momentos em que se destacava a necessidade de articulação entre municípios, estados e governo federal. Já se considerava também a *inadimplência dos municípios* como outro fator problemático¹³. A burocracia e a má administração de recursos públicos por parte dos gestores municipais seria questão constante no funcionamento do CTNF.

Antes da proposta de desenvolvimento territorial já havia, também, expectativas de que os “*consórcios municipais*” poderiam promover o *desenvolvimento regional* com ações e projetos para além dos municípios, utilizando um percentual dos recursos do Pronaf para esse fim. Havia ainda variadas sugestões de denominações para tais articulações extra-municipais: “consórcio”, “associação”, “organização”, “organizações municipais”. Fora decidido que de cinco a quinze por cento do total de recursos do Pronaf infra-estrutura seria destinado a implantação das “organizações municipais”. A possibilidade de articulação dos municípios e da criação de alguma forma de arranjo que congregasse mais de um município fora examinada por Leal:

“Não é nova, aliás, entre nós, a idéia de se instituir, acima do município e abaixo do Estado, uma entidade de âmbito regional, mas não tem tido êxito as tentativas neste sentido. (...) Diversas constituições estaduais já prevêem a associação de municípios para fins de administração como os casos de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Paraíba, Minas Gerais, etc.” (Leal, 1949: 97)

Observando brevemente a construção social de questões que, mais adiante iriam surgir no processo de “*implantação*” do CTNF, em novembro de 2001, durante reunião do CNDRS surgiam debates sobre os problemas ligados a linha de crédito do “*Pronaf B*” para a região do Semi-Árido, no que referia-se às suas exigências restritivas de acesso aos recursos das linhas de crédito. Alguns conselheiros notavam a sua inviabilidade para pequenos agricultores e surgiam propostas de que essa linha de crédito deixasse de ser “*crédito*” para ser “*fomento*”, ou seja, seria uma possibilidade de minimizar as condições burocráticas de acesso por parte dos agricultores mais pobres.

No espaço de reuniões do CNDRS, havia a divulgação de questões e conjunturas “*municipais*” como a proposta, por parte de um conselheiro de Santa Catarina de “*moção de repúdio ao prefeito*” “*por criar um conselho a seu modo com base em um decreto do poder executivo municipal*”. Como deliberação do CNDRS, sugeriu-se que o mesmo conselheiro trouxesse, na reunião seguinte, a proposta de moção para a devida aprovação.

Ainda em 2001, um dos representantes do CNDRS propunha que para o “*Desenvolvimento Regional Sustentável*” era necessário unificar iniciativas e articular com os municípios, estado e

¹³ Após a deliberação sobre os recursos destinados para os municípios, é necessário que estejam com suas prestações de contas aprovadas junto ao Tribunal de Contas Estadual e que não haja nenhum problema de ordem administrativa-financeira, para o recebimento efetivo dos recursos. Há casos em que os recursos são conveniados junto aos ministérios e órgãos governamentais e não são liberados por conta da falta de adequação das contas públicas municipais.

governo federal. Naquela época, o termo regional era ainda bastante utilizado pelos agentes formuladores das políticas públicas rurais em vez de território como ocorre atualmente.

Em fevereiro de 2002, continuava José Eli da Veiga traçando um panorama geral sobre o que significava a “*implantação*” da política de Desenvolvimento Rural Sustentável no país. Mostrava o conselheiro do CNDRS que essa política iria atingir 30% da população, 80% dos municípios existentes e 90% do território nacional. Além disso, destacava a importância dos conselhos estaduais e de “eventuais conselhos municipais” que integrassem os trabalhos. Seria “função” do MDA “articular esse setor”. Havia também uma certa representatividade de organizações municipais no âmbito do CNDRS, como os representantes que iriam participar do “7º Congresso Brasileiro de Municípios”, em Brasília no mês de março daquele ano. Note-se que o CNDRS esteve presente a tal evento, buscando a articulação da esfera federal com a municipal. Em abril do mesmo ano, José Eli da Veiga, então presidente da “Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais” do CNDRS, pontuava o “*estímulo ao surgimento de articulações intermunicipais microregionais*” e que tal estímulo se devia à necessidade de transformar essa questão em um Programa, que seria compatível com o Programa de Mesorregiões, executado pelo Ministério da Integração Nacional. Além disso, “*as dificuldades de operacionalização, do ponto de vista jurídico, de ações com os consórcios, precisaria ser superada*”.

Outro ponto acionado, e que pode ser observado quando examinados os boletins do NEAD, são as articulações realizadas entre o CNDRS e organizações internacionais – CEPAL, BIRD, USAID¹⁴. A idéia, segundo José Eli da Veiga, seria “*ampliar a discussão do Plano com organismos internacionais*¹⁵ que atuam na área, incorporando diferentes visões da problemática do rural brasileiro e aprofundando debates”. Durante as discussões do ano de 2002, Bianchini ressaltava “*o papel dos arranjos institucionais com a valorização das iniciativas municipais e locais para o processo de desenvolvimento endógeno*”.

Um fator que deve ser considerado é que havia discussões em torno da articulação dos conselhos estaduais, quase que majoritariamente às discussões das articulações com os conselhos municipais. Ou seja, aos municípios, muito embora quase sempre referenciados em atas e documentos técnicos, havia uma certa concepção de que deveriam ter algum mecanismo de controle a partir dos conselhos estaduais, tema semelhante ao que fora abordado por Leal em relação aos Departamentos de Municipalidades, onde, dada a precariedade organizacional dos pequenos municípios do país, caberia o desenvolvimento de canais de diálogo extra-municipais e que tinham a ver também com as articulações políticas que se desenvolviam no âmbito estadual.

Em março de 2003, membros do já CONDRAF participaram de intercâmbio a Andaluzia, na Espanha. A partir disso, os conselheiros deram informações sobre a experiência que tinha como objetivo “conhecer a experiência de gestão territorial e das *institucionalidades* daquele país”, que passaram a ser tratados como temas do “*Grupo Temático Institucionalidade e Gestão Social*”. Esse grupo fora criado para ter duração de seis meses em que se discutiria “a organização institucional dos territórios rurais e os princípios e diretrizes” que serviriam como referência às “*institucionalidades* estaduais, regionais, territoriais, municipais”. A partir daquele período – entre o final do ano de 2003 e inicio do ano de 2004, intensificavam-se as atividades e debates relativos ao “*desenvolvimento territorial*”. Não obstante, ficariam cada vez mais raras as intervenções a partir de

¹⁴ USAID – United States Agency for International Development, CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

¹⁵ Durante o exame das atas do CONDRAF, percebi que, por vezes, ocorriam eventos junto à órgãos internacionais ligados à *promoção do desenvolvimento*. Segundo o documento “Terra da Gente” (2007), que traça uma avaliação das políticas do MDA até o ano de 2006, “*a partir da nova orientação da política internacional do governo federal, o MDA participa ativamente da formulação e implementação das relações de cooperação e das negociações internacionais de comércio*”. O MDA compõe também o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex) onde encaminha negociações junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). (MDA, *op. cit.* 2007: 37).

categoria “desenvolvimento regional” ou de intervenções que não considerassem o território como foco de ação e de legitimação de propostas das entidades presentes no CONDRAF.

Foi na primeira reunião de 2003 também que se comentava acerca da “Conferência Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais”, que ocorreria no primeiro semestre de 2006, a partir de organização do ano de 2004, e realização de fóruns regionais e estaduais no ano de 2005, para a realização do devido evento. Assim, fora criado também um comitê de Infra-estrutura territorial para encaminhamento de tais atividades.

Em 2003 fora criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT - no âmbito do MDA, concomitantemente à formulação do Plano Plurianual do Brasil 2004-2007, apontando que era *um desafio o novo paradigma de desenvolvimento*, qual fosse, o que reformulasse os focos dos programas a partir do regional e/ou territorial, dando um caráter específico à posição do *local* e seu papel no desenvolvimento.

Assim, a política de desenvolvimento territorial operacionalizada pelo governo Lula, a partir de 2003, já vinha sendo discutida e debatida nos espaços acadêmicos e de governo. No final do ano de 2003¹⁶, o secretário do Condraf, Humberto de Oliveira, apresentava a metodologia a ser direcionada para proporcionar a “participação social na elaboração do Plano Plurianual – PPA do MDA”, a partir da mobilização anterior entre os conselhos estaduais – CEDRS’s. Tratava-se ainda da discussão do “*Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais*”, cujos trabalhos se intensificariam naquele mesmo ano. Representantes de diversos ministérios (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Ministério da Educação – MEC; Ministério da Integração Nacional – MI dentre outros), bem como representantes da sociedade civil faziam intervenções sobre o que se estava entendendo sobre a “*implantação dos territórios rurais*”. Um representante da CNM¹⁷ destacava a importância de se considerar *a representatividade dos municípios nas políticas públicas*.

No inicio das atividades do CONDRAF, em 2004 – cujo planejamento de recursos já era o orçamento “do governo Lula” - eram notórias as modificações realizadas em termos de ampliação dos membros conselheiros, da sigla do conselho e do direcionamento das discussões em termos de “*desenvolvimento territorial*”. Iniciavam-se também teleconferências realizadas entre o CONDRAF e os conselhos estaduais. Os primeiros estados a participarem das teleconferências foram Pernambuco e Paraná. Segundo os representantes dos conselhos estaduais daqueles dois estados, houvera “*avanços no sentido de buscar uma interlocução dos representantes dos agricultores familiares e da sociedade, para articular políticas públicas de desenvolvimento sustentável, assim como o esforço visando debates e proposições de desenvolvimento territorial.*”

Durante todo o ano de 2004, foram promovidas discussões, decisões e estabelecimento de estratégias para a “*implantação dos territórios*”. Concomitante a essas discussões, surgiam esporadicamente colocações referentes às relações estabelecidas entre o MDA e os estados – CONDRAF e CEDRS’s – e entre o MDA e os municípios – CONDRAF e CMDR’s. Foi naquele

¹⁶ Não obtive a ata da 15^a reunião ordinária do CONDRAF, o que deixa um espaço de um ano entre a análise da ata de dezembro de 2002 até a 16^a reunião, em dezembro de 2003, onde o nome do conselho já tinha mudado de CNDRS para CONDRAF e já no primeiro governo Lula.

¹⁷ Confederação Nacional de Municípios – CNM. Em seu site consta a seguinte definição da entidade: *uma entidade municipalista com 26 anos de existência, constituída a partir dos anseios dos dirigentes das federações, associações estaduais e microrregionais de municípios que se ressentiam de uma entidade representativa que, principalmente em nível nacional, defendesse os interesses institucionais do ente municipal e propugnasse pelo seu fortalecimento. É com esta vocação que estamos, ao longo do tempo, trabalhando e somando esforços em prol de um municipalismo forte, tendo como apoio às entidades estaduais e microrregionais de municípios que, com a representação de todos os Estados da federação, no seu conjunto formam a CNM. A condição de abrangência em todo o território nacional nos dá legitimidade para falarmos em nome dos 5.562 municípios brasileiros, dos quais 83% têm uma população não superior a 30 mil habitantes e possuem os mais diversos tipos de carência que precisam ser minimizadas.*

período que o CONDRAF passou a dispor de página na Internet que serviria como “*um espaço democrático de diálogo entre os vários órgãos colegiados no país*”.

Por aglutinar conselheiros de outros ministérios, algumas intervenções eram direcionadas à interação entre o MDA e o Ministério da Integração Nacional – MI e eram registradas em ata. O representante do MI, por exemplo, destacara a “*política de desenvolvimento regional em que são privilegiadas regiões que padecem de problemas de dinamismo econômico, como os programas PROMESO, PROMOVER e o CONVIVER*¹⁸, no qual o MDA é parceiro, e de como inserir essas regiões numa trajetória de desenvolvimento sustentável e competitivo”.

A mobilização das entidades envolvidas no processo de deliberações acerca do desenvolvimento territorial envolvia a construção de comitês, grupos temáticos, fóruns, teleconferências, articulações com outros ministérios, intercâmbio e cooperação com organismos internacionais e frentes parlamentares, como a frente parlamentar da Agricultura Familiar. O “*Grupo Temático de Institucionalidade para a Gestão Social*” formado por conselheiros do CONDRAF direcionava discussões e deliberações acerca da situação dos conselhos estaduais e algumas vezes, municipais, bem como realizava propostas de articulação entre eles e criação de “*novas institucionalidades*”. Iniciavam-se, ainda, as atividades de articulação entre os diversos estados – através dos CEDRS – com teleconferências para discussão das propostas para o “desenvolvimento territorial”. Os primeiros estados a participarem foram Espírito Santo, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Rondônia. Em reuniões seguintes participavam também estados de Alagoas e Ceará. Para o Rio de Janeiro – ainda que reconheçamos os limites dos conteúdos das atas analisadas – aparece apenas em uma reunião de maio de 2005, com a presença do Delegado Federal da Agricultura Familiar – DFDA, como um dos presentes à reunião.

Em setembro de 2005, destacava-se, no interior das decisões do CONDRAF a:

“necessidade das políticas públicas romperem com relações fundiárias tradicionais que permeiam a política de desenvolvimento rural brasileiro, tendo que se avançar com a idéia de uma política agrária que não tenha o agronegócio como foco central, mas sim, os temas anteriores e especialmente a dimensão territorial do desenvolvimento”.

Fica notório, portanto, que a dimensão territorial do desenvolvimento seria aquela capaz de romper com as relações tradicionais (dominação estrutural - por intermédio da propriedade privada da terra – com consequências na estrutura de relações políticas e sociais, fato examinado por Leal (1945) em sua análise sobre a estrutura social a qual se desenvolveu o coronelismo e suas dimensões correlatas (filhotismo, clientelismo, paternalismo, etc).

Começavam a intensificarem-se também as viagens dos agentes do CONDRAF a outros países, inicialmente Espanha – Andaluzia – para conhecimento das experiências de *institucionalidades* e gestão daquele país. As preocupações relacionadas ao que se proporia para os conselhos municipais de desenvolvimento rural também passariam a ficar mais evidentes. Ainda em setembro de 2004 eram encaminhadas decisões concernentes:

“ao mapeamento das comunidades rurais e entidades ligadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural e que a normatização dos conselhos fosse feita em formato de lei municipal, estadual e federal. Assim seria garantida maior legitimidade dessas instâncias e evitaria a descontinuidade que é muito forte nos municípios”.

¹⁸ PROMESO – Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais , PROMOVER – Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões , CONVIVER – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido, todos realizados pelo Ministério da Integração Nacional.

Em 2005, continuaram presentes as discussões acerca do lugar dos conselhos estaduais e municipais na nova proposta de desenvolvimento territorial. Observei que o “problema da participação” não diziam respeito apenas à realidade municipal. Em uma de suas intervenções, o secretário Humberto Oliveira ponderara que havia ausência de entidades conselheiras do CONDRAF. Diz a ata de março de 2005:

“Estiveram ausentes a Secretaria Especial de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, a representação do ministério do Planejamento, o INCRA e os representantes da Confederação Nacional dos Municípios. O secretário destacou que, de um modo geral, os órgãos governamentais têm participado, com seus titulares e suplentes, das reuniões do conselho. Quanto às representações da sociedade civil, o MPA, que representa no CONDRAF os agricultores familiares e os assentados da reforma agrária, esteve ausente em todas as reuniões, o que também ocorreu com a representação das Mulheres Trabalhadoras Rurais”

Em dezembro de 2005, o representante da Confederação Nacional de Municípios informara sobre seminário realizado “em todo o Brasil” com secretários municipais de agricultura em torno do tema da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, onde se fez “uma sensibilização sobre a compreensão do papel dos secretários, enquanto agentes públicos ao nível municipal”, avaliando positivamente o evento porque “é importante a participação desses atores governamentais nesse processo de desenvolvimento e dessas políticas que chegam no município”.

No período de junho de 2006, os debates em torno do desenvolvimento territorial ou ao menos da perspectiva de uma “estratégia territorial” ainda se faziam presentes. Também o tema da linha de crédito do “grupo B” aparecia com freqüência, sobretudo no que diz respeito à necessidade de aumento do volume de recursos destinados a esse segmento. No ano de 2006 organizou-se o “Salão dos Territórios” de forma a proporcionar uma “troca de experiências entre os territórios do país” e avaliação dos três anos de trabalho da SDT. Neste evento, ocorreram as sessões de “Boas Práticas Territoriais”. Ao final daquele ano, com fóruns e encontros ainda ocorrendo, bem como a presença de entidades que “compareceram ao Salão dos Territórios”, continuavam as avaliações da política de desenvolvimento territorial e do “saldo positivo do governo Lula”. O representante da FETRAF-Brasil, em sua intervenção pontuava:

“o saldo positivo de todo o governo Lula, em especial da agricultura, *se deu nas urnas*, e, especialmente, nos grandes bolsões de abandono que o país teve nos últimos quinhentos anos. (...) A contribuição que se deu para a reeleição foi exatamente nos grandes bolsões, onde os outros governos, neo-liberais sempre abandonaram, em especial a agricultura. Isso se refletiu sensivelmente nas votações do Norte, Nordeste, Centro Oeste e até no Sul.

Ainda dentro das avaliações realizadas pelos representantes do CONDRAF, mais uma vez constam os municípios como questão problemática. Os conselhos estaduais e o CONDRAF teriam melhorado suas articulações e capacidade de estabelecerem diálogos, enquanto nos “conselhos municipais houve pouco avanço por conta da capilaridade”. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural – CMDR acabaram sendo considerados, por avaliações de âmbito nacional, como, em sua maioria, exemplos de canais que falseavam a verdadeira participação da sociedade civil, onde o presidente dos CMDR eram os próprios secretários de agricultura municipais, o que favoreceria para a manutenção do *status quo* da estrutura de poder local, tanto por parte da prefeitura como da vereança dos municípios.

Um dos encontros realizados àquela época fora o workshop realizado pelo Observatório de Políticas Públicas – OPPA/CPDA, em agosto de 2006, onde o secretário da SDT, Humberto de Oliveira faria algumas constatações relacionadas às expectativas em torno do desenvolvimento territorial. Essas expectativas, delineadas por discussões acadêmicas, tomavam a perspectiva do Desenvolvimento de forma mais ampla, como idéia da necessidade de avançar no “*desenvolvimento local, focado nos municípios*”. Diria o representante do MDA:

“As nossas experiências vinham dizendo que essa aposta no desenvolvimento local, tendo a escala municipal, ela demorava muito a responder e em alguns casos acho que demoraria décadas para responder, pela fragilidade, pelo isolamento, pela falta de recursos humanos, financeiros e potencialidades *desses municípios*...Então nós achávamos que esta secretaria não faria desenvolvimento rural; mas ela trabalharia no sentido de implementar uma estratégia que pudesse animar o processo de desenvolvimento com base nos *territórios*”. (idem)

Em Dezembro de 2006, passou a fazer parte enquanto conselheiro do CONDRAF, dentre outros, o Ministério da Integração Nacional – MI. A representante do MI fazia considerações a respeito da articulação daquele ministério com o MDA:

“Há um fator em comum com o trabalho da SDT: o planejamento e gestão social dos territórios rurais e que, apesar dos recortes diferentes, os conselhos territoriais têm participado do Fórum das Mesorregiões, onde a problemática do desenvolvimento rural e da agricultura familiar são discutidas. (...) Já existe uma experiência piloto, em parceria com a SDT/MDA de ir aos territórios rurais, discutir e apresentar o projeto e fazer algumas ações imediatas de apoio aos arranjos produtivos locais, a partir dos colegiados territoriais”¹⁹.

Também o conselheiro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA ressaltava a importância de parcerias e articulações entre os ministérios. Em uma das intervenções, o secretario da Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA, Eugenio Conolly Peixoto, declarava que:

“o Brasil tem o pacto federativo, que é fundamental para manter esse país coeso, mas essa ação complementar, que é o que se pode chamar de uma nova institucionalidade, permite que existam canais mais diretos de organizações, associações, que muitas vezes não têm vínculo organizativo mais consistente e conseguem se articular via conselhos e espaços de territórios”

Já o representante do Ministério do Meio Ambiente lembrava que este também possui uma abordagem territorial e que o Programa de Gestão Ambiental Rural (GESTAR): “*tem essa compreensão. Existem hoje os chamados territórios do GESTAR. Ocorre que muitos programas, ao buscarem essa abordagem territorial, começaram a criar os seus próprios territórios. Hoje existe uma miscelânea de territórios*”.

No período de 2007 a 2008, o CONDRAF realizou discussões sobre o Programa de Fortalecimento do Cooperativismo da Agricultura Familiar no PPA 2008-2011 e outras temáticas ligadas a diversos setores e temas do “desenvolvimento rural sustentável”, Programa do Biodiesel,

¹⁹ Note-se que apesar desta consideração, ao menos no estado do Rio de Janeiro, o Fórum da Mesorregião do Itabapoana (que congrega municípios do norte e noroeste fluminense, além de municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo) não possui canal de diálogo junto às instâncias territoriais (colegiados e conselho territorial).

PAC, e implantação dos *territórios da cidadania* direcionando as ações do MDA para as maiores concentrações de pobreza. O atual presidente do CONDRAF, ministro Guilherme Cassel, destaca que “*a implantação* dos Territórios Rurais, há quatro anos atrás era um desafio e hoje são 120, configurando-se como unidades importantes de planejamento e de aterrissagem de políticas públicas por todo o país.” Além disso, destacava que:

“o presidente Lula encarregou o Ministro Tarso Genro de criar uma câmara técnica no Conselho Nacional de Desenvolvimento Local, e, para que não haja confusão, esclareceu que o desenvolvimento local se refere justamente ao que se expôs aqui como desenvolvimento territorial. É preciso integrar os fóruns de interlocução que estão sendo criados nos territórios, para ter mais efetividade nas políticas e nos resultados a serem alcançados.”

Ao que parece, as perspectivas sobre desenvolvimento eram inúmeras, e os próprios formuladores e proponentes de políticas públicas acionavam as categorias complementares as de desenvolvimento (regional, local, sustentável, territorial) de acordo com os posicionamentos e posições que estejam experenciando e posicionados em um dado momento “para que não haja confusão”.

1.3 Reproduzindo as representações sobre o desenvolvimento – boletins do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD

O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD publica, desde o ano de 1999, os *Boletins Agrários*, que são disponibilizados na página eletrônica do MDA. Ao ler algumas de suas edições (atualmente se encontra na 449^a edição), é possível que percebamos um processo de consolidação do tema *desenvolvimento* e as distintas terminologias para qualificar o modelo de desenvolvimento em foco. Tais terminologias podem ser situadas em relação a uma certa conjuntura específica de formulações acadêmicas, mas que ocorreram também no campo de decisões políticas tomadas no Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPF (que antecedeu o MDA). Através dos boletins, pude observar que é apenas no ano de 2003 que ocorrem as primeiras informações *acerca da perspectiva ou estratégia territorial* do desenvolvimento.

Examinar estes boletins como constructos de um universo de representações sociais acadêmicas e políticas sobre *desenvolvimento territorial* possibilita o encontro de perspectivas do desenvolvimento com o exame do que está em jogo nas formulações de políticas públicas e ações do Estado, da administração pública. Para abordar o exame destes boletins, foram feitas leituras das edições do ano de 1999 até 2004. Procurei notar as seguintes questões: i) perceber as categorias que os agentes sociais utilizavam para referenciarem-se aos processos de desenvolvimento; ii) perceber os agentes e articulações políticas presentes nos eventos divulgados pelo boletim (tanto do período do governo Lula quanto do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso);

Encontrei nos boletins os termos *desenvolvimento rural, desenvolvimento rural sustentável, desenvolvimento regional, desenvolvimento regional sustentável, desenvolvimento local, desenvolvimento local sustentável, desenvolvimento participativo, desenvolvimento limpo e sustentável, desenvolvimento promovido pela comunidade, desenvolvimento municipal sustentável, desenvolvimento territorial*.

Tais categorias eram acionadas em variados momentos nos documentos, e não de forma linear e homogênea, muito embora todas parecessem ter significado semelhante e expressarem a idéia de que o desenvolvimento possa ser dado no local e de forma democrática e ambientalmente responsável. No entanto, foi possível perceber que no ano de março de 2002, deu-se início ao processo de intensificação das discussões em torno das possibilidades de desenvolvimento que

congregasse mais de um município e a partir do ano de 2003, o desenvolvimento territorial se tornaria estratégia de governo estando presente em quase todos os boletins daquele ano. Já estavam em curso anteriormente ao ano de 2003 noções semelhantes às que passaram a ser divulgadas no período do governo Lula. As discussões de como se daria o desenvolvimento através das relações estabelecidas entre o MDA e os municípios também surgiam esporadicamente no conteúdo dos boletins, sobretudo os ligados à realização de eventos e de promoção de seminários de capacitação.

1.4 Formando para a “implantação” de uma política: Cartilhas e Orientações Técnicas da SDT

Encontramos nas leis que determinam a criação de conselhos, em programas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar e demais cartilhas desenvolvidas pelos gestores desses programas e ainda, nos próprios discursos dos executores (poder público e sociedade civil organizada) itens que ressaltem o elemento *participação popular ou social*, ou coesão social, como determinantes legalmente legitimados de condução da “implantação” dos programas e políticas públicas, e, por vezes, como prioridade a ser alcançada e desejada por conselhos, associações, etc. Para isto, seria necessária a “renovação das práticas políticas e garantia de acesso às políticas públicas, para a redução da dependência e o avanço da gestão social”. Esta “renovação das práticas políticas” está inserida num contexto social e é dotada de significados sobre o que devam ser as estratégias de governo para a “implantação” de uma política pública, em que um dos seus principais pilares é a inclusão social. Esta inclusão deve ser alcançada através da participação pública e ampliada nas decisões sobre o destino de recursos.

Para Gohn (2003), a “implantação” de espaços de participação significa um avanço na democracia tanto para os setores liberais como para os variados matizes da esquerda. Segundo a autora, os primeiros perceberiam esses procedimentos como uma colaboração e, pela esquerda, como possibilidade de mudanças sociais (idem, ibidem: 107). Essa é mais uma das perspectivas que enxergam o estabelecimento de conselhos como forma de alterar o poder: tanto o poder local como o poder central ou nacional. Ambas perspectivas enunciam a necessidade de mudança no espectro de decisões através da mudança na relação entre Estado e Sociedade. Há que se observar, contudo, que tais poderes não estão tão separados no cotidiano e na realidade prática vivida e experenciada pelos agentes, como muitas vezes observamos nos discursos.

Podemos dizer ainda mais sobre esse pressuposto da renovação: a relação entre o *dever ser* das práticas políticas contemporâneas – embasadas em conceituações democráticas - como formas de superação das práticas políticas “tradicionalis” que seriam constituintes da cultura política brasileira (Kushnir e Carneiro, 1999) e que permaneceriam nas formas de relações políticas estabelecidas em pequenos municípios rurais. O pressuposto e ênfase da renovação não seria, no entanto, socialmente significativo para os agentes do território noroeste fluminense, conforme será possível constatar a partir do capítulo 3.

Assim, destaca um dos documentos examinados (SDT, MDA, 2004:19).

“A fragilidade das estruturas políticas complementa o quadro de dificuldades, já que as melhorias de administração municipais seriam, idealmente, os principais vetores do desenvolvimento descentralizado, mas a falta de capacidade, leia-se escasso capital humano e social, a baixa governabilidade e a insuficiência de recursos financeiros, impelem boa parte da gestão pública local por práticas rotineiras, quando não meramente assistencialistas e de duvidosa transparência”.

Vejamos então que há alguns pressupostos implícitos nas colocações anteriores:

- i) É necessário renovar as práticas políticas locais, reduzindo a dependência;
- ii) Para isso, é necessário ampliar o acesso às políticas públicas e avançar a gestão social;
- iii) Os municípios dispõem de pouco capital humano e social;
- iv) Os municípios possuem baixa governabilidade e insuficiência de recursos;
- v) As gestões públicas locais são respaldadas por práticas rotineiras.

Estes cinco pressupostos nortearam o olhar da análise estabelecida no capítulo três, onde demonstro de que forma tais pressupostos conformaram o campo de entendimentos e representações dos agentes sociais envolvidos no processo de implantação e funcionamento do CTNF. Esses entendimentos e questões diziam respeito, no entanto, aos representantes da SDT-RJ, agentes representantes do governo federal. Outros entendimentos e pressupostos se davam dentre os representantes do governo municipal (os secretários de agricultura locais) envolvidos no CTNF, geralmente se constituindo como aquelas que poderiam demonstrar que os municípios disporiam sim de recursos e dispositivos próprios para implantarem projetos de desenvolvimento.

A partir das formulações de Palmeira (1997), podemos fazer um exercício de identificação dessas concepções do ponto de vista dos agentes sociais dos municípios. As concepções de que as práticas políticas locais sejam um problema são oriundas de um tipo de olhar e avaliação exterior aos modos de vida das sociedades referidas nos postulados acima (nos municípios). Ou seja, nem sempre os agentes sociais pensam e sentem seu ambiente social dessa forma ou a partir desses pressupostos.

As cartilhas da SDT/MDA são materiais programáticos que demonstram o que “sai de Brasília” (expressão bastante utilizada pelos agentes dos municípios) e serve de orientação para a “*implantação*” da política de desenvolvimento territorial. Serviram, a partir da metodologia utilizada nesta dissertação, para a confrontação de alguns pressupostos existentes nas representações enunciadas nas diretrizes do MDA, da forma como são efetivamente implantadas por seus executores e os desencontros e articulações sociais quando observados o estudo de caso. As conclusões, e formulações de dados se deram a partir desta confrontação.

Nesse contexto, em 2004, a SDT cria o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT. Lembrando que a SDT possui três eixos estratégicos em sua missão:

A) Organização e o fortalecimento dos atores sociais

- Promoção da “*implantação*” e integração de políticas públicas
- Adoção de princípios e práticas de gestão social

B) Práticas de espaços de debate e concertação

C) Integração vertical (municipal, territorial, estadual e nacional) e Horizontal (entre órgãos e/ou entidades distintas que atuam em um mesmo nível)

Conforme pontuado anteriormente, é bastante evidente também a perspectiva de mudança social. Segundo as diretrizes elaboradas no documento de 2004, é necessário que se provoquem “*mudanças substantivas no comportamento dos atores*”.

Para isso, a SDT estipula os componentes desse processo pedagógico:

- Gestão social dos territórios
- Fortalecimento do Capital Social
- Dinamização Econômica dos Territórios
- Articulação Interinstitucional

Esse mesmo documento apresenta expectativa de interação social entre distintos segmentos: “os sujeitos do desenvolvimento”, a partir de uma possível transformação social. A perspectiva sobre a mudança ou transformação social não tem, no entanto, o mesmo significado dentre os agentes sociais envolvidos nos projetos de desenvolvimento. Mudar e transformar a realidade nem sempre se constitui como premissa para as partes (representantes da SDT-RJ, representantes das administrações públicas municipais, representantes da sociedade civil organizada etc).

Outra formulação a ser destacada nas diretrizes da SDT/MDA, é a expectativa de superação: “superar as relações tradicionais e construir estruturas e relações mais autônomas.” A polarização entre atraso e desenvolvimento, ou entre tradicional e moderno, é perceptível quando examinados com mais acuidade e detalhamento, na prática, na vida cotidiana, as ações em prol dessas superações. Seria necessário implantar projetos e programas que estruturassem modelos de desenvolvimento calcados em estruturas de gestão modernas e democráticas (como se entendem o que sejam os conselhos participativos), a partir de também modelos de relações entre a sociedade civil organizada e os poderes públicos locais. Seria nesse sentido que o modelo de gestão territorial contribuiria para o rompimento das relações tradicionais locais.

Na busca da autonomia dos “sujeitos do desenvolvimento”, um outro pressuposto que se faz presente é o de *empoderamento*, sobretudo nas expectativas dos planejamentos governamentais em níveis federais, no caso aqui formulado, do MDA. Assim: “o desenvolvimento territorial deve proporcionar o empoderamento dos grupos e setores excluídos, fazendo com que todos se sintam participando do poder.”

No que diz respeito ao capital social, os princípios de relações esperados são: “*confiança, reciprocidade e cooperação*”.

Nos diz ainda a SDT/MDA:

“O capital social e a cultura estão intrinsecamente relacionados. As pessoas, as famílias e os grupos são ligados, essencialmente, pelo capital social e pela cultura, sendo portadores (ou não) de atitudes de cooperação, valores, tradições e visões da realidade que são parte de sua própria identidade”.

A valorização do território se dá, ao menos idealmente, em suas referências acadêmicas, através da associação entre a formação de grupos e interesses que orientariam as ações necessárias ao desenvolvimento territorial. Conforme a abordagem de Veiga (2001), é possível observar que fomentadores de discussões que levam, academicamente, às propostas da SDT e de sua política territorial, reconhecem que a proposta de descentralização das políticas através de conselhos territoriais – e não mais municipais – estariam limitados pela realidade política local, envolta numa rede de alianças pessoais e favores. Para o autor, “é equivocado supor que conselhos de minúsculos municípios possam diagnosticar e planejar o desenvolvimento rural” (idem, ibidem: 203). O que faltaria seriam, para o autor, as articulações institucionais entre microrregiões que não estivessem respaldadas por uma idealização de que a transferência de recursos garantiria a resolução de impasses para o desenvolvimento territorial.

Considerando as variáveis e condições para traçar estratégias de desenvolvimento (Abramovay, 2001), os laços sociais locais, ou o “comunitarismo” são tidos como impasses para o processo de desenvolvimento na medida em que colocariam barreiras às iniciativas inovadoras e a processos de ruptura, sobretudo no âmbito das relações políticas. Pontuava então o autor em 2001 a expectativa de que se alterasse de alguma forma o espaço de decisões para além dos municípios com, por exemplo, a formação de “consórcios municipais de desenvolvimento” que seriam operacionalizados por agências intermunicipais de planejamento, o que representaria “uma ameaça ao poder dos prefeitos e até das Câmaras de Vereadores.” (2001: 16)

Neste sentido, Abramovay (1999) aponta que quando tomamos o território na análise podemos perceber “*novas configurações entre cidade e campo*” (idem, ibidem:18). O enfoque do autor é o de demonstrar que o desenvolvimento territorial abarca potencialidades do meio rural não apenas numa relação de dependência e dominação mas também de surgimento de novas oportunidades.

Segundo o Documento Institucional N°3 da SDT, “Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais” (2005) sua “missão institucional” e os “eixos estratégicos” dizem respeito a: i) Organização e o fortalecimento dos atores sociais – “*incremento das redes sociais dos territórios, onde se toma como referência a busca pela maior autonomia e empoderamento das comunidades na gestão do desenvolvimento*” -; ii) Adoção de princípios e práticas da gestão social – “*busca da concretização dos espaços de debates e concertação*”; iii) promoção da implementação e integração de políticas públicas”.

No que diz respeito à gestão social, o documento indica:

“uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ele ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial isto requer a construção de pactos de *concertação social* – isto é, de formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados.”

O avanço da gestão social, portanto, vai requerer, na concepção da política do ministério e dos pressupostos teóricos metodológicos que a fundamentam, dessa redução da dependência e renovação das práticas políticas locais. Dessa forma, quando lemos as cartilhas e documentos técnicos do MDA, ficam mais evidentes algumas das tensões observadas no estudo aqui apresentado. O documento indica também que há uma certa maleabilidade em relação ao que sejam os:

“espaços formais de participação”: “(...) para o estabelecimento de verdadeiros processos de desenvolvimento rural sustentável, é igualmente verdade que ela precisa se dar, de certa maneira e, mais que isso, envolver preocupações e entraves que vão além da abertura de espaços para a concertação social. Sobre a maneira pela qual esta participação precisa ocorrer, o fundamental é que ela não se restrinja aos mecanismos formais de consulta e fiscalização que marcaram muitas das experiências recentes.”

A possibilidade de alcance dos objetivos dos projetos de desenvolvimento se daria na medida em que a participação social fosse efetiva. Esta participação social deveria estar fundada num arcabouço de interesses e representações de grupos junto aos conselhos gestores. A criação dos espaços de participação responderia a estas expectativas de forma deficiente, isto porque para além do mundo da formalidade, para consulta e fiscalização da gestão participativa, haveria o mundo da informalidade, que, conforme já vimos, seria o lugar da ausência de práticas e recursos coniventes aos ideais democráticos de representação social, onde reinaria a pessoalidade e a imprecisão das ações em níveis locais. Onde, no lugar da concertação social, haveria um outro tipo de jogo político com outros tipos de regras: aquelas do parentesco, das afinidades, das trocas e favores pessoais. Assim, continua o documento, seria necessário, que na estrutura social brasileira, fossem criadas “*novas instituições, novas regras de jogo, novos espaços surgidos*”.

Em 2006, o CONDRAF publica as “*Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável*”, com o apontamento de orientações e eixos estratégicos para a realização do “Desenvolvimento

Sustentável no Brasil Rural”. Este documento foi resultado da “Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável”, realizada em Porto Alegre - RS e que antecedera a II Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRARD) da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) daquele mesmo ano.

Para os objetivos dessa dissertação, destaco o eixo estratégico 4: Organização Social e Participação Política.²⁰. Diz o documento:

“O processo de descentralização e democratização das políticas públicas ainda encontra obstáculos, em diversas regiões do país, em decorrência de pressões e do uso da violência, tanto das oligarquias regionais, como dos poderes locais e até nos vínculos familiares tradicionais, que inibem a atuação articulada do conjunto das forças sociais dos municípios e, até mesmo, dos territórios.”

No “*Referencial metodológico para o desenvolvimento territorial*” de agosto de 2007²¹, há uma constatação que deve ser notada:

“(...) a pretensão de que o investimento nas potencialidades territoriais e nas capacidades humanas e sociais dos atores locais possibilite a constituição de um **poder fazer local** (em negrito no documento) que garanta: a) a apropriação da dinâmica do desenvolvimento territorial como processo de aprendizagem da participação e da democracia; b) o fortalecimento de identidades de projeto constituídas na relação de interesses comuns entre as pessoas, entre os mais distintos movimentos sociais, entidades representativas e organizações não-governamentais; c) a instituição de novos valores e princípios humanos, sociais e econômicos e d) o estabelecimento de procedimentos e instrumentos que permitam a sustentabilidade do desenvolvimento rural a partir destas premissas.”

Os pressupostos do desenvolvimento territorial teriam uma conotação pedagógica, seria necessário aprender a fazer a democracia, aprender a participar nos modelos de participação acionados pelas “comunidades de projeto” (Mosse, 2003). Além disso, contaria também a possibilidade de agregar - e esse processo não é simples - novos valores às representações e ações dos agentes sociais beneficiários desses projetos. No que pesem os interesses dessa dissertação, será identificado de que forma essa perspectiva funcionaria na prática, ao menos no estudo de caso que pôde ser observado. Conforme será possível demonstrar, para os agentes sociais beneficiários dos programas públicos – tanto das administrações públicas municipais quanto para os da sociedade civil, trata-se menos de necessidade de mudança de valores do que de saber jogar o jogo da política local e da política extra-local; saber dialogar no cotidiano com seus pares – e adversários – ao mesmo tempo em que se demonstrem aptos a gerenciar e administrar a coisa pública.

Enquanto estratégia do governo federal, o MDA tem como eixos de ação a promoção do desenvolvimento territorial, do desenvolvimento da agricultura familiar, da reforma agrária e o reordenamento territorial (operacionalizados por suas respectivas Secretaria de Desenvolvimento

²⁰ Os eixos estratégicos e diretrizes referentes constantes no documento são: Eixo estratégico 1 – Diversidades Sociais e Regionais, 2 – Direitos e qualidade de vida, 3 – Conhecimentos e Saberes, 4 – Organização Social e Participação Política, 5 – Organização Econômica e Mercados, 6 – Produção, consumo e sustentabilidade.

²¹ Cartilha com algumas sínteses e adaptações de “Referenciais Metodológicos” anteriores.

Territorial – SDT, Secretaria da Agricultura Familiar – SAF e Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA).

No que tangem as maiores dificuldades a serem “vencidas” (doc. 2004)²², as regiões mais pobres possuem características sociais e políticas específicas, as quais devem ser foco de ações do ministério. São elas as sociais: dependência, subordinação e pouca organização social. E políticas: pouca participação e clientelismo. Além da pobreza dos territórios rurais, é destacada a identidade cultural e solidariedade em situações de escassez de recursos., por exemplo, os territórios da região nordeste do país. Para o estabelecimento de suas delimitações territoriais, alguns territórios seguiram o critério de determinações identitárias (decididas a partir de uma negociação também política) como critério para a sua homologação. E é sob essa perspectiva de identidade cultural que se fundamenta a colocação de que os territórios rurais teriam sido escolhidos e/ou definidos a partir dos “territórios de identidade”. Foi a partir desses parâmetros que se homologaram uma variedade de territórios da SDT/MDA no país que não estavam, necessariamente, vinculados às divisões político-administrativas regionais. Estes seriam o caso dos territórios do nordeste que teriam se constituído a partir das características sócio-culturais (de identidade) e não seguiram a mesma fronteira político administrativa traçada pela administração estadual, como os território do Sisal (BA), do Velho Chico (BA), ou na região norte: território BR-163 (PA), da Transamazônica (PA).

A partir do entendimento das realidades sociais das regiões mais pobres – onde se deva promover o desenvolvimento -, é tomado como um dado a fragilidade de tais localidades e as necessidades de intervenções governamentais de forma a reduzir tais condições. Os campos de ação e as formas de atuação de tais políticas são conduzidos a partir de um campo de percepções relacionado, sobretudo, a critérios de ausência que seriam concernentes a estrutura social: “não ter autonomia econômica”; “não ter autonomia política”, a partir de relações sociais historicamente estabelecidas nos municípios rurais do Brasil, conforme pontuado anteriormente.

O que interessa prioritariamente é examinar os pressupostos e representações sociais que dizem respeito ao entendimento – objetivados nas diretrizes do ministério – sobre o que sejam as relações sociais dos territórios a serem considerados nas fases de “*implantação*” da política de desenvolvimento territorial.

Quando tratarmos, no capítulo três, da relação entre municípios e outros níveis de governo, mostrarei que muitas das tensões e conflitos existentes no processo de “*implantação*” do CTNF aproximam-se dessa divergência de concepções: de um lado, a SDT-RJ estimulando renovação de espaços de decisão, bem como dos agentes sociais neles envolvidos; e de outro, tentativas localizadas, sobretudo de representantes do poder público municipal de revelar que dispõem dos dispositivos e condições de planejar e gerenciar o desenvolvimento, pois são nos municípios “onde as coisas acontecem”, o restante seria “*abstração*”, segundo o ponto de vista de um dos interlocutores, secretário de agricultura municipal do noroeste fluminense.

O município seria, portanto, o local da transformação almejada, do ponto de vista dos agentes governamentais tanto em níveis federais quanto municipais. Dentre as outras prerrogativas do desenvolvimento em seus aspectos produtivos e econômicos, de forma a tornar o desenvolvimento territorial como pilar de suas ações, a dita *cultura política local* é um ponto de tensão na relação entre os municípios observados neste estudo de caso e a SDT-RJ.

²² O documento destaca ainda os fatores econômicos: falta de meios, pobreza, desemprego; geográficos: isolamento, dificuldade de comunicação, limitantes naturais, educacionais: educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação.

1.5 Considerações

A partir das considerações realizadas por Mosse (2003), o entendimento da relação entre o discurso das políticas públicas e a realidade onde os projetos são implantados, possui, em síntese, duas formas de abordagens opostas: de um lado, estaria a visão instrumental das políticas como resolução de problemas e de outro, a visão crítica que percebe as políticas como discursos racionais com propósitos, no fundo, de desenvolvimento do poder burocrático e da dominação. Para Mosse (cuja perspectiva me baseio), ambas abordagens (a instrumental e a crítica) não fazem jus a complexidade da relação entre os agentes que executam os programas e as práticas envolvidas, ou a criatividade e habilidades envolvidas nas negociações do desenvolvimento (Mosse, 2003: 2).

As referências e diretrizes de documentos da SDT, conforme observado anteriormente denotam a busca pelo desenvolvimento integrado, ou uma tentativa de coesão social em prol de desenvolvimento supostamente correspondido a apenas um local, um município. Nesse sentido, a capacidade organizativa é medida a partir do sucesso – sinônimo de funcionamento, visibilidade e legitimidade social – da criação dos conselhos. Tais formas (as tidas como capacidades) são tão valorizadas a ponto de se afirmar que, em estando organizadas socialmente, as populações beneficiárias de tais políticas poderiam ultrapassar dificuldades regionais físicas e econômicas num dado território. Desta forma, o desenvolvimento rural e territorial demandaria, necessariamente, a organização política ou o que se chama, para algumas concepções, de *capital social*, de *empoderamento*, de *capacidades*.

Vimos também que a noção de desenvolvimento territorial pode ser situada em termos de discussões e processos que se deram a partir de formulações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, das mudanças que se efetivaram com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e a decorrente criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Esta noção esteve pautada em sistemas de representações sociais sobre os alcances do desenvolvimento e sobre a que tipos de pressupostos a implantação de projetos deveria estar correspondida. Tais entendimentos são fruto de discussões e debates que se davam também nos espaços acadêmicos e de pesquisa, anteriormente à própria criação do MDA.

Notamos que as representações sobre o lugar dos municípios e das relações sociais em níveis locais conformam o quadro de preocupações e problemas a serem solucionados através dos programas de desenvolvimento territorial. Isto porque os municípios careceriam de infra-estrutura econômica e de falta de organização social adequada para levar a cabo os modelos de gestão de projetos de desenvolvimento e de uma forma específica de compreensão da democracia. Para isso, foram elaborados uma série de manuais programáticos e cartilhas que estruturavam como as discussões sobre desenvolvimento territorial chegariam aos municípios (e aos territórios) e como enfrentar os problemas debatidos, na prática. No entanto, conforme será observado, apesar dos desenhos dos programas e projetos serem oriundos de um arcabouço teórico-metodológico densamente elaborado pela academia e formuladores de políticas públicas, “*a interseção entre o mundo dos projetos e as práticas envolvidas são parciais e socialmente apropriadas*”, isso de acordo com cada contexto social específico (Mosse, 2005:230).

Com o breve resgate de algumas considerações de Vitor Nunes Leal, realizadas dentre as décadas de 1940 e 1950, pudemos notar também que a preocupação sobre o lugar dos municípios e sobre sua relativa autonomia não é algo recente, no que tangem os pensamentos sobre como funciona a democracia e como funciona a relação entre distintos níveis de governo (municipal, estadual e federal) na sociedade brasileira.

CAPÍTULO 2

2. O Noroeste Fluminense: “a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro” e o “Desenvolvimento Regional”: outros agentes, atos e representações...

“A última observação que temos a fazer não é de natureza jurídica, mas política. Quaisquer que sejam as medidas em relação à organização dos municípios, não produzirá resultados satisfatórios se não houver no Brasil uma reforma de base. E por quê? Porque não pode haver município próspero sem finanças prósperas, e não há finanças prósperas quando o povo é pobre.”

Vitor Nunes Leal, 1958.

Conforme vimos no capítulo anterior, as concepções de desenvolvimento territorial podem ser situadas em um período recente na história de planejamento das políticas públicas no Brasil, especialmente quando consideradas a partir do acirramento das estratégias levadas a cabo pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Não apenas a noção de desenvolvimento territorial como a noção de *desenvolvimento* em si, carrega uma pluralidade de significados e sentidos quando se trata de estabelecer ações de planejamento de governo e de perspectivas sobre os modos pelos quais tais planejamentos devam ser efetivamente executados na prática. Geralmente, os agentes sociais que são os beneficiários finais de tais políticas (os que vão executá-la ou serem o alvo de intervenção dos processos de desenvolvimento) possuem entendimentos específicos sobre essas noções, galgados em suas experiências e representações sobre a relação estabelecida com órgãos do Estado.

A pergunta que norteia esse capítulo é, portanto, a seguinte: o quê a noção de desenvolvimento territorial encontra quando *chega* aos seus locais de planejamento? Assim, demonstro nesse capítulo que, para o estudo de caso examinado, o que a perspectiva de desenvolvimento territorial encontra são – embora não somente – outras noções de desenvolvimento consolidadas a partir da noção de desenvolvimento regional e que, além disto, durante seu processo de “*implantação*” e funcionamento, outros agentes sociais já possuíam formas de articulação para além dos municípios, como forma de consolidação de sua capacidade de negociação política com outros agentes governamentais, em nível estadual e em nível federal. O que está em jogo aqui, como veremos, é menos uma simples diferença entre modelos de conceituações sobre desenvolvimento e mais disputas por significados, classificações e sobre as formas que o desenvolvimento deva ser levado adiante através do ponto de vista dos interlocutores que dialoguei no curso da pesquisa.

Para demonstrar essas afirmações, segui dois caminhos: o primeiro diz respeito a um conjunto de representações sociais, bastante observadas durante os trabalhos de campo, acerca do discurso sobre a *pobreza*. Lembremos que um dos temas discutidos no âmbito do CONDRAF e de discussões acadêmicas, dizia respeito a esta temática: levar a cabo o desenvolvimento territorial é, também, levar a cabo um conjunto de representações e ações sobre as possibilidades de *combate à pobreza* em uma escala que superasse a intervenção apenas nos municípios e que permitisse, consequentemente, um maior controle social sobre os recursos públicos e diminuísse o poder das prefeituras e políticos locais no uso dos recursos oriundos dos projetos de desenvolvimento. Dessa forma, inicio com breve caracterização sócio-econômica do noroeste fluminense explicitando seus

índices de desenvolvimento e suas principais características sócio-econômicas como forma de situá-lo em relação ao estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, apresento algumas informações relevantes ao conhecimento geral do que estamos tratando quando examinamos o “noroeste-fluminense”, dados breves relacionados ao seu apanhado sócio-econômico e a dinâmica produtiva de seus treze municípios. Em seguida, pontuo que há uma idéia-força construída historicamente para as referências relativas ao noroeste-fluminense: a generalização de “ser a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro”. Esta frase foi por mim “escutada” em uma série de reuniões, oficinas e eventos presenciados. E a esta expressão, enunciada tanto por técnicos da SDT-RJ, como pelas secretarias municipais de agricultura e outros agentes sociais, corresponde também uma disputa simbólica pela legitimidade do reconhecimento de um ambiente social ao qual deva ser foco de intervenções governamentais dos governos estadual e federal.

No caso do estado do Rio de Janeiro, o que pude observar é que, para além das perspectivas sobre o desenvolvimento em si, os agentes sociais envolvidos nos espaços de discussões e disputas sobre o fato do noroeste fluminense ser “*a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro*”, conformavam não apenas uma disputa por como deva ser o *desenvolvimento*, mas também como deva ser executado tal *desenvolvimento* através de também representações sobre a relação entre o governo federal, governo estadual e governo municipal. Assim, demonstro que há processos de regionalização em jogo, historicamente constituídos e há também disputas em torno da classificação sobre o tema do desenvolvimento e o seu papel de atingir localidades pobres.

O segundo caminho realizado foi o de examinar documentos, notícias e atas do Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense - CRESMA. Isto porque, através desse exercício, é possível afirmar que estavam em jogo outras noções de desenvolvimento utilizadas pelos agentes sociais do noroeste fluminense. Mas não havia apenas diferenças de perspectivas sobre o desenvolvimento, havia também uma certa continuidade nas expectativas do que eram as relações estabelecidas entre os distintos níveis de governo: municipal, estadual e federal. Veremos adiante, então, como se davam as “*implantações*” de políticas públicas e alianças políticas entre o fim da década de 1990 até o ano de 2002, período das atas do CRESMA.

A análise das atas do CRESMA foi importante para observar as formas de organização das administrações públicas locais em torno do diálogo (barganhas, alianças) que tinham de estabelecer com representantes do governo estadual, federal, empresas públicas e privadas. O modelo de arranjo dos secretários de agricultura foi o que delineou o ambiente de relações de trocas e intervenções nos programas e projetos que eram implantados. O CRESMA consolidou as formas de articulação política que eram estabelecidas em torno dos treze municípios do noroeste fluminense não na forma sociedade civil-Estado, ou sociedade civil e poder público, mas na forma administração pública municipal com administrações públicas estaduais e federais, ou seja, do que podemos chamar de forma Estado-Estado.

O cenário que se desenvolveria a partir de 2004, com a implantação do Pronat, encontraria agentes sociais que já estavam acostumados a operacionalizarem os programas de desenvolvimento de uma dada forma, desde conseguir fazer com que chegassem aos seus municípios como serem os gestores dos mesmos. O foco na participação da sociedade civil como também protagonista desse processo, iria encontrar um cenário de formalização desta participação (afinal de contas, já existiam os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR’s, cuja composição era paritária entre governo e sociedade e cuja existência era pré-condição para a implantação do Pronaf infra-estrutura municipal) mas que não seria o suficiente para legitimar a atuação da sociedade civil no CTNF, conforme será melhor detalhado no capítulo três. Adianto esta afirmação, no entanto, para que seja possível observar, no exame das atas do CRESMA o lugar que a sociedade civil ocuparia, ao menos formalmente, no discurso cotidiano dos agentes sociais envolvidos.

Em alguns contextos políticos (como ocorreu no processo de redemocratização do Estado brasileiro), o discurso em torno da sociedade civil “organizada” pode chegar a funcionar como um *slogan* (Hann, 1996:7), reificando a polarização entre agentes sociais em combate, de um lado, e um Estado demonizado do outro (*idem, ibidem*). No processo de organização e mobilização de secretários municipais reunidos em um conselho e a relação que desenvolviam com os agentes da sociedade civil de seus respectivos municípios, não parecia ser socialmente significativo tal polaridade ou dualismo entre sociedade e Estado, mas sim fazer com que políticas e programas chegassem aos municípios.

Nesse sentido, em seguida, descrevo, como exemplo das formas de relações desenvolvidas entre secretários de agricultura e presidentes de associações rurais, sindicatos de trabalhadores rurais e sindicatos rurais no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula. Com essa descrição, será possível notar que a dicotomia reificada entre sociedade civil e poder público nem sempre ocorre na prática cotidiana dos agentes envolvidos, ao menos não de forma semelhante ao que esperado por perspectivas de alguns agentes protagonistas do desenvolvimento territorial. Se a dicotomia entre sociedade civil e poder público não se dava no interior do CTNF, conforme notaremos no capítulo três, no âmbito local (no município), os secretários de agricultura e representantes da sociedade civil mantêm relações específicas que serão descritas mais adiante.

Antecipo, no entanto, que se os debates sobre a sociedade civil estão estritamente relacionados a outros debates, como a modernidade e emancipação política, o individualismo, o pluralismo e as fronteiras entre público e privado (Hann, *idem*: 6), os sentidos atribuídos pelos agentes sociais locais em seus cotidianos, sobre o que seja a relação entre público e privado é um fato importante de ser observado, posto que o que pode ser socialmente relevante e significativo pode não ser a reificação dessa dicotomia, mas a constituição de arranjos organizativos locais que possibilitem alcançar projetos de desenvolvimento, muito mais do que alterar supostas estruturas de dominação.

O ponto que destaco é o de que, em certas circunstâncias, sociedade civil e poder público municipais estão mais preocupados em conseguir aprovação de projetos nas instâncias supramunicipais do que corroborarem a visão de que a sociedade civil deve se posicionar autonomamente em relação ao poder público local. Quando considerado o conselho municipal, no entanto, outras formas de diálogo, acordos e relações delineiam os papéis atribuídos a cada agente do conselho.

2.1 Caracterização do noroeste fluminense.

O noroeste fluminense é composto por treze municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antonio de Pádua, São José do Ubá e Varre-Sai, representando 12,3% da área total do estado do Rio de Janeiro (PST, 2007). Totaliza cerca de 300 mil habitantes e aproximadamente 20% destes estão considerados como população rural, e que corresponde também a 11% de toda a população rural do estado do Rio de Janeiro (PST, 2007). Quanto a sua estrutura fundiária, a maior parte dos estabelecimentos agropecuários possui até 10 hectares (45,4%) e, em segundo lugar, os estabelecimentos de 20 a 50 hectares (19,1%). (PST, 2007). Existiam, em 2007, dois acampamentos no noroeste fluminense: Acampamento São Domingos e Acampamento Floresta Belém (totalizando aproximadamente 125 famílias de agricultores sem terra).

A principal atividade agropecuária é a pecuária leiteira, café e alguns produtos da olericultura como o tomate. (PST, 2007). Além disso, vem se desenvolvendo no noroeste fluminense outras atividades conforme descrito abaixo (PST, 2007):

- Olerículas: cultivo de tomate em São José de Ubá.
- Cafeicultura: cultivo de café em Varre-Sai, Porciúncula e Bom Jesus do Itabapoana

- Produção Animal: aproximadamente 70% da atividade rural no noroeste fluminense diz respeito a pecuária, concentrando cerca de 24% dos produtores de leite de todo o estado do Rio de Janeiro.
- Caprinocultura: municípios com maior produção de caprinos: Santo Antonio de Pádua, Itaocara, Miracema, Cambuci, São José de Ubá.
- Apicultura: Entreposto de mel da Cooperativa Regional da Agricultura Familiar – COOPERAFA, com produção irregular dentre os municípios.
- Piscicultura: Piscicultura de água doce desenvolvida em Santo Antonio de Pádua, Miracema, Laje do Muriaé e Porciúncula.
- Pesca Artesanal: pescadores artesanais do Rio Paraíba do Sul, com pescadores artesanais organizados em torno da Associação de Pescadores Profissionais do Rio Paraíba do Sul – APPRS, Colônia de Pescadores de São Fidélis, Colônia de Pescadores Z-20 com atuação em Itaperuna.

Em termos de desempenho socioeconômico, os Índices de Desenvolvimento Humano IDH's do noroeste fluminense, variam de 0,679 (Varre-e-Sai, que corresponde a última posição em relação ao estado do Rio de Janeiro) a 0,787 (de Itaperuna, 20^a posição do estado), se constituindo como a região que apresenta os menores indicadores em termos de estado do Rio de Janeiro.

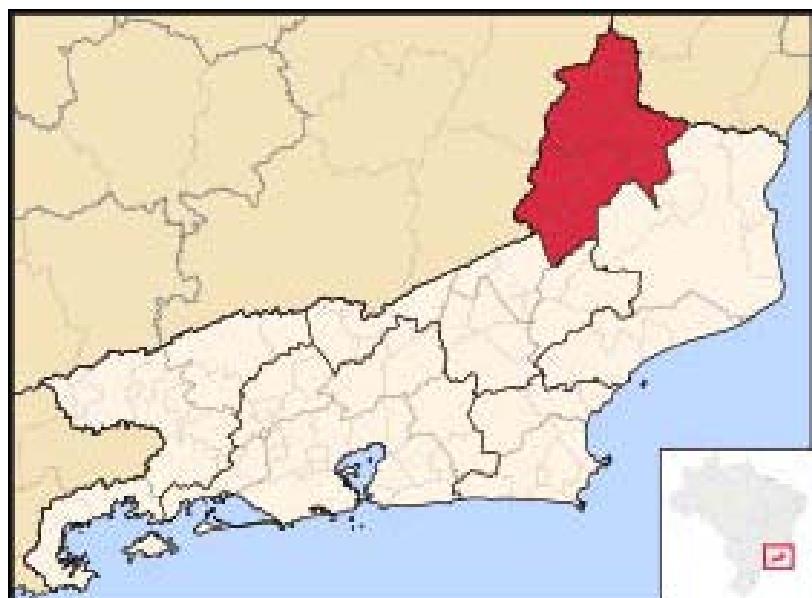


Figura 2.1: Mapa do Noroeste Fluminense

Fonte: Fundação CIDE, 2007.

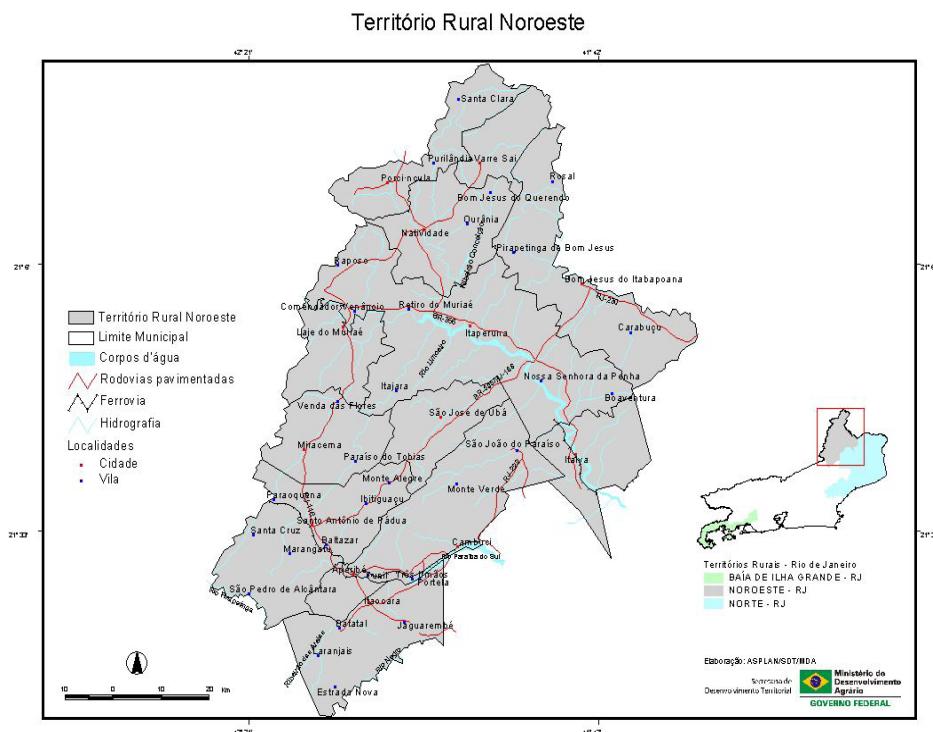


Figura 2.2: Território Rural Fluminense
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial /MDA, 2006.

2.2 Os anos de 1970: a divisão entre norte e noroeste fluminense: “A região mais pobre do estado do Rio de Janeiro”.

Não foram raros os momentos em que, em reuniões, debates e conversas informais, os agentes sociais envolvidos do território noroeste, clamavam o fato de “*o noroeste fluminense ser a região mais pobre do Rio de Janeiro*”. Geralmente, este tipo de colocação era realizada quando em debates onde aos agentes caberia lembrar que era necessário que os programas de desenvolvimento chegassem ao noroeste fluminense.

Essa constante reificação da situação de pobreza e de suposta falta de atenção prioritária por parte dos governos estaduais e federais legitimavam os discursos dos agentes, sobretudo aqueles mais envolvidos nas situações políticas e de disputa em âmbito municipal, como os secretários de agricultura e os técnicos da EMATER.

Ao território noroeste fluminense também coube a fama de ser implementado a partir de critérios político-administrativos e não de “identidade”, segundo interpretações de gestores da SDT/MDA. Ou seja, não se teria tido um processo genuíno de agregação por critérios identitários pelos agentes do território, mas sim por político-administrativos já colocados em prática pelo governo estadual. Conforme mostro nessa dissertação, trata-se, no caso examinado, menos de “falta de identidade enquanto território” e mais de um processo político de direcionamento dos recursos para o meio rural a partir da intermediação de interesses entre os “poderes públicos” municipais, estaduais e federais.

Em artigo de Delma Pessanha Neves (2008) – “Norte Fluminense: índices de pobreza e representações políticas” encontramos uma análise sobre os distintos processos de regionalização

do norte do estado do Rio de Janeiro²³, desde os tempos da Coroa Portuguesa, governo imperial e república (Neves, 9:2008). Nos demonstra a autora que até a década de 1950 eram poucas as referências ao termo “Norte-Fluminense” para sua qualificação como *região*. Assim, é possível situar uma “profundidade no tempo” (*idem, ibidem*) para as distintas disputas classificatórias engendradas a partir de dinâmicas de lutas pelo reconhecimento junto aos governos estaduais e federais.

É nesse sentido que se deve atentar para o fato de que assim como os termos norte e noroeste-fluminense têm uma construção histórica específica, também o termo “território noroeste-fluminense” conforma o quadro atual das disputas classificatórias no que tange a atuação dos agentes sociais envolvidos nos distintos níveis de governo apresentados nesta dissertação: municipal, estadual e federal.

Voltando a Neves (*idem, ibidem*), no que diz respeito à conformação do:

“reconhecimento de similaridades dos problemas e soluções enfrentadas pela população que habita o norte do estado do Rio de Janeiro, mas também o Sul do Espírito Santo”(...) “em outros contextos históricos, toda a área referida era delimitada como uma só unidade social e político-administrativa.”

Neves nos lembra ainda que, no século XIX, a “maioria dos municípios do Noroeste Fluminense” já estava ocupada pela cultura do café. Além disso, “*como as relações de produção e comercialização do café não respeitavam, as fronteiras, a vida social da população aí localizada desconsiderava os limites político administrativos*”²⁴ (*idem*). Com sua substituição pela pecuária, já no final de 1960 “intensificaram-se” as intervenções dentre os agentes sociais ligados ao governo estadual e, consequentemente, intensificaram-se também as críticas sobre a “falta de atenção do governo federal” no noroeste fluminense. Os discursos, conforme busco demonstrar nessa dissertação, não eram de todo diferentes aos observados à época de implantação do Pronat. Conforme observaremos no capítulo três, sobretudo no que legitima o reconhecimento através da expressão “*a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro*” esta era uma expressão utilizada especialmente pelos secretários de agricultura reunidos no âmbito do CRESMA para legitimarem seus poderes de barganha junto aos outros órgãos como forma de justificar a implantação de

²³ Note-se que a “separação” entre norte e noroeste fluminense só viria a ocorrer no ano de 1987, através da lei nº1.227 de 17 de Novembro de 1987.

²⁴ Quando estive visitando as comunidades de Porciúncula, presenciava outros tipos de relações que não eram determinados somente em referência ao próprio município, à região ou ao estado. Assim, em conversa com jovens de uma comunidade do terceiro distrito de Porciúncula, me falavam que os namoros e casamentos eram realizados entre aquela comunidade e um outro município próximo, não apenas porque o terceiro distrito estaria mais próximo espacialmente do outro município do que os outros dois distritos existentes em Porciúncula, mas porque os “jovens” de lá seriam mais “bonitos” e “interessantes”. Do mesmo modo, quando em conversa com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais o mesmo notava que tinha mais relações com o Sindicato de outro município “próximo” – Tombos em Minas Gerais - do que com os sindicatos do noroeste, de Campos ou até mesmo com a própria FETAG. Observando brevemente alguns jornais e periódicos do município de Porciúncula, por vezes notei que, as fronteiras interestaduais não seguiam necessariamente a mesma lógica de relações entre municípios de uma mesma “região” ou “território”. Certa vez o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Eugenópolis – outro município de Minas Gerais – procurava o secretário de agricultura de Porciúncula para esclarecimentos acerca do Programa de Crédito Fundiário ou outras articulações seja pelo motivo de acesso à informação seja por tentativas de realização de atividades em conjunto. Notei, já no inicio da pesquisa que “território noroeste-fluminense” era uma categoria muito mais utilizada em situações específicas do que vivenciada pelo cotidiano das populações. Nessas relações do cotidiano estes recortes político-administrativos não são os mais determinantes. De fato, corroboro a afirmação de Neves de que as fronteiras sociais do café não coincidem com as fronteiras do *território noroeste-fluminense*.

projetos de desenvolvimento. Aos órgãos públicos federais caberia o reconhecimento da pobreza e necessidade de intervenção por parte das entidades públicas e privadas.

Conforme demonstra Neves (2008), houve deslocamento da população rural do noroeste para as periferias urbanas, que já na década de 1980 representou lutas pela terra na Baixada Fluminense. Ao noroeste também coube a classificação de “*periferia da zona da mata mineira*”.

Já nos anos de 1980, juntamente com a crise financeira do estado, houve mudanças em termos de planejamento e apoio do governo para a produção agrícola, valorizando, a partir daí, o financiamento da pequena produção. Assim, passam a compor o quadro de políticas públicas voltadas para o interior do estado, programas como o Programa do Leite B, programas de crédito pelo sistema financeiro – BANERJ, e Programas de Micro-bacias Hidrográficas.

Após as crises do café (1929 e da década de 1960) o domínio da pecuária leiteira surge como atividade econômica principal. É também nesse momento que se criam as cooperativas de leite, muitas vezes formadas por grandes fazendeiros, que absorviam a produção do pequeno agricultor. Como caso ilustrativo, tem-se a Cooperativa Itaperunense de Leite - CAPIL, atualmente localizada no município de Itaperuna.

Nesse sentido, a partir das constatações de Neves (2008), é bastante recente a qualificação do noroeste fluminense enquanto região. Data de metade da década de 1970 até final da década de 1980, a incorporação oficial, pelo governo estadual do Rio de Janeiro, a denominação – e divisão, do então chamado norte do estado do Rio de Janeiro, para norte fluminense e noroeste fluminense. Assim, de 1970 até 1987 o governo estadual adotava a região norte em termos de planejamento de desenvolvimento regional. Com a Lei nº1.227 de 17 de novembro de 1987, ficara oficializada a separação entre Norte Fluminense e Noroeste Fluminense, através da instituição do “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do estado do Rio de Janeiro”, que correspondeu ao período de 1988 a 1991 (Neves, 2008). Assim, estaria definida a região noroeste:

“de vocação agrícola, a região noroeste tem na agropecuária sua principal atividade econômica. Realizada com práticas tradicionais, tem sido acompanhada pela expulsão da mão-de-obra rural excedente, sendo o êxodo responsável pelo decréscimo de população de quase todos os seus municípios. A desorganização do sistema de produção agrícola e a falta de dinamismo do setor acarretam a fraca expansão das atividades terciárias e industriais, afetando sobremodo a geração de emprego e renda regional” (Neves, 2008)

Conforme a autora traz de informações do Jornal a Folha da Manhã, o secretário estadual de planejamento da época, “negara” que “*o projeto inspirou a divisão do Norte-Fluminense em duas regiões distintas, quais sejam, o Norte e a Noroeste, tenha sido elaborado com a intenção de dividir a força e o prestígio de 15 municípios que integram o bloco regional.*”. (Neves,2008:).

Além disso, Neves destaca também um trecho do mesmo jornal que ilustra bem essa questão das lutas por classificação e/ou regionalizações ao longo do tempo estabelecidas entre a região norte e noroeste-fluminense:

“O Secretário não quis se ater a qualquer outro tipo de implicação que a proposta divisionista está gerando na comunidade regional. E quando instado a falar sobre se o Governo Estadual também informaria à Petrobrás e ao Conselho Nacional de Petróleo, sobre a divisão que separa os municípios tidos como produtores de petróleo e gás dos que por um critério político tiveram direito à concessão de “*royalties*” por serem integrados na chamada região geo-econômica, ele foi claro e enfático a afirmar que tal concessão é feita com base em lei federal, nada tendo a ver com o desmembramento definido por um ato administrativo do Governo Estadual.” (Folha da Manhã, 1987, pág 26 *apud* NEVES:2008)

Estaremos acompanhando, ao tratarmos do processo de implantação dos territórios no estado do Rio de Janeiro, que as disputas pelas regionalizações entre o governo estadual e o governo federal se faziam presentes nos dissensos com relação a critérios de seleção, de ações e priorizações no âmbito das perspectivas dos representantes à época, do governo estadual e do governo federal.

Com a Lei nº 2.624 de 16 de setembro de 1996, o governador Marcelo Alencar consolidou em termos de administração do governo estadual, a cisão entre Norte e Noroeste Fluminense, este já compondo os treze municípios da atual divisão. Apesar desta lei ter sido publicada em 1996, na década de 1980 já havia projetos de desenvolvimento regional na região, ocorrendo, inclusive, a criação de uma fundação, a “Fundação de Desenvolvimento Regional do Noroeste” – FUNDENOR. Resgata a autora, por intermédio de pesquisa realizada no jornal Folha da Manhã, de 13 de junho de 1991: “*sem unidade regional, tanto o Norte como o Noroeste Fluminense poucas possibilidades têm de pressionar e sensibilizar o Estado e a União para resolver seus problemas, as suas limitações*”. O histórico de busca por unificação regional (o que os pressupostos do Desenvolvimento Territorial chamariam atualmente de fortalecimento do território) se conformou não por movimentos sociais ou de tensionamento das estruturas do Estado, senão por representantes de sua própria estrutura, se não em âmbito federal, junto as esferas municipais e estaduais.

2.3 O “desenvolvimento regional” do noroeste fluminense: agentes, atos e representações....

Neste item, apresento alguns agentes que estão presentes no CTNF. Não contemplo todos os agentes sociais envolvidos, mas, conforme delineado no inicio dessa dissertação, aqueles que foram mapeados a partir do curso da pesquisa e de suas atuações no CTNF²⁵. São entidades que compunham o campo de decisões sobre o alocamento de recursos oriundos de políticas públicas para a agricultura fluminense, anteriormente centrada, principalmente, no Conselho Regional de Secretários de Agricultura do Noroeste Fluminense – CRESMA. A escolha da descrição destas entidades se deu também pela constatação, a partir de alguns dados, de que algumas delas já existiam antes da implantação do território noroeste fluminense através da SDT/MDA, e tratavam de questões próximas ao que era discutido tanto no CTNF como nos conselhos municipais e estaduais.

Outra organização que abordo neste capítulo é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Porciúncula, local em que fiz mais inserções em campo, realizando entrevistas e observações com representantes do poder público local e das associações rurais, conforme já pontuado anteriormente. Nem o CRESMA e nem o CMDR de Porciúncula, são, formalmente, membros do CTNF enquanto entidades de representação, mas alguns de seus representantes e interlocutores são os mesmos, o que me fez considerar relevante traçar esse paralelo sobre o campo.

²⁵ O Estudo Propositivo (2005) elaborado pela SDT/MDA apresenta esses agentes no item: “capital social: insitucionalidades”. Alguns deles não estão examinadas neste capítulo. Elenca o estudo: SEA API, FIPERJ, PESAGRO, EMATER-RIO, CONSAD, CEDRUS, COAPIVAC, REDE/RJ.

2.3.1 Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense – CRESMA²⁶²⁷

Criado informalmente em 1995, pelas secretarias de agricultura de Santo Antonio de Pádua, Porciúncula, Natividade, Bom Jesus de Itabapoana, Miracema e Itaocara, o CRESMA oficializou sua “criação” no ano de 1997, data de seus documentos: livro de atas e estatuto. No livro de atas consta como seu objetivo: “*Intercâmbio, cooperação, fortalecimento e representação política do setor agropecuário como forma de promover o desenvolvimento regional*”. O primeiro e o segundo presidentes do CRESMA (a partir do ano de 1997), de Santo Antonio de Pádua e Cambuci, eram secretários de agricultura ligados ao Partido dos Trabalhadores – PT, o terceiro presidente, secretário de agricultura de Porciúncula, era ligado ao Partido Democrático Trabalhista – PDT, o quarto presidente, secretário de agricultura de Varre-Sai, era do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB²⁸. Analisei atas de 1997 a 2002, disponibilizadas no livro de atas do CRESMA. Para os anos seguintes, não tive acesso aos documentos de registro de reuniões.

Como um conselho político, cabia ao CRESMA as funções de articulação entre os treze municípios do noroeste fluminense, através de suas secretarias de agricultura. À parca dotação orçamentária de suas pastas, e representação política – conforme diversas notações em ata – cabiam ações que visavam a estruturação do “*setor agropecuário*” e comercialização em conjunto, desenvolvimento de projetos de saúde animal – como os relacionados à febre aftosa, brucelose, tuberculose, articulações - *manifestos* e *encaminhamentos* de ofícios junto aos órgãos do governo estadual e federal. Assim, abriam possibilidades de diálogo e barganha junto a distintos níveis de governo – federal e estadual - e outras entidades tanto da esfera pública como privada.

As reuniões aconteciam alternadamente entre os treze municípios esporadicamente e, por vezes, contavam com a presença do prefeito do local e órgãos de assistência e entidades como Sebrae e Firjan. O CRESMA, como arranjo político da administração pública dos municípios do noroeste acionava parcerias e articulações com outros agentes como forma de conseguir legitimar a própria existência do conselho como fazer com que seus representantes tivessem a acesso a recursos de variadas origens para levarem para seus respectivos municípios.

Por vezes eram realizados encontros e reuniões junto aos secretários estaduais e governadores de forma a legitimar e consolidar o entendimento de que o noroeste do Rio de Janeiro deveria ser objeto de políticas públicas e parcerias para viabilizar o *desenvolvimento regional*. Alguns eventos como “*Semana Desperta Noroeste*”, “*Manifesto dos Produtores do Interior Fluminense*”, convocatórias de reuniões com governadores e representantes ministeriais, “*pedidos*” a parlamentares e “*promessas*” realizadas por técnicos responsáveis pela “*implantação*” do *desenvolvimento regional* e representantes governamentais faziam do CRESMA um espaço político decisório onde era possível contornar situações de precariedade de recursos e projetos e de consolidar a articulação da rede política de agentes sociais envolvidos no noroeste-fluminense.

Outra característica observada através dos exames das atas do CRESMA é a de que a relação com o governo federal, através do então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento –

²⁶ Há outros dois Conselhos de Secretários de Agricultura que foram identificados durante a pesquisa de campo: o CESMA – Conselho Estadual de Secretários de Agricultura, criado em 2006, conjuntamente a organizações ligadas ao CREA e o CNMA – Conselho Nacional de Secretários de Agricultura. O CESMA obteve assento no CEDRUS em substituição ao CRESMA, pelo seu caráter estadual. O representante, no entanto, acabou sendo a mesma pessoa. Algumas articulações entre os técnicos da SDT e o *território noroeste* (reuniões, eventos, convites a congressos) estavam sendo estabelecidos a partir do CESMA (embora o presidente do CESMA e CRESMA, à época (em 2007), fossem a mesma pessoa, secretário municipal de agricultura de Italva).

²⁷ Foram examinadas as atas do CRESMA do período que vai de 1997 a 2002. O segundo livro de atas não me foi disponibilizado.

²⁸ As presidências seguintes do CRESMA, não obtive informações sobre suas possíveis filiações partidárias.

MAPA, também já era comum dentre os agentes locais. Assim, por exemplo, no ano de 1998, durante reunião no município de Cambuci, os secretários destacavam que algumas das reivindicações junto ao governo do estado (Marcelo Alencar – PMDB e do governo federal (Fernando Henrique Cardoso – PSDB) não teriam sido cumpridas, “*ficando na promessa*” os acordos sobre comercialização e sobre a possibilidade de reversão da situação dos municípios de Natividade e Italva por terem “*ficado fora do Pronaf*”²⁹. As promessas e acordos estabelecidos dentre as esferas estaduais e municipais atribuem forma e sentido a necessidade de composição de um conselho que é, ao menos formalmente, apenas de secretários de agricultura (poder público) posto que às outras esferas governamentais (especialmente através de deputados) seria perigoso não estabelecer acordos com um conselho deste tipo. Ou seja: o conselho de secretários de agricultura, além de se constituir com interesse de alcançar as políticas e projetos de desenvolvimento, representava também um bom número de votos em épocas de eleições, no tempo da política.

Os representantes destacavam ainda que durante o ano de 1997 alguns municípios onde não havia secretaria de agricultura, estas foram criadas, como era o caso de Itaperuna. Com a criação do Pronaf infra-estrutura municipal haveria a possibilidade de “salvação” dos municípios, mas para isso, seria necessária a “união para conseguir os recursos necessários”. Era nesta conjuntura que os secretários tinham a postura de “enviar manifestos” e “ofícios” junto a outros órgãos do governo estadual e municipal, ou a bancos como a Caixa Econômica Federal. Mesmo não sendo ainda o Pronat, o Pronaf infra-estrutura municipal já fazia com que os secretários tivessem de se organizar para conseguir a “salvação dos municípios”. Sob este olhar, podemos imaginar o contexto no qual se implantaria o Pronat em 2004: a política de planejamento territorial estaria alterando significativamente (tanto quanto ao volume de recursos como com a forma de decisão sobre o alocamento dos mesmos) as formas com as quais os secretários de agricultura – e também representantes da sociedade civil – estavam acostumados a lidarem com os projetos de desenvolvimento no setor agrícola para o noroeste fluminense.

A burocracia e trâmites para o repasse dos recursos oriundos do Pronaf era também tema recorrente nas atas do CRESMA, e, conforme veremos no terceiro capítulo, atuais junto a outros conselhos, como o próprio CTNF e o CEDRUS. Há toda uma burocracia em jogo que faz das práticas de “implantação” do desenvolvimento fato interessante a ser observado. O repasse das verbas desses programas costuma ser questão de mobilização dos agentes sociais envolvidos na implantação. E, através disso, um campo de realização de manifestos e reivindicações do que é categorizado como “poder público municipal”, através de seus secretários de agricultura, junto aos bancos e outros órgãos do governo. Isto porque se o “ministério” passa os recursos para os municípios, os bancos intermediam esta relação fazendo com que o tempo de estabelecimento da realização dos acordos nem sempre seja o mesmo tempo de sua execução. Isto pode ocasionar tensões entre os agentes sociais envolvidos. Assim, em reunião ocorrida em abril do ano de 1998, no município de Porciúncula, com a presença do secretário executivo do Pronaf e com um representante do Ministério da Agricultura, eram repassadas, para os municípios, as informações sobre os trâmites burocráticos no repasse de recursos para os municípios. Assim, naquela reunião, fora repassada a notícia de que:

“em reunião em Brasília foi passado o informe de que apesar dos municípios terem assinado convênio com a Caixa Econômica Federal, o dinheiro não existe mais porque o ministro da agricultura por uma decisão política preferiu pagar os R\$50 milhões de reais que havia sobrado da conta

²⁹ No ano de 1997 o estado do Rio de Janeiro recebera um cota de 26 municípios como participantes do Pronaf. O secretario executivo do Pronaf à época lembrava que os dados utilizados para o estabelecimento das regras para os convênios do Pronaf eram de 1985 e estariam “defasados”, não refletindo a realidade dos municipios. Natividade e Italva, portanto, teriam “ficado de fora” por sua diferenciação em termos de IDH.

restos a pagar, às emendas parlamentares. Segundo representante do ministério da agricultura a CEF advertiu que puxasse o dinheiro da conta do ministério sob pena dele desaparecer e virar pó, o que acabou acontecendo. Não há mais o que fazer.”

Como reação a esta medida do governo federal, o CRESMA proponha ida à Brasília para “saber onde está o dinheiro, já que as prefeituras respondem a todas as exigências e não receberam nada”. O CRESMA funcionava, desta forma, como o espaço de articulação e proposição de demandas junto aos órgãos federais e estaduais que chegavam aos municípios para implantar o desenvolvimento.

Era através do problema da burocracia existente entre os órgãos que se realizava uma vasta gama de promessas, pedidos de ajuda e compromissos entre os distintos níveis de governo. Assim, durante uma reunião, no ano de 1998, no município de Natividade, o então Secretário Estadual de Agricultura do Rio de Janeiro recebia o “pedido de ajuda” dos secretários para que aprovasse projetos enviados para o Pronaf. Por outro lado, o secretário estadual de agricultura “prometia” priorizar alguns projetos e também “pedir” ao governador para que “interceda junto ao presidente da República no que diz respeito ao Pronaf”. Além dos assuntos relacionados ao Pronaf, eram também lembradas as “promessas” anteriormente realizadas junto ao governo do estado com relação a aquisição de verbas para a construção de estradas vicinais e eletrificação rural e outros temas que, conforme veremos no capítulo três, estariam presentes nas reivindicações do CTNF.

Não apenas as promessas eram legitimadas nas reuniões do CRESMA como também as considerações dos que não teriam cumprido tais promessas através de pedidos de desculpa. Assim, na mesma medida em que se pedia *ajuda* junto ao governo do estado, representantes do governo do estado, como o caso de um assessor regional do noroeste *pedia desculpas* por não ter conseguido atender as solicitações do CRESMA. A rede de compromissos, favores, pedidos e ajudas contornava o cenário de atuação do CRESMA em relação a outros órgãos de governo e demais agentes de atuação regional. Será interessante novamente observar em que medida, com a criação do CTNF, a rede de relações anteriormente experenciada pelos agentes sociais se mantém (através da atuação do CRESMA) e em que medida se altera (com a criação de CTNF) através do diálogo que passaria a ter de se estabelecer entre representantes do CRESMA e a SDT-RJ.

Em 1998 eram também anunciadas informações, por alguns de seus representantes, sobre a criação de um conselho em nível estadual, o que seria o futuro Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRUS. O representante do Sebrae destacava que “os municípios foram dilapidados, mas que vão procurar pressionar a consultoria estadual e federal do Pronaf”. Além disso, era notada a importância de se viabilizar encontros junto à delegacia do Ministério da Agricultura para fazer reivindicações e enviar ofícios, como solicitações da inclusão de outros municípios que “estavam de fora” do Pronaf: Natividade e Italva, solicitações de liberação de verbas e ofícios a serem enviados para os deputados que tinham no noroeste sua base eleitoral.

Apesar do CRESMA ter representação junto aos treze municípios do noroeste fluminense, esporadicamente estavam presentes representantes de outras regiões como São Fidélis, Cardoso Moreira, São José do Vale do Rio Preto, Quatis e Paraíba do Sul. E não apenas estavam presentes nas reuniões do noroeste fluminense como eram realizadas reuniões em alguns desses municípios, sobretudo Cardoso de Moreira e São Fidélis. Também o município de Itaocara era bastante atuante no CRESMA. Destaco esta informação porque veremos no capítulo três que alguns desses municípios encontravam-se, entre os anos de 2006 e 2007, apartados das discussões que envolviam o CRESMA, como Itaocara, Cambuci e Laje do Muriaé. Uma das entidades que estavam articuladas junto ao CRESMA era a Federação da Agricultura do estado do Rio de Janeiro – FAERJ, que

também entregava os manifestos saídos do CRESMA junto aos candidatos à presidência da república e governador do estado.

Os problemas ligados ao percentual de destinação do orçamento municipal para a agricultura eram destacados pelos prefeitos que também participavam das reuniões do CRESMA. Em 1998, o prefeito de Varre-Sai destacaria que o orçamento para a agricultura não passava “nem 1%” do montante de recursos que as prefeituras administravam. Além disso, encaminhavam documentos também, da mesma forma que para deputados estaduais, para os senadores do Rio de Janeiro, como fora o caso de ofício encaminhado ao senador Saturnino Braga. O CRESMA, os documentos “Desperta Noroeste” e “Manifesto dos Produtores do Interior Fluminense” e os representantes de órgãos de governo ligados à agricultura bem como os deputados eram constantemente motivo de pautas das reuniões. Havia uma certa forma de reivindicar e açãoar os recursos políticos dos municípios do noroeste junto aos distintos níveis de governo – federal, estadual e municipal, e esta passava pelo grupo político de secretários de agricultura representados no CRESMA.

Essa articulação passava também pela relação estabelecida dentre os municípios do noroeste e os deputados com eles articulados. Manter essa relação com os parlamentares seria fundamental não apenas para conseguir recursos como para não correr o risco de perder os existentes. Segundo consta nas atas do CRESMA, no ano de 1997, os municípios perderam recursos já destinados para o fomento a agricultura em função de emendas parlamentares que teriam sido desviadas para outros estados (em função de emendas apresentadas para os estados de Alagoas e Bahia). Assim, dizia o presidente do CRESMA que: “*deveríamos tomar posição uma vez que o ocorrido foi por falta de representação política e que isto poderia acontecer novamente*”. Outro participante daria o informe de que “*só temos um deputado federal envolvido com a agricultura e que este deputado é suplente, ou seja, não temos representação política no estado do Rio de Janeiro na Agricultura*”.

O Pronaf infra-estrutura municipal passaria a ser foco de demandas e atenções dos agentes sociais envolvidos no CRESMA, o então “protagonista” das supostas demandas dos pequenos produtores rurais do noroeste. O CRESMA ia construindo, de fato, seu peso político em nível estadual e era o espaço onde os assuntos de “desenvolvimento regional” e agricultura estavam em questão. Em 1998, iria surgir a proposta de que o Pronaf infra-estrutura municipal fosse “*utilizado em conjunto deixando uma economia para o noroeste*” (registro da fala do secretário de agricultura de Itaperuna, em ata de 1998 do CRESMA).

Ainda em 1998, a representação da secretaria estadual executiva do Pronaf participava de algumas reuniões do CRESMA. Segundo o registro da fala deste representante: “*o CRESMA é o único conselho que está funcionando no estado do Rio de Janeiro com atuação dinâmica*”. Sugeria também o representante que houvesse uma “*integração regional para os futuros trabalhos do Pronaf*”.

Notamos, portanto, que os secretários de agricultura já pensavam em articulações para fora do município, em termos regionais. A questão era econômica, na busca por recursos para a “região mais pobre do estado do Rio de Janeiro”, mas era também política. O noroeste precisava articular forças para ser reconhecido junto aos órgãos de decisão e implantação de políticas públicas e o lugar onde isto acontecia era o CRESMA. Conforme veremos no capítulo três, entender esta configuração como já existente antes da mudança do Pronaf infra-estrutura municipal para o Pronat, é fundamental para demonstrar um dos pontos dessa dissertação: os entendimentos da SDT-RJ e os entendimentos de alguns representantes municipais do noroeste são, muitas vezes, diferenciados e conflitantes porque quando a proposta de desenvolvimento territorial “chega” para implantar o pronat, já encontra outros modelos de implantação de projetos no noroeste fluminense.

A SDT demanda que os protagonistas do processo sejam, em sua maioria, representantes da sociedade civil organizada (e de um tipo específico de sociedade civil: assentados, pescadores, mulheres etc). O CRESMA, no entanto, não responderia a este perfil: são os secretários de

agricultura, logo, braços políticos de seus respectivos prefeitos; seria o poder público como protagonista do processo, o que acarretou em conflitos no CTNF.

Em 1999, havia também, a figura do “Agente de Desenvolvimento Regional” - ADR, que fazia a articulação das ações do governo estadual junto aos municípios. Este ADR participava esporadicamente de reuniões do CRESMA. Em uma de suas colocações registradas em ata destacava a nova medida de gestão de recursos públicos: o orçamento participativo – OP. “é uma participação do povo para o ano 2000. Subtende-se como povo: políticos, entidades governamentais e não-governamentais, associações, sindicatos e o particular com suas necessidades regionais”.

Apesar dos limites impostos na análise de atas, é possível identificar o que estava começando a ficar em jogo: outros agentes sociais – da sociedade civil – passariam a fazer parte do processo de decisão na gestão de recursos públicos. O povo, apesar da conotação política deste termo, entraria, de alguma forma, no processo de tomadas de decisões, ou seja, a sociedade civil organizada seria necessária para o planejamento e a gestão de programas e projetos de desenvolvimento local. A correlação de forças dentre os “poderes públicos” iria, de alguma forma, passar por mudanças. O CRESMA, representado por secretários municipais deveria estar atento a esse processo.

Eram nas fases de discussões do OP que iriam surgir demandas junto ao percentual do orçamento do estado que iria para a agricultura fluminense. Segundo o prefeito de Bom Jesus do Itabapoana, em reunião de 1999, o orçamento da agricultura era de 0,05% do orçamento total para o estado enquanto que “a própria assembléia legislativa, com seus 70 nobres deputados tem 5% do orçamento total do estado destinado ao orçamento da assembléia, a agricultura não pode merecer um orçamento tão desprezível”.

Mais uma vez presente a uma reunião do CRESMA, o secretário executivo do Pronaf daria o informe, em reunião de outubro de 1999 de que o Pronaf saíra do Ministério da Agricultura para o Ministério da Política da Reforma Agrária, termo utilizado pelo secretário do Pronaf para se referenciar às mudanças em curso: “a ida do Pronaf para a Reforma Agrária deve transformar posteriormente o nome do próprio ministério. Ele irá chamar Ministério da Agricultura Familiar ou Ministério do Desenvolvimento Rural. A avaliação dos técnicos do Pronaf que estão em Brasília é de que a mudança é vantajosa”. Esta percepção sobre a mudança dos ministérios (que se chamou de Ministério do Desenvolvimento Agrário) causaria, no entanto, futuros desentendimentos sobre o escopo da mudança, nem sempre tomadas como “vantajosa” pelos representantes municipais nos idos de 2005.

Muito embora fosse um conselho de “poder público municipal”, variadas entidades eram convidadas a participarem das reuniões do CRESMA, geralmente para dar informes sobre as suas atuações no estado, como a FETAG, a EMATER, a PESAGRO, o SEBRAE, FIRJAN, o Programa de Microbacias Hidrográficas do estado – ligado à secretaria estadual de agricultura, etc. Em 2000, ficaria registrado em uma das atas que o CRESMA mantinha “bom relacionamento” com as outras instituições, apesar de divergências partidárias.

Durante o ano 2000, em reunião realizada no município de Miracema, surgiram as primeiras referências ao lugar dos CMDR’s e a necessidade que este fosse composto por 50% de participação dos agricultores familiares (categoria que vai, aos poucos, substituindo o termo “produtor rural” nas reuniões). Com a presença do secretário executivo do Pronaf, são dados informes sobre a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, sobre a criação do CEDRUS, e sobre os critérios de normatização do Pronaf.

A partir do ano 2001, o CRESMA solicita, junto ao secretário estadual de agricultura, em uma reunião em Santo Antônio de Pádua, que passe a ter acento no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRUS. Eram solicitados também planos emergenciais

para resolução do problema da seca no noroeste.³⁰ Esta resolução poderia ser proporcionada se houvesse a possibilidade de mudança de alocamento dos recursos do Pronaf infra-estrutura dos municípios de Laje do Muriaé, Cambuci e Itaocara (que perderam recursos por conta de dívidas municipais).

O tema da Reforma Agrária também estaria nas discussões do CRESMA, com representantes da superintendência do INCRA presentes a reunião ocorrida em 2001. Havia, naquele momento um cadastramento realizado via correio, relativo ao Programa de Acesso Direto à Terra, onde se integraria a reforma agrária em todo o estado do Rio de Janeiro. O representante do INCRA destacaria que este processo seria realizado com a participação da “municipalidade”.

Em 2001, a secretaria executiva do Pronaf dava informes de constatações e denúncias sobre o uso indevido dos equipamentos do Pronaf, cobrando relatórios de execução físico-financeira por parte das prefeituras.

Em 2002, além dos informes sobre os critérios estabelecidos para os municípios participantes do Pronaf infra-estrutura, pelo já então Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, através da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, o CRESMA informava a criação de um *Pronaf Regional*, onde o CEDRUS teria retirado 6% do Pronaf infra-estrutura de cada estado para a criação deste *Pronaf Regional*, que seria decidido no âmbito da Câmara Técnica da Agricultura Familiar – do CEDRUS. Enunciava-se, desta forma, que o programa que anteriormente ia diretamente para os municípios estaria, em breve, passando por modificações.

Ainda em 2002, seria debatida dentre os representantes do CRESMA a necessidade de criação de um “Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável” da região, posto que o CRESMA não poderia apresentar um projeto para o *Pronaf regional*. Este projeto seria futuramente proposto pela prefeitura de Santo Antonio de Pádua, para a construção de um “Entreposto de Pescado” no ano de 2003. Em 2007, a prefeitura iria perder o montante de recursos conveniados pela sua não execução, e procedimentos de licenciamento ambiental que não foram devidamente realizados a tempo.

Na reunião do CRESMA em que estive presente, ao final do ano de 2006, foram encaminhadas as demandas dos secretários municipais do noroeste para que o Conselho Estadual de Secretários de Agricultura - CESMA - fizesse chegar às mãos do então recente governador eleito no estado do Rio de Janeiro, Sergio Cabral, para o ano de 2007. Pude observar que, no momento da reunião do CRESMA era destacada também a possibilidade de articulação política do noroeste fluminense junto ao governo do estado através do reconhecimento deste conselho de secretários municipais de agricultura como representantes das demandas e necessidades de implantação de políticas e programas de governo. Isto fora confirmado quando me deparei com os dados das atas examinadas. Esta articulação existiu desde a criação do CRESMA. Na verdade, este conselho fora criado para isso. Para que, onde houvesse pouco peso político eleitoral de cada município (quando tomadas as bases eleitorais separadamente), pudesse haver uma configuração de forças políticas do conjunto dos treze municípios junto a representantes do estado. Esta possibilidade seria transpassada pela capacidade de articulação dos secretários municipais de agricultura também junto a redes de apoio político a parlamentares. Questão já antiga na realidade social do noroeste fluminense, em 1997, constava em ata do CRESMA: “o presidente do CRESMA salientou que o noroeste não tem representação política, tendo menos eleitores que uma zona eleitoral (poucos representantes, e deputados)”.

O fato do CRESMA ser o conselho regional articulador de políticas e programas para a agricultura no noroeste fluminense, fez com que, no momento de criação do CTNF outra

³⁰ Em 1999, consta o registro em ata do CRESMA, da finalização da reunião com uma oração do Pai Nosso, pedindo para que “mande chuva”. Outros momentos de reuniões do CRESMA também contavam com orações ou antes ou ao término das reuniões.

formatação de grupos e decisões fossem destacadas pela nova política de desenvolvimento que chegava ao *território*. Este processo se deu de forma um tanto conflituosa do ponto de vista dos representantes da SDT-RJ e do ponto de vista dos representantes das secretarias municipais de agricultura, o que será mais detalhado no capítulo três. O campo de decisões sobre os programas a serem implantados estavam centrados na existência do conselho de secretários:

“O CRESMA é um conselho de secretários, então, ele é um conselho estritamente político, de secretário de agricultura, tá, que começou a se reunir, exatamente por não ter ainda conselho municipal, muito menos conselho territorial, eu custumo dizer que ele é o precursor, embora ele fosse um conselho só de secretários, tá, ele é o precursor do conselho territorial. Por quê? Porque ele, dentro desse conselho se discute política pública regional tá. Se discute o quê que cada secretaria está fazendo, quais os projetos que foram apresentados, o quê que conseguiu emplacar”

(Secretário de Agricultura de Porciúncula, setembro de 2006).

2.3.2 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR’s

Os treze municípios do noroeste do rio de Janeiro possuíam CMDR’s na época da “*implantação*” do CTNF, no entanto, nem todos eram, segundo o ponto de vista dos interlocutores entrevistados, *ativos ou participantes*. Ou seja: nem todos os municípios teriam freqüência regular na tomada de decisões e a participação partilhada entre o poder público e a sociedade civil local. Para tomar como exemplo o exame de um caso, utilizei as atas do CMDR de Porciúncula do período de 2002 a 2007, observações de campo, entrevistas e conversas informais com os membros do CMDR.

Trata-se de reforçar o fato de que não é possível compreender, de fato, o funcionamento de um conselho, seja esse conselho territorial ou municipal, sem ter em vista o fato que esses espaços institucionais irão, certamente, estar inseridos em dinâmicas prévias da política municipal local.

a) Um caso “*bom para pensar*”. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula.

“(...)Era vagamente mineiro, falava muito numa cidade chamada Porciúncula. Naquele tempo, todo mundo pensava que Porciúncula era em Minas, acho que não era nem naquele tempo nem agora”
Carlos Heitor Cony, Foha de São Paulo, maio de 2005.

A secretaria de agricultura de Porciúncula, no período de implantação do CTNF, era ocupada pelo mesmo secretário dos dez anos anteriores. Além se secretário, era também funcionário da secretaria como zootecnista. Nas duas gestões municipais anteriores, seu pai era o prefeito do município pelo Partido Progressista – PP. Na gestão de 2005 a 2008, o prefeito era membro do PMDB e potencial adversário político do pai do secretário nas eleições para 2009-2012, o que se confirmara com o afastamento do secretário em agosto de 2007, para a preparação da eleição municipal, do “tempo da política” em 2008³¹. Além da secretaria de agricultura, havia os técnicos

³¹ Nas eleições de 2008, seu pai seria novamente eleito prefeito de Porciúncula pelo Partido Progressista – PP e com o vice-prefeito pelo Partido dos Trabalhadores – PT.

da EMATER e presidentes de associações rurais, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Sindicato Patronal, como integrantes do CMDR de Porciúncula.

De forma a compreender como se davam as reuniões dos agentes sociais presentes no CTNF em níveis municipais, acompanhei duas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula³². Esse exercício possibilitou a observação de reuniões do formato sociedade civil e poder público, ou dos tais espaços de *concertação social* no município escolhido como entrada para o trabalho de campo. Interessante fora observar que, como veremos nos tópicos desenvolvidos a seguir, e, através da sistematização dos temas abordados no segundo livro de atas do CMDR/Porciúncula, que muitos dos assuntos existentes nas atas do CRESMA e do CTNF eram abordados nas referidas reuniões.

Interessante observar que, em análise das atas do CMDR de Porciúncula, já no inicio do ano de 2003, constava a proposta de criação de um Conselho Regional de Desenvolvimento Rural que, tal como os conselhos municipais, teria, em sua composição, a participação de 50% da sociedade civil e 50% do poder público. Esta proposta estava casada com as articulações que o secretário de agricultura de Porciúncula estabelecia no interior do CRESMA e com o que os representantes deste espaço percebiam como estava se dando o processo de mudanças na formulação das políticas públicas e programas de desenvolvimento onde não poderia se deixar de lado a inclusão da sociedade civil como gestora através de conselhos formalmente participativos, através da paridade decisória.

As reuniões do CMDR de Porciúncula aconteciam no auditório da secretaria de agricultura, com as cadeiras dispostas em círculo. Em algumas reuniões onde o número de participantes fosse menor, todos sentavam-se ao redor de uma mesa retangular no auditório.

O secretário de agricultura, membro do CRESMA, e representante no CEDRUS pelo CRESMA, acionava os recursos de informações que obtinha nesses espaços para suas considerações junto ao CMDR de Porciúncula. Em 2002 – quando ainda não havia o Pronat – ressaltava informes recebidos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS solicitando alterações do nome CMDR para CMDRS, incluindo o termo “sustentável” no nome do conselho. Informava também as normatizações de que os CMDR deveriam ter suas representações da agricultura familiar indicadas pelas associações rurais. Destacava que “no nosso município já funciona desta forma”. Dava informes também sobre o “Pronaf Infra-estrutura Regional” para beneficiar a região noroeste e outras informações que adquiria nos outros espaços de que participava (CRESMA e CEDRUS).

Em ata de 2003, consta que os “membros do CMDR lamentaram o fato do atual governo estar praticamente encerrando o Pronaf infra-estrutura municipal, mantendo apenas os regionais”. Além disto, seria lançada a proposta de criação de um “Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável” para ser encaminhada ao CRESMA. Seria destacado ainda na ata que “*o CRESMA define a política agrícola regional e que o CEDRUS define a política agrícola estadual*”. Em setembro de 2003, seria dado o primeiro informe sobre a criação do “Pronaf de Desenvolvimento Territorial” para projetos regionais e extinção dos projetos municipais.

No ano de 2004, seria lida a ata do CEDRUS que aprovou a “*região noroeste como um território do MDA*”, bem como os encaminhamentos das decisões de criação do CTNF, que deveria ser composto por 3 representantes dos CMDR dos municípios, sendo “obrigatoriamente” 1 representante do poder público e 2 da agricultura familiar. Seriam repassadas ainda as decisões da “Comissão de Implantação das Ações Territoriais do Noroeste Fluminense”, com representantes da

³² Porciúncula possui três distritos. O primeiro com seis comunidades rurais: Caeté, Vila, Córrego do Ouro, Bate-pau, Dona Emília, Elefantina e Rocinha. O segundo, com três comunidades: Purilândia, Bonsucesso e Moreiras, o terceiro com sete comunidades: Santa Clara, Murupi, São Mamede, Ouro, Cedro, Fortaleza e Céu (Costa, 2005). No total, são seis associações rurais representadas no CMDR.

SDT, SEBRAE, Instituto SERE e CONSAD, destacando as demandas do município para as “questões regionais”, que incluíam dentre outras ligadas à infra-estrutura, o retorno do Pronaf infra-estrutura municipal.

No período de 2005 em diante, seriam dados vários informes sobre as ações (oficinas e reuniões) da SDT no noroeste fluminense, ressaltando esporadicamente, os representantes municipais, sobre a necessidade de retorno do Pronaf infra-estrutura municipal, além dos assuntos já recorrentes no interior do conselho: programa de microbacias hidrográficas, programas junto ao ministério da integração, levantamentos da FETAG para o programa de crédito fundiário, recursos oriundos dos Pronaf anteriores que ainda não tinham sido liberados.

A partir de 2006, as divergências entre as negociações entre os representantes municipais e os representantes da SDT-RJ começam a ficar mais evidentes no interior do CMDR de Porciúncula tais como redução de recursos sem comunicação prévia ao CTNF ocorrida em 2006. O potencial de articulação existente entre o secretário de agricultura e as decisões que eram tomadas nos outros espaços deliberativos faziam de sua posição, reconhecida como a de técnico mas também a de que teria o potencial de negociação junto a esses órgãos. Isto facilitava também a relação estabelecida entre o secretário (poder público) e os presidentes de associações rurais de Porciúncula (sociedade civil).

Os representantes da EMATER e da secretaria executiva do Pronaf, que estavam presentes a uma das reuniões que presenciei, pontuavam, em novembro de 2006, que, após dez anos de realização do programa, as decisões, através do conselho, eram “tomadas em conjunto”. Enquanto os representantes recebiam pasta com documentos do CMDR, Regimento Interno e Lei de Criação, os representantes da EMATER destacavam a necessidade de portaria do “Sr. Prefeito” validando os nomes dos conselheiros membros. Além disso, eram estimuladas reflexões sobre o nível de “*representação que se quer para esse conselho municipal*” e “*quebrar a historia de que os conselhos são só para o Pronaf, pois é para o desenvolvimento de uma forma geral*”, falas do então secretário estadual executivo do Pronaf. Avaliavam também que os conselhos quanto *mais destacados do poder público*, melhor seria a sua atuação.

A relação das secretarias municipais de agricultura com as associações rurais de seus municípios, conformava, o que poderíamos chamar, a partir do próprio senso comum das políticas públicas, de uma relação entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada. No entanto, esta relação entre a sociedade civil e o poder público municipal não estava, necessariamente, pautada nos mesmos pilares de algumas teorias democráticas. No caso de municípios de pequeno porte, e, sobretudo, que tenham suas dinâmicas econômicas e sociais voltadas principalmente para o meio rural, esta relação era vista como pautada em princípios de relações sociais que se dão a partir de pessoalidades, afinidades, parentesco e favores. No entanto, como pudemos constatar no exame do funcionamento da dinâmica do CRESMA, as relações pautadas nos favores e alianças excediam os limites municipais, ocorrendo também na relação dos agentes municipais (da administração pública local) com agentes estaduais e federais.

Cabe lembrar que uma das justificativas de deslocamento de destinação de verbas municipais para um conjunto de municípios conformadores de um dado território, era a descentralização do poder a nível local, de forma a romper com práticas historicamente pessoalizadas na administração dos recursos públicos municipais, segundo pressupostos de algumas diretrizes e orientações observadas nos documentos de apoio da SDT/MDA.

As reuniões presenciadas nas associações rurais do referido município tinham como temática a demonstração da secretaria de agricultura na execução dos projetos em andamento. A figura do secretário de agricultura se apresentava como o interlocutor dos “projetos” junto aos agricultores. Alguns presidentes de associações ou agricultores presentes em reuniões em que o

secretário estivesse presente, cobravam e queriam saber diretamente do secretário as possibilidades de acesso ao Pronaf e outras possíveis verbas públicas, como o crédito fundiário.³³

O secretário³⁴, por sua vez, esclarecia aos presentes que “*a política deixou de ser municipal para se tornar territorial*” – o que seria um planejamento para trinta anos de mudança segundo as orientações do próprio MDA –, “complicando” um pouco o acesso às verbas públicas. Mas isso destacaria o fato dos agricultores terem que “*se apoderar*” desse processo.

Assim, o repasse das informações concernentes às questões que envolviam o MDA, eram recorrentes na fala do interlocutor, legitimando também suas fala enquanto “poder público municipal” direcionado à sua *base*. Ao explanar sobre as mudanças de alocamento dos recursos municipais, o gestor acionava esporadicamente a fala “*vocês têm que se apoderar*” justificando que os municípios em que há maior organização e participação dos agentes sociais envolvidos podem continuar sendo contemplados pelas políticas ministeriais. Segundo o interlocutor:

“E hoje, cada agricultor familiar que cabe numa reunião vale por dez secretários. O poder tem que estar nas mãos de vocês. O poder tem que chegar na mão do povo, nós somos passagem, tá durando muito tempo mas é passagem. Vocês têm que começar a ter idéia do poder. O prefeito é político, o secretário é político. E tem gente que fala que o secretário é maluco. Democracia é isso. É fundamental. Tem que atingir o anseio de vocês e não do secretário.” (secretário de agricultura de Porciúncula, novembro de 2006).

Um dos presidentes de associação rural do município, quando questionado sobre seu entendimento das reuniões efetivadas no ambiente das oficinas territoriais, destacava o trabalho realizado através do “*contato direto*” do secretário – *poder público municipal* – e os agricultores – *sociedade civil*:

“Nesse diálogo que tem entre as comunidades em todas as oficinas, eu acho que isso aí só tem ajudado. Então, tudo é através de conversas entre todas as comunidades. E ajuda muito a troca de informações. Qualquer lugar que a gente vai a gente fala o que acontece no município de Porciúncula e ficam achando que a gente tá falando mentira porque você vê como funciona aqui, de Natividade pra baixo não funciona dessa forma. Porque aqui a gente tem uma parceria muito grande e nos outros municípios não tem. Principalmente o secretário que trabalha muito direto com o produtor, com as outras associações, diferentemente dos outros municípios” (Presidente de associação, agricultor de Porciúncula, dezembro de 2006)

Assim, esse *contato direto* demandado pelos agricultores reforça a perspectiva diferenciada das expectativas dessa *base* daquelas engendradas pelas prerrogativas da conceituação de

³³ A partir do exame de algumas atas do CMDR de Porciúncula, identifica-se os posicionamentos de entidades e presidentes de associações sobre “a perda” do recurso para o município. No espaço do CMDR foram referendadas ações a serem efetivadas pelo CRESMA-NO como manifestação dessa insatisfação em níveis estaduais e federais. Um abaixo-assinado circulado entre os municípios foi encaminhado para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em Brasília, de forma a reivindicar que voltasse a linha de crédito do Pronaf-infra-estrutura municipal.

³⁴ Em outubro de 2007, o secretário de agricultura de Porciúncula fora “exonerado” pelo então prefeito, depois de 11 anos ocupando o cargo de secretário de agricultura. Permaneceu na secretaria por ser seu funcionário (zootecnista) até que seu pai fosse eleito novamente prefeito na administração de 2009 a 2012. Um ano antes das eleições de 2008, *o tempo da política* se fez presente em Porciúncula. Seu pai fora prefeito do município por três mandatos em de 1997 a 2000, pelo PMDB e de 2000 a 2004, ambos períodos pelo PP. No mês de novembro, o secretário pediu também renúncia ao cargo de vice-presidente do CMDR, e deixou de participar de espaços como CTNF, CRESMA e CEDRUS.

empoderamento, sobretudo, no caso aqui estudado, presente nas cartilhas de formação ou documentos de apoio. Se o ministério reconhece a necessidade de promover processos sociais de empoderamento, através das novas arenas institucionais decisórias onde os agentes sociais sejam dotados de autonomia política, para a “sociedade civil”, em algumas realidades, na lógica das comunidades, especialmente no caso observado, é necessário que essa relação de reciprocidade e dependência relativa continue acontecendo, pois seria a forma de garantir o elo entre as pessoas e o acesso aos recursos. A figura dos chefes políticos locais (Leal, 1949) capazes de intermediar o acesso a recurso seria, portanto, fundamental para aqueles que, em dependendo dos níveis de mobilização e articulação, compõem os representantes da sociedade civil.

Importante nos apropriarmos dos trabalhos de Heredia (2002), em que observamos que há uma necessidade recorrente dos parlamentares em manterem contato com seus eleitores e que não se pode pensar esse fenômeno de forma apartada do “tempo da política”, do tempo em que ocorrem as eleições. Interessante no trabalho da autora é pensar o universo da política como um *continuum* temporal que, muitas vezes, apenas um observador de fora pode notar posto que os agentes sociais entendem a política como aquela do período das eleições, do “fazer a política”.

Apesar de não ser o caso de um parlamentar o aqui colocado, a necessidade de desenvolvimento de relações fundadas no *contato direto* com o representante do poder público local aciona, de certa forma, o que legitima sua atuação junto aos agricultores. As formas de exercício da democracia (estimuladas pelo próprio secretário) caminhavam lado a lado com as relações de afetuosidade e pessoalidades estabelecidas nas relações do cotidiano. Ou seja: há maneiras de lidar com a política local que podem combinar de diferentes formas com as práticas de implantação de programas de desenvolvimento e políticas públicas.

Se consideramos que a rotulação “sociedade civil”, ainda que pontuada relationalmente à oposição ao “poder público” ou “poder governamental” ou “poder executivo” pode significar também uma série de agrupamentos e grupos que se configuram como uma mistura entre variadas lógicas ou princípios de “laços sociais”, notamos que a cisão entre poder público e sociedade civil nem sempre está manifesta como preconizam as cartilhas e manuais técnicos de diretrizes de implantação do desenvolvimento.

Na metade de 2007, o secretário deixaria de ser “membro-nato” do CMDR e passaria a ser “vice-presidente” do conselho, tendo assumido o assento de presidente do CMDR, um presidente de associação rural. Evidentemente, a mudança de status de cargos e ocupações não fazia com que a dinâmica das relações locais em torno do CMDR fosse profundamente alterada. Também neste período, o CMDR de Porciúncula iria realizar reuniões com pescadores e representantes da colônia Z-20, que passou a fazer parte do CTNF em 2007, como ícone dos “Pronafistas B”, que veremos no terceiro capítulo.

Em outubro de 2007, o então presidente do CMDR, presidente de uma associação rural, colocaria que “determinados grupos de pessoas ligadas à prefeitura afirmam que as associações andam querendo muito poder, mas na realidade, o que as associações pretendem é buscar o desenvolvimento de suas comunidades e do município, trabalhando como parceiras”. Apesar de não ter analisado estritamente a política local no município (no período de realização da pesquisa para essa dissertação), esta constatação pode ser inserida nas formas de relações estabelecidas entre o anterior secretário de agricultura e os presidentes de associações rurais de Porciúncula. Na verdade, tratava-se de um conselho onde havia poucas discordâncias entre as perspectivas do poder público municipal anterior (na figura do secretário) e a sociedade civil organizada (na figura das associações rurais de Porciúncula). A referência a pessoas ligadas à prefeitura, são, neste contexto, “os outros”, ligados à administração do então prefeito, adversário político do pai do secretário, que tentou nova candidatura em 2008. O CMDR de Porciúncula constituía-se, naquele período, como um grupo político mais ou menos homogêneo, em contraposição relativa à administração municipal.

Após a saída do secretário e o início do “tempo da política”, outras relações devem ter sido estabelecidas no interior da secretaria, agora sim, com o caráter mais evidente de “braço político do prefeito atual” (em 2008). Esse grupo político homogêneo era o mesmo que em reuniões do CTNF, conforme veremos, faziam parte da classificação entre “poder público” e “sociedade civil organizada” no campo de decisões do CTNF. E como grupo homogêneo, atuavam desta forma nas discussões e disputas por conseguirem projetos no âmbito do CTNF. Se o confronto e polarização deveria se estabelecer na instância de decisão territorial, não seria entre o poder público municipal e a sociedade civil também municipal, mas dentre outros agentes que também estariam disputando recursos e entre representantes dos municípios em relação aos representantes da SDT-RJ.

2.4 Considerações

Esse capítulo demonstrou a contextualização do noroeste fluminense dentro de concepções sobre desenvolvimento regional, bem como sobre o processo histórico observado na consolidação do noroeste enquanto “região” político administrativa estadual. Além disto, evidenciou também, que ao noroeste corresponderam um conjunto de representações sociais dentre distintos agentes sociais sobre ser “a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro” e como tal discurso fundamentava as ações para implantação de políticas e programas de desenvolvimento.

De forma a reconstruir o campo de decisões (ao menos parte dele) sobre a agricultura no noroeste fluminense, antes da implantação da política de desenvolvimento territorial, apresentou as ações consolidadas a partir do que era o canal de negociação entre distintos níveis de governo (municipal, estadual e federal): o Conselho Regional de Secretários de Agricultura do Noroeste-Fluminense – CRESMA. Este resgate serviu para apontar o quê programas de desenvolvimento como o Pronat, encontram quando são implantados em localidades com contextos políticos e representações próprias sobre como se devia alcançar o desenvolvimento. Do ponto de vista dos agentes que estão acostumados com dinâmicas municipais próprias, os conselhos tendem a funcionar em ambientes sociais onde já havia relações dos municípios com o governo estadual, com o governo federal, especialmente através de suas relações com deputados destas esferas. A política de desenvolvimento territorial pode contar, portanto, com “efeitos não esperados”, como o fortalecimento de outras articulações e conselhos como era o CRESMA no noroeste fluminense, e que já possuía modos específicos de mediar e se articular com as políticas e projetos executados fora do espaço municipal.

Através do exame das atas do CRESMA, bem como entrevistas realizadas com seus membros, foi possível observar que a ampliação da criação dos conselhos (como no desenvolvimento rural, outras áreas também possuem conselhos municipais: educação, saúde, meio ambiente, promoção social etc) responde a necessidade de contornar os problemas dos municípios (no que pese a sua suposta falta de preparação para o planejamento e execução de políticas e programas de desenvolvimento), fazendo com que, desta forma, os municípios terem de possuir práticas administrativas adequadas (como quase uma reforma municipal). Ou seja, através da gestão por intermédio de conselhos participativos, de alguma forma tenderia a se reduzir um pouco o poder do prefeito e da câmara de vereadores, contrapondo as estruturas de poder local. Os secretários de agricultura reunidos em torno do CRESMA atuavam para além dos municípios (e com um conselho próprio) se articulando e atuando junto as esferas estaduais e federais da administração pública. Os representantes do poder público local dão, dessa forma, resposta ao movimento de estímulo a participação e a democracia. Conforme as ponderações de Palmeira (1997), os municípios têm formas e significados próprios ao contexto democrático. No entanto, se queremos apreender como se dá a democracia em contextos políticos como os descritos nesse trabalho, há que se tomar como ponto de partida o fato de que existem envolvimentos locais, ainda que não seja o modelo de

envolvimento da sociedade civil que algumas perspectivas preconizam (de organização e mobilização social se contrapondo aos poderes locais estabelecidos, e suas referidas estruturas de dominação). Esse envolvimento local passa inclusive pela capacidade que os representantes das prefeituras (secretários municipais) têm de ter de lidar com a gestão local através de conselhos participativos.

As organizações e mobilizações do CRESMA para conseguirem seus pleitos junto ao governo estadual e federal, se contrapõem a noção de falta de planejamento e organização por parte dos administradores locais. O problema é que este não é o modelo desejado por agentes políticos e públicos de programas de desenvolvimento. Sob tais pontos de vista, não deveria ter o poder público tal nível de organização no noroeste, mas a sociedade civil (entendida como os representantes de agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, mulheres, etc). O desenvolvimento regional que era preconizado pelo CRESMA desde o final da década de 1990, não teria, conforme notaremos no capítulo três, o mesmo status da “chegada” do desenvolvimento territorial no final de 2004 porque não seria o reflexo da mobilização, articulação e capacidade de barganha dos agricultores familiares junto à administração pública local, ou seja, entre o poder local e a sociedade civil. Conforme veremos no capítulo três, a própria criação do CTNF foi polêmica. Segundo formulação da SDT, para a gestão dos territórios rurais, deveriam ser criadas e implantadas as Comissões de Instalação das Ações Territoriais – CIAT. Essas comissões teriam caráter de colegiado e deveriam ser ampliadas e terem maior abrangência representativa junto aos territórios do que conselhos municipais ou regionais. Como o CTNF foi criado enquanto um conselho, com formalização de estatuto, regimento interno, estaria, novamente, sendo cooptados pelos secretários de agricultura representados também no CRESMA. Dessa forma, esses colegiados serviriam, idealmente, como um novo espaço onde a sociedade civil e o poder público deveriam dialogar com maior autonomia posto que nos municípios predominariam as relações personalísticas, consolidadas através das trocas e favores locais e onde os secretários de agricultura municipais seriam, antes de tudo, braços políticos dos prefeitos.

Esse capítulo identificou, ainda, como um “caso” a ser refletido e exemplo de como se davam as relações entre o secretário municipal de agricultura e os presidentes de associações rurais, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR de Porciúncula, refletindo as relações que eram construídas entre parte do poder público municipal e parte da sociedade civil do local, construindo, desta forma, uma relativização de ambos os termos quando posicionados nas expectativas de implantação de programas e projetos de desenvolvimento e as formas como se dão as relações sociais locais dentre os agentes dos municípios “alvo” de políticas públicas.

CAPÍTULO 3

3. O processo de “*implantação*” e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF. Agentes e representações em ação.

“(...) o melhor elogio que pode ser feito à democracia é mesmo o velho adágio segundo o qual ela é o pior sistema político existente, com exceção de todos os outros demais (conhecidos)”

Marcio Goldman, 2006.

Nesse capítulo, apresento o processo de “*implantação*” e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF, *institucionalidade*³⁵ criada a partir da substituição do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, em sua linha de crédito de infra-estrutura e serviços, para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat, desde o final do ano de 2004 até o final do ano de 2007.

Alguns termos se encontram em destaque para ressaltar a tensão existente entre as formulações de um programa de desenvolvimento e a sua operacionalização na prática cotidiana dos agentes aos quais diz respeito. Estas tensões estão circunscritas aos modos como os agentes que cumprem o papel de implantar políticas e programas entendem como devia se dar esse processo, em contraposição (e também congruências) aos modos como os receptadores ou beneficiários dos programas entendem como devia ser a relação entre o Estado e a sociedade. Seguindo as indicações metodológicas de Mosse (2003), optei, ao examinar os documentos técnicos e observar reuniões e falas dos agentes envolvidos, em não passar um julgamento sobre o desenvolvimento em si, mas descrever como ele é operado. Dessa forma, Mosse demonstra que mais do que avaliar projetos de desenvolvimento ou defender as estratégias e abordagens apropriadas, soluções de problemas, e caminhos para o sucesso ou fracasso das políticas públicas, há que se considerar os modelos de políticas e os tipos de práticas que esses são supostos gerar, ou seja, a questão não é *se* mas *como* os projetos de desenvolvimento operam. (Mosse, 2003).

3.1 As fases de “*implantação*” dos territórios no estado do Rio de Janeiro

De forma a mapear o que estava em jogo no processo de “*implantação*” dos territórios rurais no estado do Rio de Janeiro, identifico tanto os agentes sociais envolvidos no processo – especialmente aqueles que além de envolvidos tiveram poder de decisão – quanto as questões em foco. Esta identificação tem seu limite de abordagem por mapear apenas os entendimentos de alguns representantes municipais e representantes da SDT-RJ com os quais tive contato e pude realizar entrevistas durante a dinâmica de trabalho de campo para a elaboração dessa dissertação.³⁶

³⁵ “Institucionalidades” para as “estratégias impulsionadas pela SDT”: “são espaços de expressão, discussão, deliberação e de gestão que congregam a diversidade de atores sociais, cuja atenção é voltada para diversos setores de interesse público de uma dada localidade.” (Coordenação de Órgãos colegiados e Planejamento da SDT/MDA).

³⁶ Foram analisadas também as atas do CTNF de maio de 2005 a outubro de 2007, totalizando 8 reuniões; as atas do CEDRUS de março de 2004 a fevereiro de 2008, totalizando 24 reuniões.

3.1.1 Articulações e planejamentos iniciais

Antes de demonstrar como se deu a “implantação” do território noroeste-fluminense, retomo alguns itens das cartilhas e manuais técnicos da SDT/MDA, que postulam como devia ser esse processo. Em seguida, aponto o campo de articulações no interior do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRUS, através do exame de suas atas.

De acordo com as diretrizes (doc 2004), a “implantação” do Pronat em um território se dá através das seguintes fases³⁷:

- 1 – “Sensibilização”, “mobilização” e “articulação”;
- 2- “Planejamento” e “gestão” do desenvolvimento territorial;
- 3- “Implantação” de projetos, avaliação e re-direcionamentos.

As três fases expostas dizem respeito a resultados dos debates e discussões realizadas no CONDRAF e que estão pontuadas no capítulo um. Retomando este ponto, isto quer dizer que para operacionalização do Pronat no estado do Rio de Janeiro, houve, inicialmente a articulação das entidades representativas no campo de discussão agrícola (conselhos, empresas públicas estaduais – PESAGRO, EMATER, sindicatos, secretaria executiva do Pronaf, atuação da SDT, com representações iniciais através de consultorias seguida de criação da Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA no estado (que congrega a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF e Secretaria de Reordenamento Agrário –SRA), Cooperativas, Organizações Não-Governamentais – ONG’s, etc). Em seguida, o planejamento de quais territórios rurais seriam criados e suas respectivas esferas de decisão (conselhos e colegiados territoriais) e, a implantação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Foi no momento dessas três fases que as discussões e decisões sobre o Pronat no estado do Rio de Janeiro se constituiu como novas formas de decisão (contornadas por conflitos, tensões e acordos) dentre os agentes sociais referidos nessa dissertação.

3.1.2 O CEDRUS e as formas de escolha dos “territórios rurais”.

Conforme já citado anteriormente, foi no âmbito do CEDRUS³⁸ que se consolidaram as escolhas sobre as áreas foco de atuação do Pronat. É importante resgatar, no entanto, como se deu a decisão sobre os municípios que participariam do Pronaf infra-estrutura municipal, desde sua criação, em 1998. Este resgate serve para apontar as possíveis mudanças que ocorreram em relação ao que vinha sendo colocado em prática pelos agentes sociais do estado e o que acabou sendo considerado por muitos representantes tanto dos municípios como do próprio estado a forma ideal de fazer chegar aos municípios mais pobres do estado o desenvolvimento rural.

Para os objetivos dessa dissertação, basta saber que eram considerados, também em outros municípios do país, tanto os baixos indicadores sociais como o perfil da agricultura familiar (Leão, 2006). Ou seja, pobreza (medida pelos IDH’s municipais) e agricultura de pequena escala (de base familiar) eram as características que focalizavam a abrangência do Pronaf infra-estrutura municipal. Na maioria dos municípios brasileiros, o recurso do Pronaf infra-estrutura municipal era destinado a

³⁷ Enquanto planejamento de “implantação” do Pronat em âmbito nacional, as ações indicadas são: 1) Seleção dos Territórios, 2) Fortalecimento Institucional dos Atores e Órgãos Colegiados ligados às políticas de desenvolvimento agrário, 3) Monitoramento, Acompanhamento e Avaliação da Operacionalização do Pronat, 4) Estabelecimento de Parcerias no âmbito federal e estadual, 5) “implantação” nos territórios.

³⁸ O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável era composto, em 2004, pelas seguintes entidades: Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, ABIO, Federação dos Trabalhadores da Agricultura -FETAG, IDACO, Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste Fluminense - CRESMA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário - DFDA-RJ, dentre outros.

compra de veículos, obras de infra-estrutura para construção de galpões, sedes, agroindústrias, financiamento de projetos de produção agrícola. Desde sua implantação, a maior crítica recebida pelos planejadores e gestores do programa era o mau uso dos recursos e desvio de verbas pela administração pública municipal. Além disto, conforme já evidenciado no capítulo 1, a gestão através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR’s não teriam alcançado, em sua maioria, os objetivos de promoção da democracia em âmbito local, servindo como mais um espaço de barganhas e consolidação de relações políticas locais, onde os interesses eleitoreiros entravam em cena. Caminhões do Pronaf servindo aos interesses da prefeitura (fazendo obras e transportando outros itens que não da agricultura familiar) e veículos e equipamentos considerados “elefantes brancos” estariam servindo as elites políticas locais e favorecendo a reprodução de práticas clientelísticas. É sob esse contexto que a política de desenvolvimento territorial atuaria para contrapor o poder local à gestão territorial, ao menos em seus aspectos políticos, é a essa conjuntura que o campo de decisões sobre quais seriam os territórios, bem como suas formas de espacialização e ordenamento se daria.

Considerando esse cenário, o território noroeste-fluminense tinha, dos seus 13 municípios, todos enquadrados como participantes do Pronaf infra-estrutura municipal. O arranjo anterior de municípios já mantinha, como vimos no capítulo 2, articulações e tomadas de decisões coletivas no espaço do CRESMA. No entanto, neste arranjo estavam representados as secretarias municipais de agricultura que acionavam rede de relações políticas quando na busca por recursos públicos junto ao MAPA e outros órgãos de governo. Possuía também articulação junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRUS, através do assento do CRESMA junto a este órgão. Isto quer dizer que os problemas e demandas existentes no âmbito da “região noroeste-fluminense” possuía formas específicas de articulação e interação entre os representantes municipais para interagirem com as outras esferas de governo – estadual e federal. Vejamos então o que passou a ser considerado relevante para a escolha da região (categoria utilizada pela administração estadual e pelos agentes municipais) enquanto um território rural.

Em 2004, seria debatido, no interior do CEDRUS, o “*Estabelecimento de estratégia para definição dos dois territórios no Estado do Rio de Janeiro*” que receberiam os recursos do “Pronaf/Infra-estrutura” em 2004³⁹. O presidente do CEDRUS (sub-secretário estadual de agricultura) destacava a emergência deste ponto de pauta pois o Rio de Janeiro “*estaria perdendo de certa forma ou tendo dificuldades de obter alguns recursos do governo federal*”.

Já na primeira reunião de 2004 fora discutido um “*protocolo de intenções entre a SEAPPA e a SAF*”, para “*implantação*” de ações em apoio à agroindustrialização da produção da agricultura familiar no Rio de Janeiro. Do mesmo modo, iniciavam-se as deliberações no CEDRUS sobre a forma de escolha dos territórios. Eram pontuadas algumas temáticas ligadas a esse processo de definição:

- i) emergência de que fossem definidos os territórios de forma a não correr o risco de “*perder recursos*” por não ter, à época, os seus *territórios constituídos*;
- ii) o público preferencial de trabalho da Secretaria de Agricultura do Estado do Rio de Janeiro e efetivamente a Agricultura Familiar, e a afirmação de que o estado do Rio de Janeiro não ficaria “*fora*” deste processo posto que;
- iii) de 70 a 80% dos *produtores agropecuaristas* são produtores familiares.

Fora naquela reunião de 2004 também que se deu o informe sobre as correspondências estabelecidas entre o CONDRAF e o CEDRUS, informando acerca das teleconferências que se iniciavam de forma a articular os estados e as discussões que ocorriam em âmbito federal. O

³⁹ Os documentos e atas examinados raramente referiam-se ao novo programa como Pronat. Inicialmente, ainda falava-se em Pronaf infra-estrutura municipal e, em seguida, denomina-se, comumente de “Pronaf Territorial”.

CEDRUS funcionava, assim, como mediador de informações entre o governo federal e as entidades estaduais representadas no conselho.

Notava também o presidente do CEDRUS que o *tempo* dado para a formatação de propostas era curto e que “*lembrando que esse ano é eleitoral*”, havia que se reformular o calendário de reuniões para que o assunto fosse devidamente tratado. Naquela reunião, a FETAG se declarava como uma das formatadoras da proposta de seleção, informando, o seu representante, que já havia uma proposta em andamento. No mesmo sentido, a EMATER pontuava que deveriam ser dados indicativos de quantos municípios seriam escolhidos para comporem os territórios. Havia uma orientação da SDT/MDA de que seriam *escolhidos dois territórios inicialmente* (norte e noroeste-fluminense), o que fora acatado, apesar de algumas ponderações dos conselheiros do CEDRUS relativas à necessidade de considerar as *outras regiões* do estado como potencialmente foco de ações do Pronat.

A escolha dos territórios rurais fluminenses não se deu, no entanto, sem alguns conflitos no interior do CEDRUS. Após alguns trabalhos da CTCAF (Câmara Técnica de Crédito e Agricultura Familiar), conforme destacado pelo presidente do CEDRUS: “*por não termos os territórios definidos naturalmente, teremos que nos basear em critérios artificiais*”. Não deixava de lembrar também: “*a existência da divisão geopolítica que constitui as áreas fisiográficas que são regiões de objeto de planejamento e política pública estadual já formatada no estado.*” Ao que indicava, alguns representantes do CEDRUS consideravam que o movimento de seleção dos territórios deveria seguir as divisões político-administrativa de regiões já estabelecidas pelo governo do estado. Isto estaria de acordo não apenas com a realidade das regiões fluminenses mas com a manutenção da área focal de trabalho e intervenção já priorizada pelas instituições estaduais.

A primeira proposta – da EMATER – indicava a escolha de quatro territórios, sendo 2 prioritários (norte e noroeste fluminense) para recebimento dos recursos daquele ano, com a indicação de inclusão de outros dois territórios futuramente (serrana e sul-fluminense).⁴⁰

A segunda proposta – da FETAG – fora defendida por seu representante através de comentários de que “*Quanto mais critérios exigidos, mais difícil é para chegar a escolha de territórios*”. Além disso, na ata consta que o representante citara que “*IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), número de agricultores familiares e pescadores artesanais são pontos de difícil discussão, salientando que os municípios que tenham assentados de Reforma Agrária e pescadores artesanais não deveriam ficar excluídos*”. A FETAG ponderara ainda que a proposta apresentada era fruto de “*uma visão geopolítica e administrativa semelhante com a divisão geopolítica do Estado*” e citava que os “*dois territórios a serem escolhidos devem ser aqueles que contemplem o maior números de agricultores familiares*”.

A terceira proposta – ABIO - abarcava a “*preocupação com a exclusão de municípios, sugerindo que se trabalhe em cima de indicadores*”. Sugeria como proposta: “*a separação do*

⁴⁰ Através da Superintendência de Desenvolvimento Sustentável – SDS, da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento – SEAPPA, do governo estadual, entraria em operação o Programa de Desenvolvimento Sustentável em Microbacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro – Rio Rural GEF, com recursos de doação do Banco Mundial, de 2006 a 2009. A área de atuação deste projeto abrange 24 municípios: os treze do noroeste do fluminense, os nove do norte fluminense e dois municípios da região serrana – Santa Maria Madalena e Trajano de Moraes. Estes dois últimos, para operacionalização do Projeto, foram enquadrados junto a região Norte Fluminense, confirmado a idéia de que em termos de planejamento, nem sempre as fronteiras regionais estabelecidas mesmo em nível estadual são seguidas a risca pelos agentes gestores de projetos. Entre os anos de 2008 e 2009, em sua segunda fase de execução, agora denominado Projeto Rio Rural BIRD, este projeto iria incorporar a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado – DTPN, consolidada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO e que parece divergir no arcabouço teórico operacionalizado pelo MDA. Como reordenamento do planejamento, os dois municípios que “pertenciam” operacionalmente à região norte, seriam reenquadrados novamente na região serrana. No item 3.1.11 desta dissertação cito brevemente o processo em curso de incorporação da estratégia de DTPN e as relações do Programa RIO RURAL e a nova política do MDA, junto ao Programa Territórios da Cidadania.

estado em duas partes através da Serra (Vale do Paraíba)” alegando que desta forma “*poderíamos exercitar na prática a descoberta do que é realmente território*”.

Os territórios político-administrativos existentes não atenderiam, portanto, às noções de território-identidade estabelecida como orientação pela política de desenvolvimento territorial. Sob este ponto de vista, além das fronteiras administrativas estabelecidas em termos de regionalização do estado, valeria incorporar as afinidades sociais, culturais e econômicas, não necessitando, portanto, seguir as regiões já estabelecidas. Tanto assim o é que em outros territórios rurais do Brasil foram estabelecidos outros recortes que não passaram necessariamente pelas regionalizações dos órgãos estaduais ou definições de órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Por outro lado, alguns representantes do CEDRUS consideravam ser mais adequado que se mantivesse o que já era chamado de região, como “território”, no caso do Rio de Janeiro.

A representante do IDACO entendia que “*foram englobadas regiões muito amplas*”, enfatiza sobre “*a divisão geográfica do estado já consagradas e como não há tempo hábil para uma adequada discussão para a escolha destes territórios, que se use os critérios que já foram adotadas quando da escolha das regiões atuais do estado*”. Nem sempre o tempo de execução dos projetos de desenvolvimento (planejados a partir de discussões densas realizadas em espaços acadêmicos e políticos, conforme vimos no capítulo um) atende ao tempo de apropriação das categorias de pensamento do projeto por parte daqueles que estejam sendo os porta-vozes dos beneficiários ou dos beneficiários em si. Em um bom número de vezes, importa mais atender a prazos e não perder oportunidades de alcançarem programas federais do que realizar as políticas (e seus decorrentes planejamentos e reordenamento do espaço e de relações) nos moldes ideais de sua execução.

Após a apresentação das propostas, o presidente do CEDRUS esclarecera que as mesmas não tinham um caráter institucional, mas de realização em conjunto, posto que foram formuladas pela CTCAF. Nesse sentido, o discurso preconizado era o de que aquele tipo de situação não seria necessariamente uma disputa pela hegemonia na classificação dos territórios fluminenses, mas fruto de discussões dentre as diversas representações sociais e interesses em questão. Para os agentes, no entanto, este processo não parecia estar tão claro assim. Um dos conselheiros destacava o fato de haver uma “*discriminação dos estados costeiros*” por parte do MDA. Isto porque caberia a SDT/MDA encaminhar a seleção de três territórios em vez de dois, o que possibilitaria a inclusão dos pescadores artesanais como público beneficiado. Conforme veremos em seguida, o reconhecimento de pescadores artesanais como público – inclusive prioritário – de políticas do MDA promoveria debates e discussões no interior do CTNF, impulsionados, inclusive pela SDT-RJ como priorização de suas ações. Se ao final de 2004, esta não era uma questão relevante para os representantes da SDT-RJ, dentre os anos seguintes, a priorização dos públicos beneficiários dos programas passaria a ser foco de disputas e tensões no CTNF. Assim, era colocado no CEDRUS que deveria se fazer um encaminhamento ao MDA “*argüindo as razões pelas quais não foram considerados os pescadores artesanais (...)*” solicitando a este ministério a revisão de critérios e pleiteando três territórios em vez de dois, de forma a “*atender a região com grande concentração de pescadores artesanais*”⁴¹.

Outra proposta surgida à época seria a do IDACO: de também utilizar os critérios de visão geopolítica, que “*já é usado pela definição de territórios através da política publica adotada, e que esta divisão já ocorre com uma certa unidade e substrato de organização defendida pelo próprio estado, propondo quatro territórios da seguinte forma: 1) Região Norte e Noroeste; 2) Região Costa Verde, Vale do Paraíba e Baixada; 3) Região Sul e 4) Região Metropolitana e Serrana.*”

⁴¹ Em 2006 seria incluído o terceiro território rural do Rio de Janeiro: “Baía da Ilha Grande e em 2007, conforme veremos no capítulo 3, o público prioritário a partir das exigências dos técnicos da SDT seriam pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e potenciais agricultores que emitiriam DAP linha de crédito grupo B do Pronaf.

Outros representantes destacavam ainda que, por não haver tempo suficiente, haveria que não “*perder tempo com questões conceituais e estruturais*”. Há uma certa crença, dentre agentes gestores de políticas públicas que, dada a burocracia da administração estatal, não se deva polarizar demasiadamente as questões de ordem teórica que estão presentes nas políticas públicas, posto que o mundo das abstrações e teorias que envolvem os programas de desenvolvimento nem sempre estão de acordo com o mundo da prática cotidiana, das formas de trabalho e de execução que os gestores têm de desenvolver para colocar o que está no papel em funcionamento.

Com relação aos critérios, fora aprovada a proposta da EMATER e da FETAG (com voto *minerva* do presidente do CEDRUS). E para a escolha dos territórios definidos entre a “região norte, noroeste, serrana e baixada” os dois primeiros territórios: norte e noroeste. Os critérios discutidos na reunião eram os seguintes:

- 1) percentagem de estabelecimentos de agricultores familiares
- 2) IDH médio
- 3) nº de famílias assentadas
- 4) concentração de áreas reformadas
- 5) nº de pescadores
- 6) organizações regionais existentes
- 7) existência de Pronaf-infraestrutura e serviços
- 8) programas do governo estadual

Na reunião seguinte – junho de 2004 – começavam a ser colocadas em prática as discussões e ações necessárias à “*implantação*” dos territórios rurais. Com integrantes da consultoria da SDT⁴²/MDA – à época responsáveis pelos territórios do Rio de Janeiro e do Espírito Santo – passam a serem apresentadas as fases necessárias à “*implantação*”. Conforme as informações fornecidas pela SDT-RJ, deveriam ser desenvolvidos trabalhos com entidades que “*fazem ou não parte do CEDRUS, fortalecer os órgãos colegiados, propiciar a participação da gestão social (fortalecendo o conselho), educação no campo, projetos de capacitação, financiamento, comercialização, cooperativismo e associativismo*””. Conforme notamos ao longo dessa dissertação, o pressuposto de atuação da SDT-RJ parece ser o de tensionar as decisões que são tomadas apenas nos espaços institucionais já consolidados historicamente como os espaços (também políticos) de decisões sobre as políticas públicas agrícolas no estado. Não importava, portanto, que as instituições fizessem parte do CEDRUS-RJ, assim como não importava (e melhor seria que não fosse assim, segundo as representações da SDT) que as decisões tivessem de passar pelo CRESMA. Haveria que se ampliar o campo de decisões para entidades e organizações de movimentos sociais e da sociedade civil, que deveriam ser os legítimos porta-vozes dos processos de desenvolvimento territorial. Fortalecer os colegiados, na verdade, seria fortalecer *as bases*. O formato e significados dessa base é que questiono nessa dissertação. Isto porque há um pressuposto e modelo de organização e mobilização social esperado que nem sempre é encontrado na prática. A

⁴² A equipe da Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no estado do Rio de Janeiro – DFDA-RJ sofrera algumas mudanças em sua equipe durante a realização da pesquisa. A delegada da DFDA e a consultora territorial responsável pelos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, seriam substituídas por dois novos representantes e atuais ocupantes destes cargos. O delegado atual da DFDA é gestor social com vasta experiência em mobilizações de “*base*”, o articulador estadual de 2006 a 2008 era engenheiro agrônomo e doutorando em ordenamento territorial na Universidade Federal Fluminense, conforme informações dos interlocutores durante entrevistas no ano de 2007. Os articuladores territoriais eram consultores contratados a partir de contrato da FETAG com a Cooperativa CEDRO. Além disto, a DFDA conta também com representantes da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, com representantes da Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA. A maior parte das situações relatadas nesta dissertação dizem respeito as tensões existentes à época dentre a equipe que esteve presente entre os anos de 2006 a 2007, bem como os então secretários de agricultura e representantes do CTNF no mesmo período.

gestão social deveria ser efetivada por segmentos da sociedade que representassem essa *base*, segundo os pontos de vista dos agentes da SDT à época.

Mais uma vez foram dados informes a respeito de atividades realizadas no âmbito do CONDRAF. Desta vez, fora passado informação a respeito do “Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais do CODRAF”, com participação de membros do CEDRUS-RJ, nos dias 27 e 28 de maio de 2004.⁴³ Na última reunião de 2004 – do CEDRUS - fora sugerido para encaminhamento da primeira reunião de 2005 que fosse discutido “*o conceito e aspecto filosófico da territorialidade*”, pois avaliava-se que o CEDRUS fora “*atropelado neste processo não tendo oportunidade de debater o assunto que precisaria*”. Na primeira reunião de 2005, a secretaria executiva do Pronaf expusera um diagnóstico das ações e avaliações do Pronaf infra-estrutura bem como um relato sobre o montante de recursos que era distribuído ao estado pelo programa:

“Em 1998 o Ministério da Agricultura, através do Pronaf, iniciou o repasse dos recursos numa média de R\$150.000,00 por município. A partir de 2000 o repasse passou a ser do MDA. De 1998 a 2001 houve repasse do recurso federal aos municípios, atingindo a meta de 4 anos previstos pelo programa. Em 2002, através do CNDRS, avaliou que quatro anos do Pronaf-infra-estrutura era insuficiente para atender as inúmeras demandas existentes nos PMDR’s e autorizou a prorrogação por mais dois anos. Em 2002, foi o ultimo ano de repasse dos recursos para os municípios. Em 2003, o MDA estabeleceu novas diretrizes para o Pronaf infra-estrutura, duos projetos passaram a ter características intermunicipais ou territorial. (...)ainda em 2003 a SDT/MDA permitiu que os CEDRUS optassem por trabalhar em projetos com territórios rurais ou com projetos intermunicipais. O CEDRUS optou por trabalhar com os projetos intermunicipais pois a questão territorial ainda não tinha sido bem discutida e assimilada. Em outubro de 2004, ocorreram as oficinas dos territórios norte e noroeste.” (ata de 2005, CEDRUS-RJ).

No jogo político decisório, manteve-se, no momento de votação no CEDRUS, a indicação de que no estado do Rio de Janeiro, estaria se optando por manter a mesma divisão político-administrativa já existente. Em 2007, para os representantes da DFDA/RJ, os critérios de alocação de recursos dentro deste território teriam de ser reformulados de forma a alcançar o público prioritário de ação do ministério. Essas constatações se dão a partir das reuniões e oficinas que examino em seguida. Antecipo que há conflitos de legitimidade sobre quais municípios devam de fato ser considerados como prioridade de ação pela SDT/MDA, sobretudo aqueles onde estejam localizados os potenciais “*Pronafistas B*”. Algo como: no território noroeste “*historicamente mais pobre do RJ*”, há que se reconhecer os processos sociais em curso que identifiquem o público que deva ser contemplado pelo Pronat, para que se alcance, segundo representações da SDT, “*a pobreza do território*”. Veremos este argumento de forma mais específica nos itens a seguir.

Entre os anos de 2003 e 2004, a SDT não estava formalmente instalada enquanto secretaria no estado do Rio de Janeiro (a consultora estadual era também responsável pela implantação dos territórios no estado do Espírito Santo). Sua consolidação e estruturação se deu a partir da “implantação” da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário – DFDA/RJ em 2005. A DFDA-

⁴³ Note-se que, conforme vimos no capítulo anterior, não consta nas atas do CONDRAF o registro desta atividade. Se, ainda que poucas vezes, algumas atividades que ocorrem no CONDRAF são repassadas para o CEDRUS-RJ, não há, desde as atas de 2002, expressiva informação acerca do CEDRUS-RJ ou de eventos relativos ao estado do Rio de Janeiro, exceto o registro em apenas uma reunião da presença do delegado da DFDA/RJ.

RJ tem sede no INCRA, onde estão juntamente com a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF e Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA . Seus representantes são os delegado e delegado substituto, onde está também alocado o articulador estadual, que participa de algumas oficinas e encontros junto aos territórios abrangidos pelo Pronat.

O Delegado da DFDA-RJ (de gestão desde o ano de 2005 até os dias atuais) foi sub-secretário de governo estadual e trabalhava, anteriormente, para o Ministério do Desenvolvimento Social. O articulador estadual da SDT, à época, iniciou seus trabalhos junto ao ministério como mediador das oficinas territoriais. Em seguida, assumiu o cargo de consultor territorial. Além disso, em 2006, foi contratado também (pela FETAG e Cooperativa CEDRO) um articulador territorial para acompanhamento das atividades do Pronat no estado, participando de reuniões e encontros junto às prefeituras e associações rurais do norte e noroeste-fluminense.

Apesar de no ano de 2004 já estarem ocorrendo as oficinas territoriais no estado do RJ, foi um período de consolidação e estruturação da DFDA/RJ e de reconhecer que havia dificuldades na “*implantação*” da política no estado, conforme a interpretação de membros da equipe da DFDA/RJ. Estas dificuldades, segundo o interlocutor, estariam fundadas na já citada relação entre o governo federal (governo “Lula” do PT) e o governo estadual (governo “Garotinho”, do PMDB), que seria de oposição ao governo federal.⁴⁴

Anteriormente à instalação da SDT no estado do Rio de Janeiro, a secretaria estadual executiva do Pronaf era a única referência em relação ao Pronaf municipal. Assim, com a consolidação da DFDA entram em cena novos agentes sociais nas configurações políticas e trocas estabelecidas nos âmbitos estaduais e municipais. É em 2004 que há a mudança efetiva da política pública de desenvolvimento territorial enquanto estratégia. No que diz respeito ao mesmo processo observado em outros territórios rurais do país, “*alguns territórios responderam mais e outros menos, e outros tiveram uma oposição. O Rio de Janeiro foi o caso de oposição.*”(SDT -RJ), conforme entrevista realizada com um representante da SDT-RJ. A estratégia implementada pelo governo federal não teria sido aceita facilmente pelo governo do estado. Nas percepções de um consultor da SDT, o CEDRUS tinha, em sua composição “*muito poder público do governo do estado*”.

Outro fato relevante diz respeito à postura do governo Garotinho (governador do estado do Rio de Janeiro entre os anos de 1999 a 2002, sucedido por sua esposa Rosinha dentre os anos de 2003 a 2006) fazer *oposição* ao governo Lula, o que teria direcionado os impasses ocorridos à época do início das discussões sobre a “*implantação*” dos territórios no estado do Rio de Janeiro. Era identificado também, pelos representantes da SDT-RJ, o fato do território norte e noroeste fluminense terem sua vinculação político-partidária de base relacionada a mesma base de Rosinha Garotinho, além do Garotinho ter pretensões a candidatura à presidência da república nas eleições de 2006. Assim, o cenário de articulações políticas nas estruturas de governo estadual não se mostravam favoráveis, conforme entendimentos de representantes da SDT-RJ, à atuação do MDA, enquanto representante do governo federal.

Ainda em reconstrução sobre o processo de implantação do CTNF, um dos representantes do MDA declarava: “*O território não surgiu de baixo pra cima, ele surgiu no âmbito estadual e foi levado para os territórios.*” (SDT). Essa característica seria um diferencial de outras realidades do país por conta da composição do conselho estadual em 2003 e 2004 (ou seja, ser “mais de poder público que de sociedade civil”). Interessante observar que esta percepção de “vir de cima” ou “sair das bases” é justificada tanto por um quanto por outro segmento (tanto nas conversas com

⁴⁴ Muito embora pertencesse ao mesmo partido que o governador da época (Garotinho), o atual governador Sergio Cabral mantém uma postura de alinhamento político ao governo federal (governo “Lula”). Além disso, nacionalmente, junto ao Programa Territórios da Cidadania do MDA, o papel que os governos estaduais assumem passa a tomar nova posição, conforme cito brevemente na conclusão dessa dissertação.

interlocutores da SDT-RJ quanto com interlocutores do CTNF (secretários municipais de agricultura e presidentes de associações), mas com significados diferentes.

Quando o representante da SDT refere-se ao “baixo pra cima” quer com isso explicitar que os territórios não teriam sido devidamente discutidos pelas bases das comunidades rurais, ou da agricultura familiar. Quando um agente do “poder público” municipal me diz a mesma coisa, refere-se ao fato de o governo federal ter implementado os territórios rurais sem a devida consulta aos municípios. E quando os agentes municipais (oriundos das organizações da sociedade civil) me relatavam sobre o programa, a idéia de base tampouco aparecia como socialmente relevante ou significativa. Não parecia ser uma questão para esses interlocutores.

A importância devida aos municípios não teria sido realizada. Do mesmo modo que, ao entrevistar os membros da SDT/DFDA/RJ e examinar as atas, cartilhas e documentos do MDA identificava algumas perspectivas por vezes “negativa” sobre a configuração dos municípios, ao e entrevistar e conversar com os agentes sociais dos municípios me eram apresentadas perspectivas “negativas” sobre os agentes do ministério. Mais do que polarizações ideológicas evidentes, me parecia haver uma certa tensão no diálogo estabelecido entre eles. Isto está melhor detalhados nos itens a seguir deste capítulo.

No ano de 2005, as ações da SDT se tornam ainda mais claras e *estratégicas*, do ponto de vista de um dos representantes da SDT-RJ, no que diz respeito ao direcionamento da estratégia territorial como condição de acesso aos recursos do Pronat, além da realização do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do noroeste fluminense, instrumento de planejamento que seria elaborado com a participação dos agentes sociais do território.

3.1.3 As oficinas territoriais

De forma a contemplar o propósito de ampliação das decisões acerca do desenvolvimento territorial, a partir do alocamento dos recursos oriundos do Pronat, as fases iniciais consistiram na realização de oficinas territoriais, que contavam com a presença de representantes da agricultura familiar, entidades ligadas ao meio rural e poderes públicos governamentais dos municípios envolvidos, representantes do estado (EMATER, PESAGRO) e da federação (SDT-RJ).

Estas reuniões tinham um certo caráter ambíguo. Isto porque eram oficinas (supostamente espaços pedagógicos de participação) mas que acabavam muitas vezes se constituindo enquanto espaços deliberativos, onde eram tomadas as decisões sobre os recursos a serem implantados. Tão logo sabiam das oficinas territoriais, alguns agentes dos municípios tratavam de se articularem para tentarem aprovar seus projetos. Importava menos aprender a participar que conseguir aprovar projetos junto aos recursos disponibilizados pelo governo federal. O clima existente, portanto, mais que de aprendizado tendia a ser de expectativa sobre as decisões a serem tomadas. No início, as oficinas tinham maior quantidade de participantes e duração de dois dias. A duração das oficinas fora alterada para um só dia porque muitos agricultores alegavam não terem condições de ficarem hospedados (geralmente no Centro de Treinamento da EMATER de Italva ou em algum hotel em uma localidade mais ou menos central a todos os municípios como o município de Itaperuna), durante dois dias por conta de suas tarefas no campo, fato observado pelos interlocutores aos quais conversei.

Quando da realização das oficinas, havia a presença de moderadores contratados pela SDT/MDA, que eram responsáveis pela “mediação” das atividades da oficina e dos conflitos existentes. Para além das discussões acerca dos “problemas do território” as oficinas eram momentos (eventos) também de posicionamento político de seus participantes onde geralmente os agentes se posicionavam em relação aos grupos aos quais estivessem representados, e, sobretudo, em relação aos seus municípios de origem. Nas oficinas importava fazer com que os projetos

apresentados pelos municípios fossem aprovados no âmbito do CTNF para, em seguida, serem aprovados nas outras instâncias decisórias (CEDRUS-RJ, SDT-RJ).

3.1.4 Oficinas de Alinhamento Conceitual e Metodológico

Para fazer a reconstrução do processo de implantação do território noroeste-fluminense, utilizei as atas do CEDRUS e etnografia de oficina na qual eu participara (como observadora) em 2004, no INCRA: a “Oficina de Alinhamento Conceitual e Metodológico”. Além disso, foram utilizadas entrevistas realizadas com representantes da SDT-RJ e de agentes dos municípios que participaram do processo (tanto das prefeituras como de algumas organizações de base da agricultura familiar).

As primeiras oficinas realizadas pela SDT/MDA no estado do Rio de Janeiro iniciaram-se em 2004. Uma oficina acontecera no INCRA/RJ com a presença de variados representantes da sociedade e governo tanto das esferas federal, estadual quanto municipal. Em outubro de 2004 ocorreram as oficinas de Miracema – para o noroeste fluminense e a de Campos – para o norte-fluminense.

Segundo consta na ata do CEDRUS de outubro de 2004, as oficinas “tiveram como objetivo construir estratégia participativa de implementação dos instrumentos de políticas públicas, especialmente o processo de mobilização, sensibilização e articulação das ações territoriais por meio da capacitação de agentes de desenvolvimento”.

Com o informe destacado em ata, anunciou-se que o noroeste “decidiu que dois terços [da composição da Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT] seria composta por ONG’s e um terço do poder público”. Na verdade, a composição não se deu de forma paritária, mas de dois terços de entidades da sociedade civil (associações, sindicatos) e um terço da administração pública (secretarias de agricultura municipais, EMATER, PESAGRO). Conforme veremos adiante, isto seria considerado pela equipe da SDT-RJ como uma das “estratégias” dos agentes sociais do noroeste (especialmente os secretários de agricultura membros do CRESMA), como forma de criar de imediato o CTNF, e garantir a participação de mais ou menos os mesmos representantes que compunham o CRESMA e os presidentes de associações e técnicos ligados a este conselho (com maior grau de afinidade política e pessoal). Segundo entendimento de um dos representantes da SDT-RJ, a estratégia acionada, em 2004, pelos representantes municipais, foi a de determinar que os representantes do CTNF fossem indicados pelos CMDRs dos municípios, “cujo representante é o poder público”. O interlocutor se referia ao fato de que, na maioria dos conselhos municipais rurais, o presidente é o próprio secretário de agricultura.

O território norte-fluminense, por sua vez, escolheria que a composição da CIAT (e não conselho como fora criado no noroeste) “seria de 50% de representantes da agricultura e pescadores, 25% de ONG’s e 25% de poder público”. Cabe lembrar aqui que o norte fluminense não possuía à época histórico de organização por um conselho de secretários municipais de agricultura exclusivo aos nove municípios que o compõe.

À época do inicio de observação das oficinas, não fora difícil perceber a dificuldade dos representantes de múltiplas entidades que tratam da agricultura no território, entrarem em acordo sobre a forma como seria conduzida a política de desenvolvimento territorial e ações em torno da criação dos conselhos territoriais. Como todo espaço político, havia disputas e demandas específicas de cada grupo e posicionamentos.

Os questionamentos presenciados nas oficinas giravam em torno dos critérios que deveriam ser utilizados para estabelecimento das áreas prioritárias a serem atingidas pelo Pronat. Além disso, os critérios estariam também relacionados com as demandas por recursos para a agricultura. Representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, sindicatos patronais rurais, conselho regional

de secretários de agricultura do noroeste - CRESMA, EMATER, da SEE do Pronaf, Projeto de Microbacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro, secretarias municipais de agricultura, associações rurais etc, discutiam como se daria a “*implantação*” dos territórios rurais no estado do Rio de Janeiro.

Era constantemente pontuada a necessidade de *fortalecimento do território*, onde tanto os representantes da SDT como do poder público e sociedade civil discutiam como se daria tal fortalecimento. Muitas agências governamentais e órgãos de apoio ao desenvolvimento e financiamento de projetos utilizam o *fortalecimento* e, por vezes também, casado ao termo *empoderamento*. Interessante observar que um dos mediadores contratados pela SDT de uma oficina realizada em 2004, notou que era ou parceria ou o isolamento. Ou seja: aos agentes municipais não cabia explicitamente a escolha por não aceitar esta forma de gerenciar os recursos públicos oriundos do governo federal. Conforme será possível notar nos itens a seguir deste capítulo, a pasta da agricultura não costuma ser prioridade nos municípios se considerarmos o peso dessa em relação aos orçamentos municipais totais. Certamente, os secretários municipais de agricultura visualizavam nos recursos do Pronaf, bem como de seu então substituto Pronat, a possibilidade de fazer chegar aos seus municípios verbas específicas para agricultura. Evidentemente, com isto, não chegariam apenas as verbas como também o prestígio político de levar recursos para suas bases. As parcerias, portanto, não se dariam apenas dentro o território noroeste fluminense e o governo federal como forma de promover o Desenvolvimento Territorial, mas, sobretudo, a parceria (relação entre as partes interessadas com múltiplos acordos e trocas) no sentido mais amplo dos municípios entre si. Este processo não se daria de forma homogênea dentre os treze municípios. Alguns se reorganizariam e teriam mais condições políticas de se articularem do que outros.

Discutia-se ainda a participação da sociedade, as instâncias que iriam gerir o território e suas respectivas legitimidades, o que aconteceria com os conselhos municipais, como se daria a construção de um plano territorial, as discussões nos conselhos municipais e os papéis de cada esfera de decisão, a identificação de quais seriam os problemas intermunicipais, e tantas outras.

Ao longo das reuniões, muitos representantes ressaltavam a necessidade de haver um nivelamento dos conceitos comuns do que seria o *território*. Muito embora haja tipos variados de territorialização e usos sociais do espaço, os agentes não costumam questionar, na prática e no cotidiano, o que sejam os territórios, as regiões, os municípios, ou comunidades. Este questionamento tende a ser muito mais um exercício da observação analítica. Além disso, as atribuições territoriais de um determinado grupo social variam de acordo com suas formas de pensar as relações dentre si e dentre outros grupos. Ao lado, e com não menor peso, dos territórios da administração pública, caminha os territórios das famílias e parentescos, das políticas partidárias, da diversidade de redes sociais existentes na realidade. Por isto, no escopo dessa dissertação, optei por examinar de que forma os agentes sociais se apropriam da categoria território para fazerem prevalecer seus interesses no âmbito dos jogos políticos, compreendendo que efeitos na prática têm os usos da categoria território. Não é, conforme já pontuado, o foco deste trabalho avaliar o que seria a melhor estratégia de implantação dos territórios rurais, e a focalização do Desenvolvimento Territorial.

Dentre as expectativas levantadas pelos participantes percebia-se a necessidade (especialmente por parte dos mediadores) de destacar elementos como união, cooperação, integração, participação. Assumir os conflitos e disputas como integrantes dos territórios sociais não parecia ser a estratégia de atuação e implantação do Pronat. Categorias circunscritas ao universo da “união” positivadas metodologicamente pelos mediadores como forma de chamar atenção dos agentes sociais presentes da necessidade de atuarem em conjunto, as formas com as quais as oficinas se davam, principalmente durante as discussões em torno de aprovação de projetos, não

parecia ser pautada pelo escopo da união, mas sim da cisão, de grupos e de formas de pensar o desenvolvimento.

3.1.5 Oficinas para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS

Nesse item, apresento as oficinas que deram início ao processo de mobilização e debates para a criação do CTNF. Naquelas oficinas, com a presença de mediadores contratados pelo MDARJ e de representantes da SDT, participavam agentes de diversas instituições do noroeste fluminense, principalmente, membros das secretarias de agricultura e de associações rurais. Duravam cerca de dois dias e eram realizadas, algumas vezes, no Centro de Treinamento da EMATER de Italva. Foi a partir das oficinas que se deram as primeiras discussões e debates sobre como deveria ser implantado o desenvolvimento territorial e a consolidação do território noroeste fluminense.

A primeira das oficinas realizada no noroeste fluminense foi em fevereiro de 2005. Classificada como oficina de planejamento, havia grande tempo de discussão direcionado a posicionamentos sobre o que deveria ser feito para “promover o desenvolvimento” do noroeste fluminense. Metodologias participativas, dinâmicas de grupo, separação em grupos de interesse diferenciados no território e afinidades, eram estimuladas pelos mediadores. Ao mesmo tempo em que eram realizadas as oficinas territoriais os representantes dos municípios, especialmente os secretários de agricultura, tratavam de criar dispositivos que possibilitassem tão logo o reconhecimento do território junto ao MDA, com o objetivo primeiro de alcançar os recursos territoriais. Assim, conforme está descrito abaixo, a criação do CTNF se deu já no inicio de realização das oficinas territoriais.

3.1.5.1 A criação do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense - CTNF

Este item aborda o processo de implantação do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense, “criado” no ano de 2004, a partir da nova política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. Para isso, “separa” as fases de implantação e articulações entre agentes sociais do noroeste fluminense, alguns conteúdos e formas das reuniões do CTNF, a descrição das oficinas territoriais – de planejamento, do Plano Safra Territorial e de discussões dos Projetos Territoriais.

a) Composição e atribuições

O Conselho Territorial Noroeste Fluminense era composto, inicialmente, pelo **Núcleo Técnico** e pelo **Núcleo Diretivo**. Ao primeiro, cabia a realização de documentos técnicos enquanto ao segundo caberia a organização de reuniões e “chamadas para reuniões”. Até o março de 2009, possuia 39 membros dos municípios e 5 representantes regionais entre titulares e suplentes, conforme tabela a seguir. Ao final de 2007, passaria a fazer parte do CTNF, em caráter de representação regional, a Associação Bonjesuense de Artesanato (de Bom Jesus do Itabapoana) e a Colônia de Pescadores Z-20, de Itaperuna. Todas as entidades dizem respeito a Associações Rurais que estão também vinculadas aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural dos municípios, bem como de secretários de agricultura que estavam também vinculados ao CRESMA, muito embora os níveis de participação e de tomada de decisões não fosse homogêneo.

Quadro 3.1: Composição do CTNF em 2007.

Município	Representante	
	Soc. Civil	Governamental
Aperibé	Associação dos Produtores Rurais	Secretaria Municipal

	de Aperibé CMDRS de Aperibé	de Agricultura
Bom Jesus do Itabapoana	FAMABORJ Associação dos Produtores de Arraial Novo CAVIL Associação dos Produtores de Barra de Pirapetinga	
Cambuci	Associação dos Produtores de São João do Paraíso Associação Moradores e Produtores Rurais de Santa Rita de Cássia.	Secretaria de Agricultura / EMATER
Italva	Associação Produtores de California Associação dos Produtores da Biboca Associação Produtores de Monte	Secretaria de Agricultura
Itaperuna	Associação de Moradores e Produtores do Valão do Cágado e de Boa Esperança.	Secretaria de Agricultura
Itaocara	4 agricultores familiares	Secretaria de Agricultura
Laje do Muriaé	Associação dos Produtores Rurais da Serrinha Associação dos Produtores Rurais do Campinho	Secretaria de Agricultura
Miracema	Sindicato Rural APHORTI Associação Santa Maria Associação Comunitária de Duas Barras	Secretaria de Agricultura
Natividade	CONVACA Associação Feirantes Associação Produtores Querendo	Secretaria de Agricultura
São José de Ubá	Associação Vila Santa Maria e Valão Preto Associação Valão da Serra	Secretaria de Agricultura
Santo Antonio de Pádua	APRUMAI – COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA APROVA Sindicato Rural de Santo Antonio de Pádua	Secretaria de Agricultura / EMATER
Varre-Sai	FAVS COOPERCANOL	Secretaria de Agricultura MAPA
Porciúncula	ASPUR	Secretaria de

	ACOPRUCEF Sindicato Rural Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Agricultura / EMATER
Representantes Regionais	SEBRAE FETAG Associação das Artesãs do Noroeste Fluminense Cooperativa Regional da Agricultura Familiar – COOPERAFA	EMATER-RIO PESAGRO-RIO CONSAD

a.1) Atribuições do CTNF

Abaixo encontram-se descritas as atribuições formais elencadas no estatuto do CTNF.

Quadro 3.2: Atribuições do CTNF.

- I – Participar da formação da política de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Fluminense, analisando e propondo diretrizes, em todos os segmentos de interesse da sociedade rural e urbana;
- II – Promover o entrosamento entre as atividades desenvolvidas pelas Entidades Públicas e as Entidades da Sociedade Civil Organizada para o desenvolvimento Territorial;
- III – Criar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, emitindo Parecer conclusivo atestando sua viabilidade técnica, a legitimidade das ações propostas em relação às demandas formuladas, recomendando sua execução;
- IV – Exercer vigilância sobre as execuções das ações previstas no PTDRS;
- V – Assegurar participação efetiva dos segmentos promotores e beneficiários das ações do PTDRS;
- VI – Emitir parecer sobre programas e projetos no âmbito territorial que forem objeto de convênios ou acordos com outras esferas de governo ou com entidades públicas ou particulares;
- VII – Propor programas de capacitação dos segmentos promotores e beneficiários do PTDRS;
- VIII – Elaborar seu regimento interno no prazo de 06 meses a contar da aprovação deste Estatuto;

b) Reuniões e temas

Conforme pontuado anteriormente, a formação do CTNF se deu já na primeira oficina realizada no território noroeste, em outubro de 2004 em Miracema, de forma a garantir que a *institucionalidade* esperada pela SDT/MDA fosse imediatamente criada, conforme exposto anteriormente. Note-se que a orientação da SDT/MDA era de que os territórios criassem institucionalidades denominadas “Comissão de Instalação de Ações Territoriais” – CIAT. Esta orientação seria uma proposta de criar ao mesmo tempo “*uma institucionalidade*”, mas que não abarcasse nenhum “*modelo definitivo de conselhos*” (Oliveira, 2006). Isso porque seria necessário “superar aquela crítica que se fazia que os colegiados e conselhos eram muito estabelecidos em função de Programas” (Oliveira, 2006).

Em entrevista realizada com representante da SDT de Brasília em 2005, Leão (2006), verificou que uma das metas e conduções principais da SDT dizia respeito ao aproveitamento das “*institucionalidades*” já existentes nos territórios, bem como apoio à criação de novas institucionalidades. No entanto, elas deveriam ser “flexíveis”, tendo sua composição aberta. Quando agentes da SDT-RJ se deparam com instituições já consolidadas (principalmente o CRESMA) que não apresentavam o formato de expressão da sociedade civil, algumas perspectivas se tornam conflituosas.

As reuniões do CTNF, desde seu inicio, eram itinerantes, mas a maioria delas acontecia em Itaperuna, por ser um local de mais fácil acesso a todos os membros dos outros treze municípios. A localidade geralmente é definida também em função dos municípios que estejam *mais participantes*

do conselho. Durante uma de suas reuniões iniciais, em maio de 2005, ocorrida no município de Itaperuna, houve a presença de onze dos treze municípios do território noroeste-fluminense – exceto de representantes das secretarias municipais de agricultura de Miracema e Varre-Sai, e de representantes da FETAG e da EMATER.

Eram discutidos o local de oficinas para o “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, a “cobrança de efetiva participação das entidades” nas atividades do CTNF bem como da importância da “parceria” com o Pronaf/MDA. Esta cobrança se dava tanto pelos representantes do CTNF como pelos representantes da SDT/MDA. Apesar da pressuposta *parceria*, havia um entendimento de que se deveria se mobilizar em torno da demanda das possibilidades de “retorno” do Pronaf infra-estrutura municipal. Esta deveria ser a “*luta*”⁴⁵ inicial do CTNF e concomitante às atividades estimuladas pela SDT/MDA. Outros temas recorrentemente presentes nas atas do CRESMA, conforme pontuado no capítulo dois, faziam parte do conjunto de expectativas e demandas das entidades representadas no CTNF: eletrificação rural, estradas, telefonia rural e Internet, comercialização e apoio às cooperativas, assistência técnica, educação, lazer etc.

E também do mesmo modo como eram realizadas as práticas em torno da antiga configuração regional – sobretudo através do CRESMA - ao lado das atividades correspondentes às decisões sobre elaboração de documentos técnicos, regimentais e oficiais, como a discussão sobre o estatuto do CTNF, eram encaminhados “*documentos*” tanto para os órgãos do governo federal (MDA) e instâncias de decisões de âmbito estadual (CEDRUS). O CTNF, em suas atividades iniciais, ao mesmo tempo em que levava a cabo as exigências da nova forma de gerenciamento dos recursos públicos sob o foco do desenvolvimento territorial, mantinha posicionamentos políticos e reivindicativos que, por vezes, entrava em confronto com a nova política de desenvolvimento territorial. Isto porque os representantes municipais não pareciam satisfeitos com as novas decisões de gestão territorial não apenas por conta de sua “territorialização” como também pela redução dos montantes de recursos que iam para o noroeste como um todo, conforme será visto nos itens seguintes.

Seguindo a lógica da necessidade de estabelecer estratégias de solicitações junto aos distintos níveis de governo (como o fazia o CRESMA), o CTNF encaminharia um documento para o então Secretario de Desenvolvimento Territorial – Humberto Oliveira - bem como à governadora Rosinha Matheus. Para o primeiro seria “*solicitado o retorno*” do Pronaf-infra-estrutura municipal, para a segunda, seria “*pedido*” que interferisse junto a FEEMA para a liberação de uma licença de instalação de entreposto de filetagem do pescado (Pronaf 2003).

Conforme observado no exame dos outros conselhos (nacional, estadual, regional, municipal nos capítulos 1 e 2), esporadicamente, os mesmos recebem a presença de políticos locais ou de representantes de órgãos aos quais se mantinha relação fundamentada em alianças e acordos. A presença de prefeitos e delegados dos ministérios pode ser percebida também no CTNF, como em visitas de prefeitos de onde estejam ocorrendo as reuniões e de representantes da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário – DFDA/RJ.

Note-se que, em reuniões do CONDRAF, conforme vimos no capítulo 1, também era possível que um parlamentar ou assessor estivesse presente, como em caso de comissões e frentes parlamentares. Muito embora o presidente da república ou o governador do estado não visitem as reuniões dos conselhos em níveis nacionais e estaduais – os seus ministros e secretários o fazem. Do prefeito, é esperado que esteja presente esporadicamente em tais “*espaços de concertação*

⁴⁵ Comerford (1999) estabelece uma análise da categoria “*luta*” em mobilizações de organizações campesinas. Note-se que agentes sociais ligados à prefeituras também utilizam essa categoria para legitimar suas demandas entre distintos níveis de governo.

social", estabelecendo articulações e, sobretudo, pactos e acordos sobre a efetiva operacionalização das decisões deliberadas no âmbito dos conselhos municipais, regionais ou territoriais.

Outra situação que os interlocutores costumam experienciar na relação entre os municípios e a SDT-RJ diz respeito ao esporádico corte de recursos para implantação dos programas. Esses cortes se dão ou em função do próprio orçamento do governo federal – como ficara registrado nas atas do CTNF em outubro de 2005, ou por conta de processos de licenciamento, licitações, e outras dinâmicas de funcionamento da administração pública municipal. Assim, veremos adiante que há casos em que após o processo de deliberação no interior do CTNF sobre os projetos e acordos realizados, algumas dificuldades podem estar ligadas a não concessão por outros órgãos estatais de documentos e licenças para operacionalização do projeto. Este fora o caso do projeto de "Filetagem de Peixe" de Santo Antonio de Pádua, que após contratado pelo ministério e liberados os recursos correspondentes, não obtivera licença ambiental junto à FEEMA para execução.

A "má administração municipal" não estaria neste caso, ligada apenas à estrutura de funcionamento e práticas dos agentes sociais que "executam os projetos", pois dependeria também de fatores ligados a estrutura de funcionamento e administração de outros órgãos, tanto os municipais, quanto os estaduais e federais. Por outro lado, também o ministério passa por necessidades de "corte de recursos" e o que é acordado pode não ser efetivado. Foram vários os momentos em que após discussões e decisões, encontramos o informe de que "houve um corte nos recursos". Isto pode ser observado nas atas do CEDRUS, do CRESMA e do CTNF. Por exemplo, este fora o caso de redução de recursos para execução de um projeto em 2005: "de Embalagens vazias de agrotóxicos" de São José de Ubá, onde o ministério (categoria destacada na ata, referindo-se ao MDA), teria mantido a aquisição de um caminhão, "sem comunicar com o CTNF". Isto teria sido considerado pelos conselheiros como "arbitrário por parte do MDA", conforme registro em ata. Como reação a tais medidas, o CTNF encaminharia um "documento solicitando explicações sobre o corte" e também, em decorrência daquela ação do ministério, "adiaria a 5ª oficina territorial até que o impasse [fosse] esclarecido". As oficinas, encontros e reuniões apresentavam-se também como moeda de troca nas regras do jogo estabelecido entre os municípios e a SDT-RJ. Adiar encontros era também fazer com que o ministério jogasse o jogo das condições locais de "implantação" do território noroeste-fluminense.

Em novembro de 2005, com a presença da equipe da SDT-RJ (delegado federal, sub-delegado e consultoria) os membros do CTNF cobrariam "as explicações quanto ao corte de recursos", "sem o conhecimento do conselho". A equipe, por sua vez, justificaria os cortes alegando que o MDA teria sofrido um corte de 30% do orçamento para apoio aos projetos territoriais em todo o país e que, além disso, por se tratar de um projeto de embalagens vazias de agrotóxicos, seria responsabilidade de outros ministérios, como o de meio ambiente e saúde, e não do MDA.

Já em março de 2006, em reunião ocorrida em Itaperuna, com a presença de 26 representantes e a consultoria da SDT-RJ, seria discutido o destino dos projetos territoriais de 2006, com propostas de centros de comercialização de arroz em Miracema, projetos voltados para a cultura do tomate propostos pelos municípios de São José de Ubá e Cambuci, aquisição de tanques de leite pela CAPRINORF (Associação dos Caprinocultores do Noroeste Fluminense), e de Natividade, sugerindo ações voltadas para o incentivo à piscicultura. O consultor da SDT-RJ destacaria que "o importante era a prioridade e abrangência do projeto, atendendo o maior número de agricultores familiares e municípios". Nesta reunião, seria escolhido o projeto de Tanque de Resfriamento para a CAPRINORF, em Porciúncula, e o Centro Regional de Industrialização e Comercialização de Arroz e Grãos em Miracema. O secretário de agricultura de Itaperuna, no entanto, considerava que os projetos ainda não estavam amadurecidos e que era necessário mais discussão de propostas, o que foi voto vencido na reunião.

As reuniões do CTNF, tal como as reuniões dos outros conselhos – CRESMA, CEDRUS, CMDRs, não discutiam apenas os temas ligados ao Pronat. Eram dados informes sobre o programa de Microbacias Hidrográficas, sobre Projetos junto ao Ministério da Integração e sobre a prestação de contas dos projetos territoriais anteriores em execução. Com a presença da consultoria SDT, eram articuladas as realizações de oficinas. Em ata de abril de 2007, consta que o consultor SDT-RJ, “disse algumas palavras de fortalecimento ao conselho”, atuando como mediador das demandas apresentadas pelos representantes do CTNF e as prerrogativas de execução do Pronat pela SDT-RJ.

3.1.6 Oficinas para o Plano Safra Territorial 2007/2008

No mês de abril de 2007, no distrito de Raposo - Itaperuna, ocorreu uma oficina de duração de dois dias onde foram discutidas as metas e demandas para o Plano Safra Territorial 2007/2008. As discussões giravam em torno do aumento da demanda de créditos pelo Pronaf, onde os próprios agentes sociais traçavam algumas estimativas. Segundo seus interlocutores, o Plano Safra Territorial foi feito pra atender às demandas de metas acordadas pelos agentes do território. Esse acordo pretende atingir as metas de desenvolvimento de forma ampla e democrática. Assim, era considerado o que os representantes municipais estimavam ser a necessidade de aumento dos atendimentos de crédito Pronaf.

Além disso, eram discutidas também as metas complementares do PST, tomando como foco principal de ação a necessidade de fazer chegar diretamente nas “bases” de agricultores familiares, as informações relacionadas ao crédito, bem como as devidas formas de acesso aos recursos oriundos do Pronaf.

Segundo o relatório de consultoria desenvolvido pela Plural Cooperativa, para a elaboração do Plano Safra Territorial – PST do Noroeste Fluminense (2007), o PST foi construído em função de entendimentos realizados entre a SAF, SDT e SESAN, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O objetivo deste plano seria o de “*aprofundar mais a qualificação da aplicação dos créditos do Pronaf, articulando-os com outras políticas públicas de modo a se obter níveis de eficiência e eficácia crescentes no processo de desenvolvimento rural*” (PST, 2007). Ao PST caberia o desafio de apresentar *soluções para o desenvolvimento territorial de várias regiões brasileiras: a dificuldade de acessar as políticas públicas (crédito, assistência técnica e comercialização) e na desigualdade com que este acesso é efetivado.* (PST, 2007:6).

Para o planejamento em termos de ações territoriais e apoio aos projetos, é orientada a estratégia de atendimento ao público prioritário: agricultores do grupo B da linha de crédito do Pronaf. Essa indicação e orientação dizia respeito principalmente a proposta de “*implantação*” de agroindústrias.

Segundo consta no PST, a atualização das demandas a partir das oficinas do PST representou a inclusão de mais mil estabelecimentos agropecuários, e inclusão de grupos sociais que não apareciam anteriormente, como pescadores artesanais do Rio Paraíba do Sul, representando aproximadamente 300 famílias.

Durante as discussões sobre as linhas de crédito do Pronaf para o noroeste, apareciam constatações sobre o perfil da agricultura familiar ali existente e sobre as possibilidade de contratação de crédito pelos “Pronafistas B”⁴⁶. Durante as reuniões para o PST, também estavam

⁴⁶ As linhas de crédito individual do Pronaf são classificadas de acordo com a renda bruta anual dos agricultores, para os anos de 2007/2008 houve ampliação das rendas : Grupo B – de até R\$ 3.000,00 para até R\$ 4.000,00 / Grupo C – de R\$ 16.000,00 para R\$ 18.000,00 / Grupo D – de R\$ 45.000,00 para R\$ 50.000,00 / Grupo E – de R\$ 80.000,00 para R\$

presentes os representantes da SDT-RJ, além de membros do CTNF. A partir dos levantamentos sobre as linhas de crédito, surgiam discussões sobre o perfil de agricultor existente no noroeste.

Um dos representantes do CTNF – presidente da Cooperativa da Agricultura Familiar do Noroeste Fluminense – COOPERAFA, localizada em Porciúncula, apontava o suposto erro do consultor da SDT-RJ em não considerar que, no noroeste fluminense, estaria representada a “pobreza rural”:

“COOPERAFA – Vc disse que é contra a COOPERAFA.

SDT-RJ – Eu não sou contra a COOPERAFA, eu não disse isso! O que eu deixo claro, enquanto for necessário, a gente tem que entender como é que essa base se constitui no noroeste fluminense, não são os agricultores mais pobres. O Pronafiano B não está no café, está na colônia de pescadores de Itaocara. Ali não está representada a pobreza do noroeste.

Secretário de agricultura – quem ganha até 250 reais não tem nada pra vender, o que ele faz é produção para o auto-consumo. Vcs estão aqui pra trabalhar com todo o público.

SDT-RJ – A nossa prioridade não é todo o conjunto da população, a nossa prioridade é ligada à base da pobreza rural”.

Destaco este breve diálogo conflituoso porque reflete a polêmica encontrada nos conflitos por legitimidade de ações da SDT-RJ para os beneficiários do Pronat no noroeste fluminense. Além os problemas relacionados ao reconhecimento da representação da sociedade civil, eram também pontuados o fato do público do MDA não ser o público que existiria no noroeste fluminense.

Sobre a evolução do acesso ao crédito Pronaf Grupo B no Brasil, observa-se que, em 1999, não havia, em nenhum contrato do Pronaf, acesso ao crédito B. De 2000 a 2003, apenas os estados do nordeste e alguns estados do sudeste (Espírito Santo e Minas Gerais) acessaram o crédito B, a partir de 2004 (em consonância ao período de criação da SDT e de implantação do Pronat), os estados do norte, centro-oeste e sul do país passam a contratar este tipo de crédito. O Rio de Janeiro, até o ano de 2007, não registrara nenhuma contratação do crédito B, coincidindo apenas com o Distrito Federal. Não se trata aqui de enunciar uma suposta verdade em relação a este problema, mas de identificar que as polêmicas estabelecidas dentre os representantes dos municípios e os agentes da SDT-RJ têm um curso histórico específico, o de reconhecimento e “consolidação do problema social” a ser solucionado: a pobreza rural.

O documento final do PST, oriundo dessas discussões, iria destacar como ações complementares a serem desenvolvidas pelo território para o alcance das metas previstas: i) aumentar o nível de informação dos agricultores sobre as linhas e modalidades existentes do Pronaf e sobre as suas regras de acesso, ii) criar espaços de troca de informação e negociação das regras entre os gestores das políticas públicas e representações dos agricultores e iii) levantar de forma mais apurada as possibilidades de acesso ao crédito pelas mulheres do território, principalmente por parte das agricultoras artesãs (PST, 2007: 6). Ainda considerando o PST como instrumento de planejamento do acesso ao crédito no noroeste fluminense, são apresentadas duas perguntas-chave que considero ser reflexo da conjuntura problemática e cenário dos desentendimentos entre a SDT-RJ e representantes do poder público municipal:

110.000,00, fonte: Secretaria da Agricultura Familiar – SAF/MDA. No caso do agricultor familiar do grupo B, a renda mensal estava em torno de R\$330.

- a) Quais são os fatores que explicam a desigualdade no acesso às políticas públicas no território noroeste fluminense? O que explica o fato de que o histórico do Pronaf neste território evidencia uma concentração do acesso ao crédito em alguns municípios e este acesso cresce somente para os agricultores do Grupo D do Pronaf? e b) Quais são os condicionantes que limitam o acesso ao crédito nas diferentes faixas de renda e grupos do Pronaf no território noroeste fluminense como um todo?

Mais uma vez, uma das explicações dada concerne à falta de solidez do movimento social de representação dos agricultores, aliado a sua falta de capacidade de articulação para organizar a demanda. Assim, a leitura que as consultorias especializadas faziam no território era a de que de que “*as ações estão concentradas no nível do poder público e ainda não das esferas que representam os agricultores, notadamente os agricultores familiares menos favorecidos*”. Outra problemática referente a um bom número de discussões dentre os agentes sociais do território noroeste fluminense diz respeito a concentração do acesso ao crédito do grupo B não “existir” e estar concentrado no grupo D. O que ocorre, na análise e perspectiva de consultores e agentes da SDT, é que agricultores sem terra (parceiros e meeiros, onde estaria a demanda do grupo B do Pronaf) acessam o crédito mediante suas relações com agricultores do grupo D, proprietários de terras, isto em função da maior facilidade e supostos entraves burocráticos que teriam de enfrentar. A demanda de acesso ao crédito B estaria oculta e falseada pela relação de parceria com os proprietários do grupo D. Este problema teria reflexos na concessão de políticas específicas para o grupo B e também na devida caracterização das relações de trabalho e produção desenvolvidas na agricultura familiar do noroeste fluminense.

No mesmo documento, constaria a reflexão do secretário municipal de agricultura de Porciúncula em relação às hipóteses e explicações das consultorias (que acabam coincidindo com o ponto de vista da equipe da SDT-RJ) do PST:

“Acreditamos que o relatório deveria fazer um histórico da evolução do quadro de associativismo nas localidades nos últimos dez anos para cada município. Que movimento social é esse que está se falando? A criação das associações? E como foi esse processo? Por que os esforços para se ter uma organização e representação dos agricultores não estão sendo considerados? Não entendemos essa relação de causa e efeito: agricultores menos organizados são os mais pobres / agricultores mais organizados são os mais beneficiados economicamente! Não se pode afirmar isso porque há agricultores “de sucesso” não organizados, e agricultores pobres organizados (vide assentados). É uma falsa premissa. E o que indica os laços com o poder público? Não se deve assumir uma postura maniqueísta. Poder público é mal, agricultor familiar pobre é bom.” (PST, 2007:54).

A contradição dessa situação concerne ao que fora levantado no capítulo dois: o noroeste fluminense, “a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro”, não estava sendo considerado como o “território mais pobre do estado do Rio de Janeiro”, pelo menos não a partir da sua relevância e representação junto aos agricultores que faziam parte do CTNF.

3.1.7 Oficinas para os Projetos Territoriais

Os momentos de maior mobilização e atividades dentro do CTNF diziam respeito ao período de decisões e elaborações em torno dos projetos territoriais.

Ao final de 2004, Porciúncula foi a prefeitura proponente do 1ºProjeto Territorial. Até o ano de 2004, o território apresentava uma única proposta de projeto para o MDA. Em 2005 foram aprovados os Projetos de Cadeia Produtiva do Café, Empório de Itaperuna e Depósito de Embalagem vazia de agrotóxico em São José de Ubá. . Em 2006, o projeto de arroz de Miracema e de armazenamento de leite de cabra em Porciúncula. Em 2007, seriam aprovados os projetos de Itaperuna e de Itaocara, conforme veremos em seguida.

O montante de recursos oriundos de políticas públicas fazem parte de significativa relevância para a dinamização da economia local. Desde o período de 1996 a 2008, alguns municípios chegam a ter seus 20% de seus recursos como oriundos de programas para a agricultura, tanto do MDA como no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e do Ministério da Integração Nacional.

Tabela 3.1 : Convênios Federais nos municípios do noroeste fluminense – período: 01/01/1996 à 12/02/2008.

Municípios	Nº de Convênios	Convênios Valor Total	Valor Liberado até 12/02/08	Agricultura Nº de Convênios	Conv. Agricultura Valor Total	Valor Liberado Agricultura	Fonte dos Recursos Agricultura	Recursos % da Agricultura
Aperibé	67	8.269.104,11	4.683.448,84	04	420.013,00	420.013,00	MDA, MAPA	5,08
B.J do Itabapoana	87	11.227.215,07	7.578.007,94	05	450.013,00	450.013,00	MDA, MAPA	4,01
Cambuci	56	7.875.637,24	4.345.630,19	04	682.583,00	536.333,00	MDA, MAPA	8,66
Italva	46	3.614.345,03	2.658.746,65	01	133.333,00	133.333,00	MDA	3,69
Itaocara	68	12.084.078,95	6.707.916,87	07	1.067154,00	716.429,00	MDA, MAPA	8,83
Itaperuna	79	14.483.676,50	6.485.995,50	09	1.536.195,88	464.599,88	MDA, MAPA	10,60
Laje do Muriaé	30	2.500.745,68	1.542.740,05	03	186.680,00	186.680,00	MDA, MAPA	7,46
Miracema	78	9.104.764,02	5.924.450,55	14	1.909.259,67	1.909.259,67	MDA, MAPA	20,97
Natividade	58	4.979.876,99	2.935.077,80	05	574.758,00	574.758,00	MDA, MAPA	11,54
Porciúncula	84	11.247.891,86	8.321.033,86	09	1.833.402,45	1.833.402,45	MDA, MAPA, MDS	16,30
S. A. de Pádua	51	6.941.606,18	4.875.909,53	07	1.007.086,05	536.161,05	MDA, MDS, MAPA	14,50
S J de Ubá	40	5.001.883,90	2.677.214,34	03	281.901,00	281.901,00	MDA	5,63
Varre-Sai	38	4.236.129,60	2.014.290,28	04	579.043,00	579.043,00	MDA	13,67

Fonte: Portal Transparência Controladoria Geral da União, em fevereiro de 2008.

Quando observamos, no entanto, a destinação de recursos oriundos do Pronaf infra-estrutura pelo MDA desde o ano de 1996, percebemos como o Pronat fez com que os recursos deixassem de ir diretamente para os municípios para terem de ser destinados em níveis territoriais, o que acarretou, também, na redução dos montantes destinados para o noroeste-fluminense como um todo.

Tabela 3.2 : Recursos do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços e do Pronat até fevereiro 2008

Município	Ano	Pronaf-Infra-estrutura	Total	Pronat
Aperibé	2001/2002 2003	133.333,00 / 46.680,00/ 150.000,00	330.013,00	Não recebeu
Bom Jesus do Itabapona	2001/2002 2003	133.333,00 / 46.680,00/ 150.000,00	330.013,00	Não recebeu
Cambuci	2003	133.333,00	133.333,00	Não recebeu
Italva	2003	133.333,00	133.333,00	Não recebeu
Itaperuna	2000 / 2002 / 2006	46.680,00 / 150.000,00 / 100.000,00 97.919,98	394.599,98	317.846,00 120.000,00 (sem data de liberação)
Itaocara	2001 / 2003	46.679,00 133.333,00	180.012,00	350.725,00 (sem data de liberação)
Laje do Muriaé	2002	46.680,00	46.680,00	Não recebeu
Miracema	2000 / 2004 / 2006	150.000,00 133.333,00	283.333,00	297.586,67 (sem data de liberação)
Natividade	2003	133.333,00	133.333,00	Não recebeu
Porciúncula	2000 2002 2003 2005 2006	150.000,00 46.680,00 133.333,00	330.013,00	362.982,45 46.680,00
Santo Antonio de Pádua	2000 2002 2006	150.000,00 46.680,00 / 133.333,00	330.013,00	49.357,60
São José de Ubá	2001 2002 2004 2006	150.000,00 46.680,00 133.333,00	330.013,00	101.888,00
Varre-Sai	2000 2002 2003 2005	150.000,00 46.680,00 133.333,00	330.013,00	249.030,00
Total			3.284.701,98	1.896.095,72

Fonte: Portal Transparência Controladoria Geral da União, em fevereiro de 2008.

Obs: os recursos do Pronat que constam como “sem data de liberação” dizem respeito a valores conveniados, ainda não liberados. Para a liberação total dos recursos, além de outros critérios, é necessário que o município não possua nenhuma inadimplência financeira –administrativa junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF, do governo federal.

Essa redução do montante de recursos para o conjunto dos treze municípios não teve interferência apenas em termos de recursos econômicos mas também fez com que os representantes municipais tivessem de se (re)arranjar no processo de tomada de decisões no interior do CTNF. Alianças, acordos e disputas pelos recursos ofertados pelo MDA se tornariam, em seguida, foco de novas mobilizações e agrupamentos (sobretudo dentre os representantes municipais das secretarias de agricultura), fazendo emergir novas discussões sobre não mais a “região noroeste fluminense” mas do *território* noroeste fluminense.

As divergências de perspectivas entre os agentes municipais e agentes do ministério se tornam mais evidentes quando dos momentos de preparação e decisões acerca de projetos territoriais, pra onde vão ser destinados os recursos do Pronat. Segundo um dos representantes da SDT-RJ, os maiores problemas e impasses não diziam respeito à redução dos recursos oriundos do Pronaf infra-estrutura, mas sim da possibilidade de “qualificação” dos projetos e real execução dos mesmos. Assim, os dados de 2002, segundo entendimento do representante da SDT-RJ, revelariam que dos 24 projetos contratados no RJ, apenas 11 teriam sido de fato executados até o ano de 2006, o que não chegaria a 50% de execução, segundo depoimento do representante da SDT-RJ.

A não execução de projetos é explicada através dos “entraves e burocracias”, sobretudo ligados aos órgãos públicos federais e municipais. O caso de Santo Antonio de Pádua é ilustrativo. Ao ser contratado no ano de 2003, época dos ainda projetos intermunicipais, o projeto de entreposto de pescado não foi executado por conta da falta de licenciamento ambiental que deveria ser concedido pela FEEMA. Note-se que na reunião do CTNF, uma das discussões e decisões encaminhadas eram referidas a esse problema. Assim, um documento fora encaminhado a Governadora Rosinha Matheus solicitando sua resolução.

Quando se aproxima o período de apresentações de projetos para a SDT-RJ e para o CEDRUS, os membros do CTNF reuniam-se para as devidas discussões e apresentações de propostas. Para a decisão sobre os recursos do Pronat para o ano de 2007, os membros do CTNF reuniram-se durante a realização de Oficina de Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Territorial, no Centro de Treinamento da EMATER de Italva, CENTERJ.

O CTNF não possuía um calendário de reuniões anuais permanentes e tendia a reunir-se quando havia demandas de acordo com as datas estabelecidas pela SDT-RJ em relação à aprovação de projetos e encaminhamentos para o CEDRUS. Por não possuir calendário permanente, esporadicamente, o CTNF realizava reuniões em outros eventos (como cursos) e referendava aqueles momentos como espaços de deliberação. A confusão entre a legitimidade dos espaços de deliberação e os acordos era motivo de acusações mútuas e desentendimentos entre alguns representantes municipais e representantes da SDT-RJ. O curso referido teve duração de dois finais de semana seguidos. No primeiro, foram apresentadas propostas de elaboração de projetos pelos municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Porciúncula, Itaperuna, São José de Ubá, Miracema e Italva. Nesta época, os representantes do CTNF já tinham como preocupação o “*enquadramento do público prioritário do MDA*”. (ata de maio de 2007), posto que já havia sido anunciado pelos representantes da SDT-RJ que o MDA tinha um público específico e prioritário para as ações do ministério: assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, agricultores familiares enquadrados como Pronafistas B. Como encaminhamento desta reunião, ficara decidido, segundo consta em ata, que o projeto prioritário seria o de Italva: “Armazenamento, transporte e comercialização de Leite de Cabra e Derivados”.

Geralmente, há pouco tempo e conhecimentos técnicos para a elaboração dos documentos exigidos, os prazos estabelecidos pelo CEDRUS e pela SDT-RJ são anunciados para os beneficiários mas apenas aqueles que têm mais acesso às informações (como e-mail e contatos mais próximos aos representantes de ambos) sabem dos procedimentos e prazos exigidos. Apresenta-se um projeto com as justificativas de demandas, uma ficha resumo com os valores a serem demandados e um Plano de Trabalho – PT para a sua execução. Após as devidas apresentações, estabelece-se uma priorização dos projetos. Essa priorização é então encaminhada para o CEDRUS, que tem, na câmara técnica, as formas de avaliação e recomendação ou não das propostas. Os representantes municipais deslocam-se até a SEAPPA em Niterói, para apresentarem seus projetos junto à câmara técnica do CEDRUS. Respondem a questionamentos, retornam cerca de dez dias após para esclarecimentos e alterações, e mais quinze dias para o conhecimento dos resultados de avaliação. No decorrer de 2007, a partir do direcionamento do público prioritário estar mais

evidente para os agentes envolvidos, a SDT/MDA deixou como diretriz a possibilidade de “*implantação*” de agroindústrias apenas para os projetos que tivessem como beneficiários os *Pronafistas B*. Desta forma, observa-se uma articulação e preocupação em incluírem nas propostas os seguintes segmentos sociais: assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, mulheres e jovens rurais.

A segunda reunião ocorrida durante o curso no CENTERJ, em 24 de maio de 2007, tida como de “caráter extraordinário”, foi presenciada por mim como ouvinte e observadora durante o seu segundo dia. O mediador da reunião foi um técnico da EMATER-RIO, que após a dinâmica de curso, “abriu espaço” para que os conselheiros tomassem as decisões relativas à aprovação do projeto territorial de 2007, através das metodologias participativas utilizadas pela EMATER (divisão de grupos por afinidades, construção de problemas e priorizações etc). Naquela reunião, além dos membros representantes do CTNF, houve a participação de outros agentes não representados anteriormente: Colônia de Pescadores Z-20, representante do CMDR de Cambuci. Através da divisão de grupos, os mesmos discutiam as propostas de encaminhamento dos projetos territoriais de acordo com o que fora apresentado na reunião anterior pelos municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Porciúncula, Itaperuna, São José de Ubá, Miracema e Italva. Novamente, se realizou outra votação, desta vez, para os “projetos complementares”, aqueles que seriam realizados caso houvesse recursos disponibilizados pelo MDA, além do primeiro projeto escolhido como prioritário na reunião anterior: o de Italva. Esta reunião teve, no entanto, um fato polêmico, segundo os interlocutores. O delegado da DFDA-RJ chegara ao encontro solicitando que fosse votado também, além dos anteriormente citados, o projeto de revitalização do “Mercado de Ponto de Pergunta”, em Itaocara.

A partir do aceite do CTNF, foi realizada nova votação de projetos complementares. Assim, o CTNF elenca os seguintes: 1º) Fortalecimento da Organização da Agricultura Familiar do Noroeste Fluminense (Porciúncula), 2º) Central de Classificação Embalagens e Acondicionamento de Produtos da Agricultura familiar e Pesca Artesanal do Noroeste Fluminense (Itaperuna), 3º) Desenvolvimento do Artesanato Territorial (Bom Jesus do Itabapoana), 4º) Fábrica de Ração, 5º) Construção de Pequena Agroindústria para Desidratação de Olerícolas e Frutas (São José de Ubá) e 6º) Revitalização do Mercado de Ponto de Pergunta (Itaocara). A partir desta priorização, os agentes sociais do CTNF deveriam, agora, consolidar os projetos (qualificar de acordo com a terminologia da SDT) e lidar com os trâmites burocráticos e técnicos para possibilitar sua aprovação na reunião do CEDRUS referente à aprovação de projetos territoriais. Formalmente, esta fora a situação relatada em ata. No entanto, havia discordâncias quanto a situação de votações, momentos de priorizações e decisões sobre os projetos que seriam levados para o CEDRUS como democraticamente escolhidos pelo CTNF. As disputas eram centradas, sobretudo, entre os municípios de Itaperuna, a representação de Itaocara e sobre as possíveis manobras que teriam sido estabelecidas para escolherem o projeto de Italva como o projeto central para adesão ao Pronat (na votação do dia anterior do curso). Havia também, a polemização sobre a situação de Itaocara.

O segundo dia de curso (reunião do CTNF), em mais uma reunião extraordinária do CTNF, os representantes discutiam as decisões estabelecidas no dia anterior, sobretudo sobre o receio de que o projeto de Itaocara (município que não estava participando do CTNF) fosse o de fato escolhido pelo MDA e que medidas deveriam ser tomadas. Além disto, a Colônia de Pescadores Z-20 passou a ser membro regional do CTNF, bem como convites à UNACOOP e Colégios Agrícolas para que passassem a fazer parte do conselho. Localizada em Itaocara, a UNACOOP seria a suposta gestora do projeto que seria da vontade da SDT-RJ. Nesta reunião, também foi votado novo representante para o Núcleo Coordenador provisório do CTNF, que deixara de ser o secretário de agricultura de Porciúncula para assumir o presidente da COOPERAFA como coordenador provisório.

Apesar de não dispor da lista de participantes dessa reunião, era possível perceber que para cada município havia aproximadamente dois representantes da sociedade civil e um do poder público, muito embora isto não se confirmasse para todos os municípios. Para garantir a escolha de seus projetos, os representantes da sociedade civil e do poder público de cada município teriam de votar em seu próprio projeto. Não havia, desta forma, uma cisão ou um suposto posicionamento contrário entre sociedade civil e poder público, mas sim uma disputa e articulações dos municípios entre si para garantirem que seus projetos fossem, ao menos, priorizados.

De acordo com a ata da 21ª reunião extraordinária do CEDRUS, cujo tema era a aprovação dos projetos territoriais de 2007, foram apresentados (após as discussões e decisões estabelecidas no CTNF) os seguintes projetos do território noroeste fluminense:

- Fortalecimento da Organização da Agricultura Familiar do Território Noroeste Fluminense – município de Porciúncula: aprovado com 10 votos a favor, 4 contra e 2 abstenções.
- Implantação de Central de classificação, embalagem, acondicionamento e realização da venda da produção diversificada da agricultura familiar e da pesca artesanal no noroeste fluminense – município: Itaperuna: aprovado com 13 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção.
- Revitalização do Mercado de Ponto de Pergunta – município: Itaocara: aprovado com 15 votos a favor e 2 abstenções.
- Estruturação do Escoamento e comercialização do Leite de Cabra – município: Italva: aprovado com 9 votos a favor, 2 contra e 5 abstenções
- Criação de unidade de beneficiamento de produtos da agricultura familiar – município de São José do Ubá: parecer contrário, com uma abstenção do CESMA.
- Roçarte – Desenvolvimento do Artesanato Rural no Noroeste Fluminense – município: Bom Jesus do Itabapoana: parecer contrário, com uma abstenção do CESMA.

Dos projetos apresentados, foram aprovados pelo CEDRUS os relativos aos municípios de Itaperuna, Porciúncula, Italva e Itaocara. No entanto, não bastariam, para a alocação de recursos dos referidos projetos aprovados, os pareceres emitidos pelo CEDRUS. A SDT realizaria ainda uma avaliação sobre a qualificação e viabilidade de execução dos projetos, o que fora colocado naquela reunião de novembro de 2007 como parte que não competia à SDT-RJ, mas sim de uma consultoria vinda da SDT de Brasília. O delegado da DFDA-RJ notava, no entanto, que os pareceres são parâmetros estabelecidos pelo MDA mas que isso não garantiria a aprovação ou não dos projetos. O sub-secretário estadual da agricultura, destacava que “é possível o conselho aprovar um projeto que não tenha obtido parecer favorável da CTCAF, pois pode haver a inclusão de informações novas, mas acha estranho que os projetos priorizados pelo território não foram aprovados e que outros tenham sido e ninguém sabe porquê”. O consultor da SDT-RJ constataria que a ordem de priorização dos projetos estava sendo considerada pela SDT-RJ e que estaria aguardando a emissão dos pareceres realizados pela consultoria externa da SDT/MDA.

A ordem de priorização de projetos era uma garantia – por parte de alguns representantes municipais do noroeste, de que em sendo votados projetos no espaço do CTNF, o campo de decisões sobre o destino dos recursos do Pronat continuaria sobre o controle dos agentes sociais do CTNF e não, como uma escolha realizada pela SDT-RJ. A SDT-RJ, por sua vez, não parecia reconhecer as decisões realizadas nas reuniões do CTNF relativas às escolhas dos projetos como fruto da concertação entre a “sociedade civil” e o “poder público”, mas como uma manipulação de secretários municipais de agricultura – mormente os mesmos que fazem parte do CRESMA- para fazerem valer seus interesses políticos e personalísticos. Os conflitos estavam, àquela época, acirrados e mais evidentes, pois durante o curso/reunião foram presenciados não apenas conflitos entre a SDT-RJ e os representantes municipais, mas também dentre os próprios representantes municipais entre si na aprovação de quais deveriam ser os projetos territoriais.

Outra reunião, ocorrida em outubro de 2007 no município de Itaperuna, com a presença do delegado da DFDA-RJ, serviria como uma tentativa de esclarecimentos sobre as escolhas dos projetos para o ano de 2007. O delegado reafirmaria no CTNF o que fora dito no CEDRUS: “*não é da competência da DFDA-RJ penalizar, aprovar ou reprovar projetos e sim, emitir algum parecer através da assessoria técnica para o ministério e que em momento algum ela tem o poder de estar aprovando ou reprovando projetos*”⁴⁷. Assim, continuava o registro na ata:

“(...)*supondo que todos os projetos estejam dentro do padrão estabelecido pela técnica do MDA para serem operados por um determinado recurso, neste caso, o MDA leva em consideração a priorização do CTNF, do contrário quando ele não estiver dentro dos critérios exigidos e não tiver sua finalidade bem definida, a priorização sofrerá modificação e o MDA direciona aquele para o qual o público alvo está disposto a trabalhar*”.

(delegado da DFDA-RJ, reunião do CTNF, outubro de 2007).

Quanto ao entendimento sobre o caráter efetivo do CTNF, o delegado destacaria ainda que “*pessoalmente não tem nada contra o conselho, mas quanto à questão estrutural, ele não apresenta paridade entre o poder público e a ação não governamental*”. Ao que parecia, ter dois terços de composição da sociedade civil em contraposição a um terço do poder público, ainda não faria do CTNF a *institucionalidade* almejada pela SDT-RJ. Mais do que numericamente (e a decorrente paridade relacional entre poder público e sociedade civil) o perfil dos agricultores que estavam representados no CTNF não seria o perfil da “pobreza rural” do noroeste fluminense.

Acionava também justificativas técnicas para a reprovação do projeto de Italva, que tinha sido escolhido, por alguns representantes do CTNF e pelo voto, como projeto prioritário a ser implantado.

Em sua presença no CTNF o delegado faria explanações sobre a definição de território:

“*a idéia de território tem a ver com a afinidade geográfica, cultural, agrícola, tudo isto é ação territorial, quando chega ao Rio é a de que se tem três ou quatro times jogando de forma diferenciada (...) afirma existir divisões de grupos para priorizar projetos e que para não tomar partido nem nenhum grupo não aceitou tomar assento no conselho, que a idéia do território é somar*”.

Sobre a polêmica de aprovação do projeto de Itaocara, diz o registro de sua fala: “*se perguntar ao secretário de Itaocara porque ele não participa deste conselho ele vai afirmar que é uma panela*”. Um dos representantes, ao reagir às considerações do delegado relatava que “*Itaocara nunca participou do CTNF*”. O delegado consideraria que não poderia prejudicar os agricultores de Itaocara por conta do secretário (municipal de agricultura), ao que um representante de Santo Antonio de Pádua continuaria afirmando que ninguém de Itaocara jamais participou, nem do poder público, nem das associações rurais. Naquela reunião, fora colocado ainda que os representantes do CTNF teriam se articulado para que os representantes da SDT-RJ não estivessem presentes no momento de apresentação dos projetos. Os representantes municipais não aceitavam o fato de um projeto que não foi discutido no CTNF ter sido aprovado, sem passar pelas discussões do CTNF, o que teria desqualificado os membros do conselho. O que estava em jogo era o resultado

⁴⁷ A partir desta oficina, algumas reuniões passaram a serem gravadas por alguns de seus representantes. As atas eram elaboradas em cima das colocações gravadas. O fato de estar gravando tentava dar conta também das disputas e discordâncias entre os municípios, este fora o caso do secretário de agricultura de Itaperuna, que certa vez relatou: “está tudo sendo gravado”.

das aprovações dos projetos pelo MDA: o de Itaocara – tinha sido aprovado com ressalvas e o outro – o de Itaperuna – aprovado também com ressalvas.

Outro secretário municipal de agricultura – de Italva declarava sua surpresa com relação ao entendimento de que eles seriam uma “panelinha”. Segundo ele, na perspectiva da DFDA-RJ, onde houvesse secretários reunidos, ali, seria uma “panelinha”. Afirmava, em entrevista realizada, que “os secretários também são representativos, são indicados por um prefeito eleito pelo povo”. Pois o que parecia ser legítimo para um lado (secretários municipais de agricultura), parecia ser o problema do território noroeste fluminense para a SDT-RJ: ter maior organização do poder público do que da sociedade civil organizada, ou ainda, e o que parecia ser mais lamentável pelos representantes da SDT-RJ, o CTNF possuir organizações de base da agricultura familiar que estariam sendo cooptadas pelos poderes públicos locais. Para a SDT-RJ, a governabilidade existente nos municípios era uma governabilidade atrasada, fundada nos modelos de relações políticas clientelísticas e sob o poder e mando dos chefes políticos locais.

Essa perspectiva tem a ver com a visão da política como algo negativo, como realizada de forma personalística e fazendo prevalecer os interesses pessoais de prefeitos e seus secretários municipais. A panelinha estava referida, certamente, aos secretários reunidos no CRESMA, que teriam, dentre outras, a prática de reunirem-se antes das reuniões do CTNF para já irem com decisões articuladas para as decisões a serem tomadas no âmbito do CTNF. Nesse sentido, podemos perceber que a parceria e união preconizada por alguns pressupostos teóricos e discursos se tornam um tanto contraditórias com as representações que os agentes sociais da SDT-RJ e de alguns grupos de secretários municipais de agricultura tinham uns dos outros. Evidentemente, os conflitos e tensões como estas estavam circunscritos a momentos mais específicos de discordâncias sobre decisões tomadas e práticas locais observadas, especialmente quando a SDT-RJ declarava os resultados de escolhas de projetos.

Assim, outro problema presenciado pelos agentes dizia respeito à não divulgação da proposta de Itaocara nas reuniões antecedentes à reunião de aprovação. O secretário de Italva iria colocar: “o CTNF se reuniu, trabalhou nos projetos e até a reunião de Italva (a do curso) ninguém sabia da existência do projeto de Itaocara, e acaba tendo um parecer favorável do MDA”. Este tipo de situação, aprovar um projeto que não fora discutido no CTNF faria com que os agentes municipais (das prefeituras e da sociedade civil) reafirmassem as polaridades existentes em suas relações com a SDT-RJ. Seria “passar por cima” do espaço que fora criado exclusivamente para as decisões sobre o Pronat, programa alvo do desenvolvimento territorial no noroeste fluminense. Uma representante do CTNF, ligada a organização de mulheres artesãs no noroeste fluminense, colocaria ainda que:

“deu a entender a partir da reunião de Italva, mesmo sem poder provar, que estaria certa a aprovação do projeto de Itaocara, naquele dia o CTNF concordou em colocar na lista de projetos priorizados o projeto de Itaocara sem ser apresentado e discutido no conselho, com o compromisso de que o fizessem na próxima reunião, o que não aconteceu até hoje”.

O delegado da SDT-RJ declararia ainda, em reunião do CTNF, que esteve presente a Itaocara para conhecer o Mercado de Ponto de Pergunta e que aquele seria um “*baita projeto*”. Sua perspectiva com relação aos possíveis resultados e impactos do projeto de Itaocara caminhava de forma contrária ao que os membros atuantes à época no CTNF consideravam sobre o projeto aprovado.

Um dos representantes de Italva afirmaria que “*se houve um despertar em favor do projeto de Itaocara ele deveria ser aprovado a partir da discussão do CTNF, que é o foro justo e legítimo*

para discussão de projetos do Noroeste ou se perde a legitimidade do mesmo." Na verdade, desde o início de sua criação, o CTNF passava por conflitos de legitimidade junto a SDT-RJ. Especialmente por sua composição (não formal, afinal de contas eram dois terços da sociedade civil contra um terço de poder público) e organização mais ativa estar centrada na atuação dos secretários de agricultura que também faziam parte do CRESMA.

Outra questão que entrava em jogo e era motivo de desentendimentos na relação entre a SDT-RJ e o CTNF dizia respeito aos pareceres contrários emitidos pela consultoria do MDA, para avaliação da qualificação ou não dos projetos. De fato, eram precárias as condições de redação e elaboração de metas nos projetos. Faltava conhecimento técnico por parte até mesmo de alguns secretários de agricultura (que teoricamente tinham mais acesso às informações do que presidentes de associações de agricultores familiares) para construção dos itens dos projetos (planos de trabalho). Parecia, portanto, haver uma certa deficiência técnica e contavam os municípios que estariam melhor assessorados para elaboração de projetos. À par do conteúdo das qualificações ou não dos projetos (já que não tive acesso aos mesmos, apenas os de Porciúncula e de Bom Jesus de Itabapoana, aos quais tive participação na redação do texto do projeto⁴⁸) a leitura que era feita dos pareceres contrários polarizava de um lado, os representantes do CTNF entendendo que estariam sendo pré-julgados pela consultoria especializada (em função dos conflitos existentes com os representantes da SDT-RJ) ou que os consultores técnicos já vinham com a "decisão de cima" sobre quais projetos deveriam ser aprovados. Por outro lado, a SDT-RJ reafirmava a necessidade de mais amadurecimento e qualificação técnica das propostas encaminhadas como forma de fundamentar a negação aos projetos priorizados no CTNF.

A não aprovação, por parte do MDA, dos projetos selecionados pelo CTNF teria consequências junto à dinâmica local de relações entre os secretários e representantes do poder público municipal e a sociedade civil (agricultores familiares). Um dos representantes de Santo Antônio de Pádua reafirmara:

"Como nós vamos chegar para um agricultor que participa de dois dias seguidos de reuniões, deixando suas atividades no campo, para discutir projetos A, B ou C e depois dizer a eles que um projeto que eles não conhecem é o que foi aprovado? Isso iria causar indignação e o consequente esvaziamento do conselho."

Estavam em jogo ainda, nessa situação de não aprovação de projetos que eram os escolhidos pelos conselheiros (através do voto), não apenas a explicação para os seus representados (suas bases) acerca da desqualificação técnica dos projetos, estavam em jogo também os recursos políticos e prestígio dos secretários municipais de agricultura em terem os dispositivos necessários para conseguirem implantar os projetos em seus municípios. Ter de explicar as suas bases que o projeto não apresentado teria sido escolhido era, além de desonroso para os secretários, explicar também que a ida a reuniões, o estímulo à participação no espaço dos conselhos territoriais não teria valido a pena. Conforme pondera Leal:

⁴⁸ Me fora solicitado à época que contribuísse na elaboração dos projetos de Porciúncula: Fortalecimento da Organização da Agricultura Familiar do Noroeste Fluminense e de Bom Jesus do Itabapoana: Desenvolvimento do Artesanato Territorial. Essas participações se deram em função da presença ao curso para os conselheiros do CTNF, onde foram elaboradas as propostas. Inicialmente, me sentia constrangida em estar escrevendo os projetos para os grupos, especialmente para o grupo de mulheres do artesanato, que tinham maior dificuldade de elaboração de projetos. Assim, estava "interferindo" no que me propunha a analisar. No entanto, não era esse o significado atribuído pelos meus interlocutores a minha participação e colaboração. Esses projetos, apesar de aprovados pelas instâncias do CTNF e CEDRUS, não foram provados pelo parecer técnico da "SDT de Brasília", por falta de qualificação, segundo os argumentos constantes nos pareceres.

“(...) a falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com freqüência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e a sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de *foot-ball*, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoas suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança.” (Leal, 1945:37).

Se eram ou não chefes políticos locais os secretários municipais de agricultura do CTNF não está em questionamento nesta dissertação porque isto iria depender de outra pesquisa e análise de dados. Importa identificar o papel que é esperado da administração pública local: fazer com que os projetos cheguem a seus lugares de origem. Deverão ser os agentes capazes de, para além de suas esferas de atuação no município, conseguirem se articularem com outras esferas governamentais de forma a melhorar as vidas das pessoas do lugar através de construções, veículos, etc.

Restaria, portanto, aos secretários, desqualificar a atuação da SDT-RJ no território (acusando-a de certos tipos de pré-concepções como as de serem panelinha) e, mais ainda, personificar os conflitos nas figuras do consultor da SDT-RJ (articulador estadual à época), e o delegado “do ministério”, além de outros representantes da SDT-RJ.

Esporadicamente, apareciam as diferenças de perspectivas sobre o público prioritário do MDA e a realidade do noroeste fluminense. Para os representantes dos municípios, a SDT-RJ teria deixado transparecer, desde o inicio das articulações do Pronat, um “certo preconceito” com o território noroeste, que não tinha agricultor familiar do grupo B. A legitimidade do conselho também entrava em jogo a todo momento, de um lado, a SDT-RJ avaliava como um conselho manipulado pelos secretários de agricultura, por outro, os secretários e alguns representantes municipais avaliavam que a SDT-RJ não reconhecia o CTNF porque não tinha assentado dos programas de reforma agrária, não tinha agricultor familiar do grupo B, e não tinha pescadores artesanais representados:

“Já que o MDA elegeu a região como prioritária criando o território, então esta discussão não justifica a posição do ministério na desqualificação dos projetos. Foi colocado pelo MDA que nós teríamos um articulador para nos ajudar na elaboração dos projetos. Se um projeto se apresenta inconsistente, vamos tentar ajustá-lo porque este é o nosso objetivo” (representante de Santo Antonio de Pádua, outubro de 2007).

O representante de Santo Antonio de Pádua tecia, na reunião, considerações sobre o conflito relacionado à aprovação do projeto de Itaocara: “*destacou a importância de Itaocara e da UNACOOP no conselho, mas que ficou magoado com o delegado, sendo ele parceiro, não ter se posicionado quando da declaração do secretário de Itaocara (sobre a suposta panelinha) e ainda dar um parecer ao projeto deles, mesmo não tendo sido discutido no conselho*”. A confusão das práticas em torno da elaboração e aprovação dos projetos vinha à tona quando o representante da UNACOOP, presente à reunião de outubro de 2007, declarava que “o projeto de Itaocara deveria ter sido discutido no interior do CTNF para garantir a sua legitimidade”. Parecia, portanto, que a mediação do projeto de Itaocara era realizada pela SDT-RJ para culminar em sua aprovação, o que tensionava o poder dos secretários de agricultura e do CRESMA nesse processo, além de ressaltar que a sociedade civil presente no CTNF à época não estava constituída pelo público prioritário do

MDA (pronafistas B). A gestora representante do futuro projeto de Itaocara – UNACOOP – concordava com os posicionamentos dos conselheiros do CTNF – ao menos no espaço de reunião, reconhecendo que a sua não discussão no conselho fragilizava o projeto politicamente.

A representante do artesanato destacava que “*mesmo com quatro dias de capacitação, estavam todos meio perdidos e que o projeto de Itaocara era “pedra marcada”, e que “parabenizava os secretários que se fazem presentes no conselho com assiduidade, e que a sociedade civil deveria fazer o mesmo*””. Este tipo de declaração, partindo de uma representante da sociedade civil reflete significativamente o ponto ao qual esta dissertação pretende chegar. A falta de organização, presença e mobilização por parte dos representantes da sociedade civil no território noroeste fluminense, ao menos aquelas que estavam representadas no CTNF, fazia com que os secretários municipais de agricultura parecessem mais organizados e mobilizados que a sociedade civil. O interessante de observar é que não se trata de equilíbrio meramente quantitativo dentre os dois segmentos, pois muitas vezes havia até mesmo mais representantes da sociedade civil do que os do poder público. O problema parecia estar em que as tensões, acesso às informações, e principalmente, o conhecimento das regras do jogo político entre os municípios e o ministério circunscrevia-se muito mais aos secretários de agricultura. Além disso, é importante lembrar que, à época do início da operacionalização do Pronat no noroeste fluminense, não seriam as associações ou ONG’s que seriam as convenientes dos contratos (que assinariam os convênios com o governo federal), mas sim as prefeituras municipais. Para isto, haveria que se ter concordância dos prefeitos em relação a implantação dos projetos e ainda as contrapartidas necessárias para sua execução. Dependendo dos valores dos projetos e do montante de contrapartidas a serem oneradas aos municípios, caberia aos secretários de agricultura conseguirem isso junto a seus respectivos prefeitos.

A justificativa, por parte de alguns representantes municipais sobre a baixa participação da sociedade civil estava também, por vezes, fundada na falta de adequação de tempo de duração dos encontros – que não estaria de acordo com as dos agricultores -, com a falta de recursos e infra-estrutura disponível para a viabilização de reuniões (veículos, hospedagem quando necessário). Parece que as atividades do CTNF não passavam por um processo pedagógico e ao mesmo tempo logístico para a gestão dos representantes das associações, que garantisse sua participação. Além disso, contava-se com baixos níveis de envolvimento e participação por parte dos agricultores nestes espaços, tensos e polêmicos dentre as disputas para a aprovação dos projetos territoriais.

O que se observava com freqüência, apesar de exceções pontuais, era a polarização do jogo de disputas entre as prefeituras e os agentes da SDT/MDA. Se o foco principal, ou ao menos a justificativa mais comum às ações e práticas, objetivadas, sobretudo, na destinação de recursos, era o de integração e participação dos agricultores nos processos decisórios da então conclamada sociedade civil, o exercício da fala e da participação ativa no jogo era perpetrada majoritariamente por aqueles segmentos. Além disso, apesar dos representantes da agricultura “serem presidentes de associações rurais”, indicados a partir do próprio CMDR’s (que, lembremos, segundo alguns pontos de vista, eram cooptados pela administração pública municipal) em sua maioria, o controle e manifestações da fala diziam respeito a grupos específicos, quando não, os mesmos representados nas instâncias do CRESMA.

Geralmente, quem mais falava nas reuniões não eram, de fato, os agricultores familiares, e sim os secretários de agricultura ou técnicos que sabiam “jogar” as regras do jogo no encaminhamento de propostas e deliberações a serem realizadas. Muitos representantes de sociedade civil eram presidentes de associações rurais, mas que, raras exceções, dispunham de pouco capital político para as negociações estabelecidas nas oficinas territoriais, sobretudo quando havia a presença de membros da SDT-RJ, o que acabava por acarretar um clima mais tenso e conflituoso do que as reuniões esporádicas do CTNF. Quem participava ou não do conselho era um

tema recorrente e motivo de controle dos representantes entre si de forma a justificar aqueles que estariam, de fato, aptos a serem contemplados pelos projetos de desenvolvimento territorial.

Na percepção do secretário de Santo Antonio de Pádua, por exemplo, o processo de implantação dos projetos não coincidiam com as prerrogativas de participação da sociedade civil e do poder público municipal organizados nos territórios. A aprovação dos projetos que seriam encaminhados para o CEDRUS foi um período de tensões e divergências dentre os agentes da SDT-RJ e os representantes do CTNF:

“Itaocara não participa, tem quatro anos que eles não participam de nada, nessa última reunião do CTNF ficou muito claro que o conselho ainda está um pouco imaturo nessa questão de autoridade na região. Porque lá na reunião todo mundo apresentou os projetos e tal e no ultimo dia do curso o delegado estava aí e abriu pra apresentação de novos projetos, foi quando Itaocara mandou um representante aquele dia só pra apresentar o projeto de Itaocara, no mercado de Ponto de Pergunta. E o que se ouve falar é a possibilidade de esse projeto ganhar ser muito grande. O projeto de Itaocara, se ganhar eles não foram no dia da apresentação do projeto lá em Itaperuna, não foi feito ficha-resumo, ninguém sabe de nada. Mas o projeto foi para Niterói. Está havendo um atropelo muito grande, então isso pode vir a dar um problema na região, acho que vai haver um racha, vai ficar provado que o CTNF não está tendo muita autoridade na região.”

O entendimento da forma de realização da democracia correspondia, na percepção dos agentes, aos níveis de participação e decisão supostamente partilhadas entre os secretários municipais de agricultura e as representações dos agricultores familiares (geralmente presidentes de associações). Aprovar um projeto que não teria “passado” pelo CTNF, seria, portanto, uma medida de enfrentamento dentro do campo de decisões do CTNF, o que não deveria caber a SDT-RJ, segundo os agentes dos municípios:

“Vieram pra cá e criaram esta situação de democracia, a criação do conselho, pro conselho definir, agora o ministério ir pra dentro do conselho e impor as coisas? Por quê que eles (os representantes de Itaocara) não voltam a participar e criam uma situação favorável? O problema todo é esse, porque os caras não participam, o secretário mandou um cara da secretaria e chegar lá e lançar o projeto assim? E querer empurrar isso goela abaixo? Tanto é que eles não voltaram, eles não foram em Ubá (reunião seguinte) pra fazer apresentação do projeto, não foram em Itaperuna pra fazer a ficha-resumo e o projeto foi parar no CEDRUS, então está havendo um atropelo muito grande nisso aí, o negócio tá muito escancarado.” (Secretário de Agricultura de Santo Antonio de Pádua, 2007).

Ainda com relação à polêmica sobre a aprovação de um projeto que não passou pelas discussões do CTNF, em outubro de 2007, o tema *SDT-RJ* estaria presente novamente em reunião realizada em Itaperuna com a presença de representantes da SDT-RJ e os representantes do CTNF, onde teria se estabelecido o seguinte entendimento por parte dos membros conselheiros:

“(...)confirmado para o CTNF a predisposição do MDA em beneficiar a aprovação do Projeto de Revitalização do Mercado de Itaocara, atropelando e desrespeitando as decisões do CTNF (...) e que o projeto de “Estruturação do Escoamento e da comercialização de Leite de Cabra”, priorizado em 1ºlugar, havia sido desqualificado, demonstrando certo desconhecimento

dos técnicos que deram parecer sobre o projeto.” (Ata do CTNF de outubro de 2007).

Assim, o ponto de vista dos secretários de agricultura e de outros representantes membros do CTNF era de indignação com relação à aprovação de um projeto que não tinha sido discutido no interior daquele espaço. Por outro lado, por parte da DFDA-RJ, seriam apresentadas, dentre outras, as seguintes justificativas para a aprovação de um projeto que não foi discutido no âmbito do CTNF:

“não é da competência da delegacia penalizar, aprovar ou reprovar projetos e sim, emitir um parecer através da assessoria técnica para o ministério e que em momento algum ela tem o poder de estar aprovando ou reprovando projetos” e ainda que: “o delegado rebate ainda dizendo que não pode penalizar os agricultores de lá (de Itaocara) por causa da ausência do secretário”. (Ata do CTNF, de outubro de 2007).

Não apenas o poder público de Itaocara não se fazia presente como também a sociedade civil, representada pelos agricultores familiares de lá. Muito embora o nível de organização comunitária se mostrasse desfavorável, apoiar um projeto de agricultores cooperados junto a UNACOOP parecia estar muito mais de acordo com os objetivos de alcance aos agricultores familiares mais pobres (pronafistas B) no noroeste fluminense do que aqueles ligados a COOPERAFA, cafeicultores e produtores de leite. Como mediadores dos programas de desenvolvimento territorial, os agentes da SDT-RJ e DFDA-RJ atribuíam a si a responsabilidade de, senão formalmente aprovar projetos, ao menos de alcançar outras localidades que não estavam devidamente representadas e atuantes junto ao CRESMA do noroeste fluminense, e, segundo seus pontos de vista, consequentemente, junto ao CTNF. Além disso, não parecia estar claro para os agentes (representantes das administrações públicas locais) o que os projetos precisavam ter para serem aprovados e quais as instâncias que de fato tinham o poder de aprovação dos mesmos, se a SDT-RJ, se o CEDRUS ou alguma decisão “vinda de Brasília”.

3.2. As oficinas territoriais como campo de observação de conflitos e alianças

As oficinas territoriais ou “oficinas de desenvolvimento” são tidas como uma das formas de articulação interinstitucional pois *“permite uma verticalização desde baixo pra cima, rompendo as visões setoriais normalmente predominantes nas políticas públicas descendentes”*. (BRASIL, 2005))

Segundo as formulações de Neves (1997), os processos de mudança acarretam em novas lutas sociais, manifestadas através de conflitos de interesses e posições. Assim, são nas oficinas territoriais que se externalizam publicamente posicionamentos e divergências sobre as formas de condução do processo de mudança. Além disso, que fica evidente que o processo de mudança em si não teve o mesmo significado para todos os agentes envolvidos, ou seja, a mudança na estrutura decisória e de gestão de programas de desenvolvimento apresenta peso diferenciado para os agentes, nem sempre se constituindo como prioridade ou questão relevante para ambas as partes.

As oficinas territoriais são um *locus* privilegiado de análise do processo de “implantação” de uma política de desenvolvimento territorial porque aglutinam distintos agentes e interesses, sobretudo, no caso aqui exposto, ligados ao rural fluminense. Além disso, evidenciam as dificuldades e impasses de “implantação” de um *território*, onde estão manifestados variados interesses e entendimentos oriundos de formulações estatais e formulações locais.

Há que se notar que no jogo de valorizações de falas e discursos, aos representantes da agricultura familiar eram direcionados os seus focos de legitimação, ou seja, havia uma tensão em perceber e promover que os agricultores - que a base – estivesse “falando, participando”. Notava-se no entanto, que as discussões e falações eram, em sua maioria, entre os agentes da SDT e das prefeituras municipais, não se tratava de polarizações entre sociedade civil e poder público mas entre representantes dos municípios e agentes da SDT-RJ.

Enquanto eventos principais das realizações e encontros entre os municípios e a SDT-RJ, as reuniões do CTNF e as oficinas territoriais eram espaços diferenciados de realização de ações e de formação de um campo de interesses. No entanto, há que se pontuar que as duas instâncias representavam momentos diferenciados de tais encontros.

Era no momento das oficinas territoriais que se tinha ampliação, além do número de participantes, também das formas de apresentação pública de entendimentos e desentendimentos. As decisões tomadas nas oficinas eram tidas também como as mais democráticas por contarem com participação maior de outros agentes sociais que não compunham os núcleos do CTNF.

No escopo de intervenções do ministério junto ao território no ano de 2006, foi contratado um articulador territorial pela FETAG. Segundo a SDT-RJ, essa articulação era a prioridade de ação do ministério no território. Esta articulação seria a possibilidade de se estabelecer uma rede de integração entre os segmentos, dinamizar o CTNF e suas pautas, bem como “conhecer de perto” e de tomar conhecimento do porquê algumas prefeituras não participarem do CTNF.

Para a SDT-RJ, havia confusão de papéis e escopo de ação dos agentes em torno dos espaços de decisão. Assim, a maior participação inicial era, principalmente nos anos de 2004, 2005 do “poder público”. Além disso, algumas reuniões do CRESMA eram na parte da manhã e do CTNF da tarde. Isso chamava atenção dos representantes da SDT-RJ no sentido de que as decisões fossem tomadas no espaço do CTNF poderiam ser direcionadas pelo CRESMA. No entanto, há o reconhecimento do ministério do papel do CRESMA.

Esse reconhecimento se dava, principalmente porque, de fato, a política pública “precisa” dos municípios para a contratação dos recursos, ou seja, em localidades onde não haja a contrapartida da prefeitura e os modos de execução do projeto pelo “poder público local” há impasses e dificuldades de “implantação” da política territorial⁴⁹. Dessa forma, o problema não seria a presença do poder público mas a ausência e baixa participação – na prática – da sociedade civil.

No que diz respeito à suposta “confusão de papéis” entre o que seria o CRESMA e o que seria o CTNF, a SDT/MDA identificava como uma dificuldade de atuação presente “mesmo após três anos de trabalho”. Isto porque haveria um entendimento de agentes do território que não o próprio CRESMA de que um e outro seriam “a mesma coisa” (sobretudo por conta de todos os membros do CRESMA participarem do CTNF). Assim, haveria pessoas no território que não participariam do CTNF “por não querer, por algum motivo, se vincular ao CRESMA, por achar que é um fórum de secretários e não da sociedade civil, e acham que não tem representação”. (Representante da SDT-RJ, 2007). Os interlocutores da SDT-RJ, embora reconhecendo o papel do CRESMA no campo de negociações políticas do noroeste fluminense, consideravam que a representação presente neste espaço não dizia respeito à representação da sociedade civil organizada mas sim dos poderes públicos municipais, personificados nas figuras dos secretários municipais de

⁴⁹ Os projetos implantados por intermédio de convênio estabelecido dentre o governo federal e o território se dava, ao menos no caso do noroeste fluminense, junto às prefeituras municipais. Desta forma, como requisito legal de implantação do Pronat e liberação dos recursos pela Caixa Econômica Federal, os municípios teriam de arcar com contra-partidas – geralmente em torno de 3% do valor dos projetos -. Nem todas as prefeituras (especialmente em função do peso de cada secretaria de agricultura), concordavam em dispor dos montantes necessários para a execução do projeto.

agricultura. A origem dessa confusão de papéis estaria nas convocações de reuniões e condução de pautas, que coincidem entre as atividades do CRESMA e do CTNF.

Já no ano de 2006, foram muitos os comentários sobre uma reunião de avaliação do decênio do Pronaf, tanto entre municípios “mal-sucedidos” onde pairam denúncias sobre o mau uso de verbas públicas – Laje do Muriaé⁵⁰ – à regalia do prefeito, como em situações de jocosidades e leves disputas dentre os municípios expressos em falas sobre o material melhor exibido, o melhor discurso, etc.

Alguns secretários municipais de agricultura acionavam a necessidade de se realizar a “discussão na base”, destacando a importância do município nesses níveis de relações. “Fortalecer as bases” ou “fortalecer os conselhos” fazia com que os agentes reiterassem ou ao menos reconhecesse “já terem uma base territorial”.

O receio de que as políticas e projetos governamentais venham “de cima pra baixo”, reforça va não apenas a existência de uma delimitação físico-espacial, mas, sobretudo, de um leque de relações, dispositivos e recursos sociais que compõem as comunidades locais. “Tem que sair de baixo”, “sair da base”, “nos fortalecer”, eram categorias reforçadas pelos representantes tanto de agricultores quanto do poder público municipal.

A interpretação, pelos gestores do MDA, de que o município, na maioria das vezes, é o local da corrupção, do clientelismo e da política das pessoalidades e favores, era um dos focos principais de tensão nas relações estabelecidas entre seus representantes e os agentes dos municípios, sobretudo os secretários municipais de agricultura, que seriam a representação do “poder local”.

Se outras experiências de “implantação” dos territórios no país, conforme foi observado por Leão (2006) proporcionaram a redução da participação dos agentes governamentais no âmbito das CIAT’s ou conselhos, esse não era o caso do Rio de Janeiro, especificamente no território noroeste fluminense. Pode-se afirmar que, dada a falta ou pouca mobilização e organização de setores da sociedade civil, oriundos, sobretudo, da agricultura familiar, a estrutura e atividades do CTNF eram dinamizadas e viáveis pela capacidade de mobilização de recursos dos secretários municipais de agricultura e técnicos da EMATER. Apesar de haver participação de grupos de artesanato de mulheres e cooperativas e associações envolvidas, além do caráter normativo de 2/3 de composição sendo da “sociedade civil”, a mobilização para reuniões, encaminhamentos e viabilização de presença – através de disponibilização de veículos etc – era, majoritariamente oriunda do poder público.

a) Concepções sobre a sociedade

Como demonstrado no capítulo um, a idéia de participação da sociedade na implantação de políticas públicas foi se consolidando desde a década de 1990 como fundamental no desenho e pressupostos teóricos da participação segundo os teóricos do desenvolvimento e as agências e políticas públicas. No mesmo sentido de Mosse (2003), não se trata apenas de compreender o modo pelo qual as teorias das políticas se implantam na prática mas na maneira com as quais as práticas de desenvolvimento produzem e reafirmam teorias e modelos de desenvolvimento. Essas teorias e modelos têm, certamente, imbuídas em seus pressupostos concepções sobre a sociedade. A visão instrumental das políticas públicas nem sempre estarão coadunadas às práticas e representações dos agentes beneficiários delas. No entanto, dependendo do que esteja em jogo na dinâmica social, os agentes estabelecem processos de interação (seja de forma “pacífica” ou “conflituosa”). Conforme

⁵⁰ Laje do Muriaé recebeu denúncias e visitas técnicas de câmara do Pronaf por conta do desvio de uso de caminhão do Pronaf para obras municipais, bem como várias conotações, pelos próprios agentes sociais, de ser um lugar onde “só vale a voz do prefeito”.

notaremos neste item, há, adaptações de ambas partes (agentes governamentais de todas as esferas e agentes da sociedade civil), para compartilharem valores e significados nas trocas que se estabelecem.

Um dos interlocutores da DFDA-RJ, ao tratar da mudança de Pronaf infra-estrutura municipal para o Pronat, relatava: “é uma choradeira dos prefeitos, uma choradeira dos secretários de agricultura nesse sentido”. Referia-se o interlocutor à relativa insatisfação dos representantes do poder público municipal à redução dos recursos do Pronaf infra-estrutura e também ao contraponto estabelecido pela SDT acerca dos níveis de participação da “sociedade civil organizada”. Para isso, reforçava que: “essa questão do território é uma questão que já está nos movimentos sociais há bastante tempo”.

Esta questão estaria manifestava como forma de exercer o controle sobre não apenas os recursos públicos mas também sobre as formas de decisão, sobre uma “administração mista”, onde o público seria tanto aqueles que formulam as políticas e executam os projetos como por aqueles que seriam os seus beneficiários:

“É uma administração mista, você tem um grupo que vai estar administrando junto com os outros municípios aquele patrimônio. Na nossa opinião, na minha opinião, principalmente, é uma forma de usar mais correta, que dá mais certo. Porque tem vários municípios, eu não vou citar nomes aqui pra não ficar, mas temos vários municípios com agroindústrias que não funcionam. Que foram homologadas pelo CEDRUS, que tem algumas responsabilidades. Mas que estão lá agora, vários elefantes brancos”. (Representante da SDT-RJ, 2007).

Ao lado da necessidade de maior participação da sociedade nas escolhas, caminhava também a noção de que o município é o lugar da falta de infra-estrutura, da falta de gerenciamento adequado dos recursos que chegam, e, sobretudo, de um modo específico de fazer política: aquele personalizado, onde os interesses do poder público municipal prevaleceriam sobre as demandas reais da sociedade e da suposta adequada implantação do desenvolvimento:

“O prefeito é amigo de não sei quem, do governador e foi feito uma proposta de beneficiamento de produtos num assentamento onde não tem produto, assim, vamos montar aqui uma fábrica de farinha onde não tem mandioca. Vamos fazer aqui uma fabrica de beneficiamento de cana-de-açúcar, e aí não tem cana-de-açúcar no assentamento. Vamos fazer aqui um beneficiamento pra banana-passa e você não tem banana.” (Representante da DFDA-RJ, 2007).

Um presidente de associação rural relatou, em uma oficina denominada “oficina Núcleo do Café”, realizada entre os municípios de Varre-Sai, Bom Jesus de Itabapoana e Porciúncula:

“O Estado não existe, o que existe é o município, a comunidade, o local. Pra gente fazer com que tenha força tem que sair de baixo, pode parecer talvez uma coisa imbecil pra quem está lá em cima, mas tem que sair de baixo, tem que fortalecer, a gente pode até errar, mas tem que sair de baixo.” (Presidente de associação, oficina núcleo do café, 2006).

As concepções de que o município seja o local onde as coisas de fato aconteceriam, e de onde devam sair as ações (“de baixo”) reforça a idéia de que a relação entre o local e outros níveis de relações (municípios, estados, territórios) se dão de forma complexa, embora interdependente.

No que tange à participação da sociedade no CTNF, alguns interlocutores consideram que, em 2007, o nível de participação estaria aumentando em termos de sociedade civil organizada como contra-peso do poder público municipal: “*o CTNF melhorou em termos de freqüência de reuniões e participação. Tava havendo uma presença muito grande do poder público e da sociedade civil organizada muito pouco, agora deu uma equilibrada e vamos ver o quê que vai ser daqui pra frente*” (secretario de agricultura de Santo Antonio de Pádua).

Durante sua exposição em *workshop* no mês de agosto de 2006, Humberto Oliveira destacava que uma das questões que foram foco de debate no âmbito da SDT e do CONDRAF dizia respeito à representatividade das Comissões de Instalação de Ações Territoriais - CIAT's (estruturadas para dar inicio a nova institucionalidade e organização decisória de âmbito territorial). O palestrante fazia uma crítica aos processos que foram feitos, de forma precipitada – em relação a outros conselhos⁵¹ - sem o devido “amplo debate”. Ao mesmo tempo a noção de representatividade acionada é a que postula a “paridade” mínima entre governo e sociedade civil. Não foi à toa que em algumas conversas com representantes das secretarias de agricultura do noroeste-fluminense me fora dito que quando os técnicos da SDT chegavam às reuniões faziam primeiramente um levantamento de quantas pessoas da “sociedade civil” estariam presentes, bem como quantas entidades da agricultura familiar estariam representadas.

Além disso, outros dois princípios compõem as representações acerca do como “deve ser” a “institucionalidade” criada e/ou implantada nos territórios rurais: a diversidade e a pluralidade. No entanto, parece que os agentes sociais organizados em torno do CTNF têm na disputa por recursos e pelo reconhecimento de suas condições sociais de “falta de acesso aos bens públicos” um dos interesses principais de estarem participando do conselho.

Para além de se discutir onde esteja localizada a pobreza rural do território noroeste fluminense ou o reconhecimento de “novos” segmentos sociais – como a incorporação de pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e potenciais demandantes da linha de crédito do grupo B do Pronaf - aos agentes tanto da “sociedade civil” quanto do “poder público” as ações estão direcionadas a terem condições de “disputarem” os recursos no CTNF junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A redução do montante de recursos que antes iam para cada município para serem geridos por um território faz com que a relação entre os municípios e o governo federal se torne ainda mais tensa e pautada por “saber jogar” e “saber fazer” projetos e propostas que estejam de acordo com as expectativas do ministério. Quando os técnicos da SDT esclareciam que havia um publico privilegiado de ações da SDT as tensões se tornaram recorrentes. Sobretudo quando isto implicasse que, aos agentes sociais que já vinham participando de atividades do conselho se sobreponesse critérios outros que não necessariamente a democracia participativa.

À “nova forma de gestão de políticas públicas” muitas vezes reificada pelos agentes da SDT correspondia um conjunto de valores, práticas, ações e representações que fazem com que na relação dos municípios para com o “governo federal” o que esteja em jogo são as possibilidades de acesso aos recursos públicos. Se o primeiro foca no “processo de participação” como mudança na estratégia de “implantação” do desenvolvimento, o segundo toma como foco de ação “novas formas

⁵¹ Durante o inicio das pesquisas de campo no município de Porciúncula, ao perguntar-me sobre outro pesquisador que estivera no município fazendo também uma pesquisa de dissertação, solicitou-me que entrasse em contato com o mesmo para ver o resultado do trabalho. Na ida seguinte ao município – 40 dias depois – levei a dissertação “O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural do Municipio de Porciúncula (RJ) e as contribuições do enfoque da multifuncionalidade da agricultura”, de Fagner Moura da Costa, defendida no ano de 2005. O interlocutor, em conversas futuras iria me dizer: “há uma crítica de que os conselhos são implantados sem a devida representatividade de outros setores da sociedade civil, mas teve de ser feito tudo às pressas, por conta de prazos poderíamos perder recursos. É tudo feito de forma precipitada. Em cima da hora. O ministério não orienta com antecipação e tempo para o devido debate”.

de relação e jogo com o governo federal”. E para isso, faz parte do jogo político (*Bailey, 1971*) saber jogar as novas regras. A participação vira uma estratégia no jogo.⁵²

Ao mesmo tempo em que o ministério impulsiona a paridade mínima ou traça esporadicamente uma crítica à “institucionalidades” que não tivessem as devidas representações da sociedade civil – sobretudo sindicatos de trabalhadores rurais e associações, para o caso do noroeste-fluminense – faz também um “reconhecimento” de que a relação entre governo e sociedade é deveras necessária. Haveria que se ter um controle de um sobre o outro nos cursos do processo de desenvolvimento territorial. Diria Humberto de Oliveira no evento de 2006:

“Também evitar o que se chamava “prefeiturização”, como um excesso de representantes governamentais, mas também controlar os excessos de sociedade civil sem Governo, sem Poder Público Local. Que em alguns lugares logo no começo do nosso trabalho começou a ocorrer; as entidades da sociedade civil a dizer: “Bom, agora não tem mais prefeitura. Vamos ficar livre delas”. E aí os resultados começaram a aparecer de forma meio desastrosa, nessas experiências.”

A ênfase dada à sociedade civil, nas formulações da SDT-RJ, não indica que um segmento deva substituir o outro (sociedade civil em substituição ao poder público) mas em níveis locais, a distribuição do poder decisório e a correlação de forças se mantenha em níveis considerados ideais pelos pilares da democracia contemporânea, fundados na paridade formal de representatividades.

Outras formas de tensão presenciadas nas etnografias de reuniões e oficinas diziam respeito à amplitude de intervenção dos agentes sociais. Para ficar mais claro: aos municípios é dada a possibilidade de tomada de decisões de forma democrática, através da suposta divisão do poder entre a “sociedade civil” e o “poder público”, enquanto ao ministério caberia o direcionamento, mediação, avaliação e viabilização de decisões no que diz respeito ao destino dos recursos. No entanto, a intervenção direta da SDT-RJ não era bem vista por um conjunto de municípios principalmente no que diz respeito a aprovação de projetos.

O CTNF não se constituía como um espaço de polarização explícita entre “sociedade civil organizada” e “poder público municipal” e sim muito mais como uma disputa entre municípios entre si ou entre os municípios e o ministério, conforme presenciado no momento de aprovação dos projetos territoriais. Assim, de acordo com o que esteja em foco, o próprio CRESMA entrava em conflito dentre os seus representantes. Não se tratava, portanto, de estabelecer uma dicotomia mecânica entre “poder público” e a “sociedade civil”, mas antes de identificar outros recortes e agrupamentos que ultrapassam essa falsa polarização. A realidade social vivenciada pelos agentes do território possibilitava uma série de arranjos políticos fundamentados em outras formas de relações e interesses que não seguiam a rotulação do que era a manipulação do poder público e o posicionamento subordinado e “pacífico” de uma sociedade civil desarticulada, o que acontecia nos acordos estabelecidos dentre os representantes municipais das secretarias de agricultura e representantes de associações rurais, muitas vezes, antes de irem para o espaço de “concertação” entre a SDT-RJ e o CTNF, no que tange à aprovação de projetos territoriais. Os representantes

⁵² Conforme estaremos acompanhando nesta dissertação, nem sempre a participação das entidades da “institucionalidade” criada garante que os projetos territoriais a serem encaminhados para o ministério sejam atendidos. No noroeste fluminense, interessante processo ocorreu neste ano de 2007, em que município que “não participava” do CTNF e das discussões acerca das estratégias a serem implantadas no Pronat fosse contemplado por contratação junto ao MDA. Ou ainda, mecanismos de escolha democrática – ao menos através do voto – também não garante que as escolhas do CTNF sejam “referendadas” pelo ministério. Para este ponto, detalho melhor no item “Oficinas para Projetos Territoriais”. A suposta “qualificação de projetos” ou critérios classificatórios fundamentados na pobreza rural ou de público prioritário parecem se sobrepor à participação ou legitimidade decisória do CTNF.

municipais, em sua maioria, queriam que os recursos destinados pelo Pronat fossem alocados em seus municípios, muito mais do que pensar no que seria potencialmente favorável para o desenvolvimento territorial. Para isto, a sociedade civil e o poder público de cada um deles, estabeleciam acordos no cotidiano e nos momentos de irem para as reuniões do CTNF.

Além disso, pensar nos colegiados territoriais como espaços onde as decisões são tomadas de forma democrática (onde o voto dos conselheiros é a expressão paradigmática da democracia) requer que reflitamos, tal como postula Bourdieu (2005), que os agentes envolvidos não possuem (no mesmo grau) os instrumentos (capital cultural) que seriam necessários para a produção de opiniões de forma autônoma. Dependendo das condições de acesso à informação, o CTNF se constitui enquanto um espaço de dominação onde os dominados são aqueles (geralmente representantes da sociedade civil e da administração pública municipal) com o menor potencial de acesso à informação. É necessário saber jogar o jogo da relação entre os municípios e o ministério, e esse saber jogar passa pelo poder da fala e do acesso à informação.

Nesse sentido, é a partir dos pressupostos de Bourdieu que problematizar o espaço do CTNF é questionar, fundamentalmente, as condições sociais de possibilidade das práticas democráticas. Para examinar tais condições, entender não as teorias e pressupostos sobre o que sejam os territórios, ou desenvolvimento, ou espaços democráticos de participação, se torna prioridade mas sim compreender as “*predisposições e esperanças dos agentes concretos e como elas passam a ser dotadas (ou não) de categorias, habilidades, e desejos necessários para se jogar o jogo democrático*” (Wacquant, 2005: 11).

Desta forma, para Bourdieu:

“a democracia, tal como todas as instituições, se realiza nos dois estados do social que são os sistemas objetivos de posições e os pacotes subjetivos de disposições depositados nos agentes sob forma de esquemas cognitivos e conativos que informam seus pensamentos, sentimentos e conduta.”
(Bourdieu *apud* Wacquant, 2005)

Utilizo esse pressuposto teórico de Bourdieu porque considero que no interior do CTNF se desenvolviam diferenciações sociais quanto às condições de acesso a informação sobre a estrutura de funcionamento de um programa de desenvolvimento, de lutas simbólicas por classificações sobre quem devam ser os grupos sociais beneficiados por políticas de desenvolvimento, e, sobretudo, um anseio coletivo por acesso a recursos. Fazer o desenvolvimento chegar aos municípios do interior fluminense (entendendo-se como fazer chegar recursos/verbas para os diversos projetos) tende a ser mais significativo para os agentes do que propriamente estabelecer parâmetros e assertivas democráticas. É nesse contexto, portanto, que aos agentes sociais do CTNF importa, se necessário for, estabelecer acordos entre si, que garantam o acesso a recursos muito mais do que tensionar a ordem política vigente ou questionar em que medida o poder público municipal estaria dominando os agentes da sociedade civil e fazendo prevalecer os seus interesses. Os municípios se tornam aliados entre si para tratarem de aprovar seus projetos. O que estava em jogo não era, certamente, a suposta polaridade ou possibilidade de cooperação existente entre poder público e sociedade civil mas sim, arranjos de municípios onde os presidentes de associações são aliados de secretários municipais de agricultura para fazerem prevalecer seus interesses no jogo de relações do CTNF com os agentes da SDT-RJ.

Com relação à falsa dicotomia reificada entre sociedade civil organizada e poder público (ao menos no que pese a realidade de municípios do interior como observado no Noroeste Fluminense), Bourdieu (2005), reconstituindo a lógica do processo de burocratização do Estado em decorrência do Estado dinástico, afirma:

“a primeira afirmação da diferença entre público e privado se realiza na esfera do poder. Ela conduz à constituição de uma ordem propriamente política dos poderes públicos, dotada de lógica própria (a razão de Estado), de valores autônomos, de linguagem específica, e distinta do doméstico (real) e do privado. Essa distinção deverá se estender mais tarde a toda a vida social (...) A fórmula “O Estado sou eu” exprime bem toda a confusão da ordem pública e da ordem privada que define o Estado dinástico e contra o qual se deverá construir o Estado burocrático, que supõe a dissociação da posição e de seu ocupante, da função e do funcionário, do interesse público e dos interesses privados, particulares – ainda com a virtude da negação de interesses atribuídos ao funcionário.” (Bourdieu, 2005: 59).

O importante para os objetivos dessa dissertação é evidenciar que existem outros arranjos socialmente significativos para os interlocutores do noroeste fluminense, que não aqueles necessariamente fundamentados na polarização ou cooperação entre a sociedade civil e o poder público local. Assim, conforme a citação acima ilustrada de Bourdieu (idem), no cotidiano dos agentes sociais dos municípios por vezes prevalece o amálgama entre o que é público e privado, entre as relações e papéis sociais atribuídos à sociedade civil e à administração pública, entre os representantes tanto das associações quanto das secretarias de agricultura e os cargos que ocupam. Isso tudo agregado ao fato de que os arranjos mais importantes para os agentes locais serão aqueles que viabilizem a aprovação dos projetos para seus municípios, não sendo atribuída a mesma importância ao fato de que se deva promover a paridade de representação entre sociedade civil e poder público local na paridade decisória dos conselhos.

b) Os CMDR'S dentro do CTNF...

Ao se depararem com a mudança de decisões sobre as obras de infra-estrutura implementadas pelo Pronat para um território em substituição ao Pronaf infra-estrutura municipal, representantes governamentais e da sociedade civil tinham uma preocupação: o que caberia aos CMDR's dali em diante? Como se daria a destinação de recursos para a aquisição de máquinas e equipamentos? A possibilidade de enfraquecimento dos espaços de decisão sobre os recursos voltados para a agricultura familiar em municípios onde o montante de recursos é pequeno fez com que aos agentes sociais construíssem estratégias de continuidade do campo de decisões a partir do CMDR. É no CMDR também que alguns secretários municipais de agricultura entrevistados acreditavam estar representados a *base* da agricultura familiar dos municípios.

Ao observarmos as demandas apresentadas e encaminhamentos realizados no escopo do CTNF, era possível observar mecanismos que garantissem que as decisões permanecessem legitimadas no âmbito municipal. Assim, a escolha de beneficiários de projetos, aprovação de ações relacionadas ao Pronat e a própria indicação dos membros do CTNF terem de “sair dos CMDR's” demonstrava o deslocamento das questões para os dois níveis: dos municípios para o território, e do território para os municípios.

O secretário municipal de Miracema, que também foi vereador, considerava que o direcionamento dos recursos, outrora municipais era mais fácil do que decidir sobre recursos que passam a ser direcionados territorialmente:

“Quando era municipal era uma maneira mais fácil de estar direcionando, os objetivos são mais pontuais, tem como focar melhor, dentro do território a gente vê que dispersa mais. Nem sempre você opta por uma coisa que se

fosse em termos de município teria mais praticidade. Se fosse municipal seria melhor" (Secretário de Agricultura de Miracema, 2006).

Da mesma forma, outro representante municipal, que trabalhava na secretaria de agricultura como técnico agrícola desde o ano de 1993 e atuava como secretário desde o ano 2001, reconhecia, por exemplo, que, com a criação do Pronat o próprio município teria parado de discutir com a mesma intensidade as questões relacionadas ao Pronaf:

"A gente fala hoje muito pouco do Pronaf. Só fala do Pronaf quando tem que estar discutindo o projeto de território aí que leva pro CMDR. Fala-se mas não com tanta intensidade como era antes com o municipal." (Secretário de Agricultura de Santo Antonio de Pádua, 2007).

Outra questão relacionada às percepções acerca da mudança da gestão para territórios correspondia ao fato de ter de pensar em ações em termos territoriais ser diferente de pensar em ações mais localizadas para o interior dos municípios:

"Teve perda pro município, trabalhar com o Pronaf municipal focalizava mais nas áreas mais carentes dentro do município, dentro do território é mais complicado um pouco. No inicio eu não levava muita fé, achava que não ia vingar. Porque a gente não estava acostumado a trabalhar com a questão do território, hoje já vê com outros olhos pois muitos municípios, mas a realidade entre eles é diferente, lá em cima é uma realidade, aqui embaixo é outra, Aperibé, Cambuci e Itaocara já é outra. A criação do projeto deveria ser pensada a partir dos núcleos territoriais" (Secretário de Agricultura de Santo Antonio de Pádua, 2007).

A expectativa em torno da dicotomia, reificada e presenciada pelos agentes sociais sobre a polarização entre sociedade civil e poder público era notada, pelos próprios agentes, a partir dos *maus* e *bons* exemplos de exercício da administração pública no conjunto do território. Quando tratava-se de falar de municípios que menos participavam do espaço do conselho territorial (como Laje do Muriaé, Cambuci, Itaocara e Aperibé), acionava-se a legitimidade do discurso dicotômico entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada.

Assim, Laje do Muriaé, único município que não participava à época de decisão sobre quais municípios passariam a compor o território noroeste, do Pronaf infra-estrutura municipal, por ter sofrido denúncias e intervenções da câmara técnica do CEDRUS, era o lugar tido como o exemplo de municípios onde o que vale é a voz vontade do prefeito. Em entrevista realizada no município referido, um membro do CMDR declara que "*o nosso CMDR é terrível. Existem muitos que não têm condições de se deslocar, as localidades são distantes. A secretaria de agricultura não disponibiliza carros. A ultima reunião que fizemos foi ano passado (oito meses anteriores)*".

No mesmo sentido, à época do início da "implantação" do território noroeste, na realização das primeiras oficinas, não houve participação direta do município porque estavam muito "desarticulados". Ao mesmo tempo em que a possibilidade de participação se deu apenas quando da mudança do secretário municipal de agricultura no ano de 2005.

As dificuldades em torno dos conselhos municipais concernem desde a elaboração de calendários, pautas e locais de viabilização de reuniões, até a composição do mesmo. As decisões tomadas a partir do presidente do conselho, secretário municipal de agricultura, que estaria "a mando do prefeito" faz com que o espaço institucional de participação democrática e paritária só exista efetivamente na lei, no papel.

A participação esporádica de agentes dos órgãos de assistência técnica e extensão rural se efetua de acordo com mudanças e alterações na secretaria de agricultura de Laje do Muriaé. Os agentes tomam ciência do que está acontecendo no território através de seus pares da EMATER de outros municípios, além disso, compõem o quadro de decisões no interior do conselho territorial mas estão praticamente excluídos dos processos decisórios, apesar de terem assento e “voz e voto”.

A mudança de gestão de recursos em níveis territoriais fez com que alguns representantes municipais reafirmassem o relativo poder de mobilização e de articulação dos conselhos municipais. Assim, o secretário de Porciúncula, á época, declarara:

“tinha uma visão errada, no nosso entender, por conta do consultor territorial hoje, tá, de não dar importância pro conselho municipal, tá. A gente entende que o conselho municipal é a célula mais importante desse conselho territorial. Porque se não tiver esses conselhos municipais funcionando, e não estão, alguns precisam eh, ser revigorados, tomar uma injeção de ânimo, dar uma balançada, acontecer alguma coisa, tá, esse conselho territorial jamais vai funcionar, tá (...) A partir do momento que o conselho territorial é composto de membros dos conselhos municipais, se você acaba com os conselhos municipais, ou não dá a devida importância pra eles, como é que vai funcionar esse conselho territorial?”

(Secretário de agricultura de Porciúncula, setembro de 2006).

Note-se que, em relação à institucionalidade criada – o CTNF, aos agentes beneficiários parecia que o campo de decisões sobre o Pronat deveria se manter mais ou menos o mesmo, valorizando a suposta organização já criada em torno dos CMDRs. Os CMDR seriam portanto, assim como os municípios o são em relação ao estado, as unidades que comporiam o CTNF, o território. Não pareciam perceber outras formas de funcionamento do CTNF que não considerassem as articulações e organizações já existentes em níveis municipais:

“Entrevistadora: o quê que mudou, por exemplo, do conselho municipal pro conselho territorial...”

Secretário – Mudou porque não existe mais Pronaf municipal, agora é só Pronaf territorial, tá. Essa continua sendo a nossa queixa.

Entrevistadora- Ah.....tá....esse é o problema....

Secretário – Por quê que é um problema? Porque nós sempre entendemos que o Pronaf territorial deveria existir sim e ser o elo de ligação dos Pronaf's municipais, ele deveria ser essa ponte. Quando você tivesse o território bem coeso, bem trabalhado, aí de repente você poderia acabar com os municipais. Tá...você não podia fazer assim: acabou! Agora é assim. Não é assim também né. Essa sempre foi a briga. Então ficou uma coisa nítida, é só enxugamento de recurso? Ou é uma política pra valer?” (Secretário de agricultura de Porciúncula, setembro de 2006).

c) e também o CRESMA...

Anteriormente ao processo de implantação do CTNF, as articulações dentre os secretários de agricultura do noroeste eram dadas na instância do conselho regional de secretários municipais de

agricultura, como já pontuado no capítulo 2. Em algumas circunstâncias, em reuniões do CTNF ou oficinas territoriais, os representantes do CRESMA se reuniam anteriormente para a tomada de algumas decisões. Em comparação à quantidade de reuniões e ações que aconteciam antes da criação do CTNF, o CRESMA tem sofrido significativa desmobilização. Ainda assim, os secretários ainda viam nesse espaço a possibilidade de articularem institucionalmente o que consideravam estar adequado na proposição de políticas e projetos para o noroeste.

O secretario de Miracema pontuava:

“Quando precisa ter uma ação ele toma a iniciativa. Faz o papel de buscar as demandas para os municípios, quando vê alguma coisa de irregularidade, de querer acertar, de somar esforços, não tem feito reunião. Têm tido tantas outras reuniões, são muitas coisas que tem acontecido nas secretarias de agricultura, mas exclusiva mesmo dentro do CRESMA, não tem. Outros municípios que não participam mais ativamente do CRESMA é falta de interesse do prefeito de estar cobrando isso e do próprio secretário. Eles recebem os convites.” (Secretário municipal de agricultura de Miracema, 2007).

Além disto, os mesmos secretários (ou os municípios representados) que participavam do CRESMA mais ativamente também passariam a participar do CTNF (Santo Antonio de Pádua, Porciúncula, Miracema, Italva, Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Varre-Sai e São José do Ubá). Os que menos participavam do CRESMA também seriam os mesmos que menos participariam do CTNF (Itaocara, Laje do Muriaé, Cambuci, Aperibé e Natividade). Esta constatação se dá em função de diferentes administrações municipais que ocorreram no noroeste desde a criação do CRESMA até o período de implantação do CTNF. De acordo com a mudança de alguns prefeitos, os secretários, que também poderiam mudar, participavam mais ou menos do CRESMA.

As lembranças em torno da comparação das ações do CRESMA realizadas dentre as décadas de 1990 e inicio dos anos 2000, e as ações que seriam realizadas pelo CTNF, eram tidas como algo que já acontecia no noroeste fluminense, com outros formatos e nomenclaturas mas que já estavam em jogo quando da chegada da SDT-RJ no campo de formulações de políticas públicas. O maior problema, no entanto, parecia dizer, de fato à redução dos recursos que chegavam diretamente nos municípios.

“Pra toda a região, tá, o quê que você fez? Você enxugou literalmente tá. Quer dizer, então, é uma política que eu vejo como muito bem vinda, tá, porque na verdade ela faz o que o CRESMA foi o precursor de fazer, discutir os problemas da região e tentar buscar soluções pra ele, com o nome de território, que a gente chamava de região...tá...” (Secretário de Agricultura de Porciúncula, setembro de 2006).

Para os representantes da SDT-RJ, no entanto, apesar das ações do CRESMA serem reconhecidas como importantes, estas eram vistas como reducionistas do campo de ações e dos agentes sociais que estivessem participando das resoluções junto ao CTNF e junto, principalmente, ao destino dos projetos territoriais.

“Em todas as oficinas territoriais, houve uma participação em 2004/2005 de maior participação do poder publico. Muitas vezes a reunião do CRESMA era na parte da manha e a do CTNF na parte da tarde. É muito importante essa articulação do poder publico, locais em que não há essa articulação têm

dificuldades. Inclusive tem territórios que não tem a participação do poder público, é a sociedade civil que toca as pautas. Isso é dinâmico, não é bom nem ruim.” (Representante SDT-RJ, 2007).

d) Os municípios não estariam preparados....

São muitos os problemas que são apontados pelos interlocutores do poder público municipal no processo de mudança do Pronaf infra-estrutura municipal para o Pronat. Estes problemas, além da já citada redução dos recursos e da necessidade de (re)arranjo organizativo dentre os municípios que passam a compor o território, passam pela complexidade de funcionamento burocrático e administrativo dos municípios. Em um senso comum de gestores do Pronat, os municípios não estariam preparados para gerir adequadamente os programas de desenvolvimento. Este senso comum é delineado, sobretudo, pela suposta falta de capacidade administrativa e, principalmente, em função do jogo político local.⁵³ Desta forma, “na prática”, o processo de execução de um programa federal que apresenta os pressupostos do desenvolvimento territorial, seria realizado em confronto à forma como o município funciona efetivamente. Assim, em conversa com o secretário de agricultura de Aperibé, o mesmo colocava que “*o pessoal do territorial*” empreende esforços de articulação junto aos municípios, principalmente no que diz respeito ao incentivo à participação e mobilização social. Apesar deste esforço, haveria entraves burocráticos que não dependeriam nem das decisões do “*pessoal do territorial*” e nem das decisões das secretarias de agricultura, como é o caso das “contra-partidas” municipais. Se um projeto possui um valor alto, esta contra-partida está ligada ao numero de habitantes do município: de ate 25 mil habitantes ela fica em torno de três a cinco por cento. Acima deste número, os percentuais aumentam gradativamente. Por exemplo: em um projeto territorial de trezentos mil reais, ao município caberia arcar com, no mínimo, nove mil reais. Esta decisão nem sempre diz respeito à figura da secretaria municipal, mas do peso que as secretarias de agricultura têm em seus municípios e o suporte administrativo local com a decisão de arcar com os cursos cabendo ao prefeito e à estrutura financeira do município:

“No territorial, por exemplo, a filetagem, você tem que ter uma contra-partida altíssima, isso é complicado você pegar uma contra-partida para Aperibé, por exemplo. Porque são projetos altíssimos, então perdemos muito mesmo. Até o CRESMA , a gente teve uma época aí que nós reunimos pra fazer pressão, pra ver voltada o infra-estrutura.” (Secretário municipal de agricultura de Aperibé, 2007).

Essa questão está ligada também aos montantes de recursos que as secretarias de agricultura têm em suas pastas. Em outro caso, o de Miracema, o secretário de agricultura destacava que a sua secretaria tem formas de arrecadação por fora do orçamento municipal, com a venda de mudas do horto florestal. Assim, na medida em que buscam projetos do governo e surgem demandas de despesas o “prefeito vai liberando” os recursos necessários. A mesma situação é observada em outros municípios onde a pasta de agricultura nem sempre é uma das mais relevantes em termos de orçamento municipal. O secretário de agricultura de Santo Antonio de Pádua estimava que para a

⁵³ Segundo Leal “um dos principais motivos dessa desorganização (dos municípios) é a generalizada incultura do interior, cópia muito piorada a incultura geral do país. Se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados. (...) mas o despreparo do interior só explica uma parte da anarquia administrativa observada em muitas municipalidades. A outra parcela de responsabilidade cabe, de um lado, ao filhotismo, que convoca muitos agregados para a “gamelá” municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais. (1945: 39):

agricultura, era destinado cinco por cento do orçamento municipal, por exemplo. Isso fazia com que a posição das secretarias de agricultura dentro do CTNF tivesse haver também com o peso de suas pastas e o lugar que ocupavam junto às prefeituras locais. Isso iria depender, certamente, com o grau de importância e relacionamento dos secretários de agricultura com os prefeitos.

Outra fonte de recursos a qual os municípios contam são as emendas parlamentares. No caso de Miracema, por exemplo, o secretário lembrou de emendas parlamentares oriundas de deputados que têm, em sua base eleitoral, os municípios do território noroeste fluminense. Segundo ele, as emendas serviriam para a aquisição de máquinas e equipamentos para a agricultura, fazendo, dessa forma, com que a secretaria não dependesse apenas dos recursos federais ou estaduais e até mesmo da destinação das prefeituras locais. Essa situação não era, no entanto, homogênea dentre os treze municípios do noroeste fluminense.

e) SDT-RJ e outros municípios do noroeste...

Nem todas as relações estabelecidas entre os representantes da SDT-RJ e os representantes municipais se davam de maneira conflituosa ou a partir de uma descontinuidade de entendimentos e representações sobre os papéis atribuídos a cada um⁵⁴. Alguns secretários de agricultura (do conjunto dos municípios aos quais entrevistei e observei durante as reuniões e eventos presenciados) reconhecem a importância dos agentes da SDT em prol da implementação dos projetos territoriais e da mobilização social e organização junto aos agricultores:

“Eles (a SDT) estão trabalhando muito, e trabalhando mesmo. Eles estão vindo, até me convidaram aqui em Itaocara, fui lá com os pescadores em Porto Marinho. Fomos lá numa roça, o [consultor SDT-RJ], uma galera toda lá. Estão vindo, estão trabalhando, ligaram pra mim, já estão querendo marcar uma reunião aqui para conhecer o pessoal aqui.” (Secretário municipal de agricultura de Aperibé, 2007).

f) Agricultores familiares do noroeste: os “Pronafistas B” e a valorização da pesca artesanal

A legitimidade do noroeste fluminense enquanto um território parecia ser foco de disputas e discordâncias dentre os representantes municipais e a SDT-RJ. Estas discordâncias passavam tanto pelo tipo de público (poder público) mais atuante no CTNF quanto pelo perfil da agricultura familiar existente. O reconhecimento dos “*Pronafistas B*” como prioritários para a política de desenvolvimento territorial fez com que os discursos de um lado e de outro passassem a ser referidos a este tipo de público.

Em relação aos conflitos em torno da legitimação das ações do território, no que tange à “*implantação*” de recursos, a questão dos critérios de seleção do território noroeste voltam à tona quando a estratégia de ação da SDT fica mais direcionada ao público prioritário no pronat, sobretudo os classificados como Pronafistas B. Essa estratégia se dá a partir de um posicionamento mais específico da DFDA/RJ em relação a orientação das diretrizes “*vindas de Brasília*”, onde, se

⁵⁴ Não tive acesso ou identifiquei as relações estabelecidas entre a SDT-RJ e outros representantes municipais de Itaocara, Cambuci e Laje do Muriaé (ao menos de forma mais detalhada) e a SDT-RJ porque, além de serem municípios cuja participação no CTNF é pouca, não fiz incursões em campo ou observações. Há indícios (como a aprovação do projeto de Itaocara e discursos do secretário de agricultura de Aperibé) que sejam outros tipos de relações que se estabeleçam entre esses últimos municípios e a SDT-RJ. O problema aqui examinado diz mais respeito aos primeiros municípios citados.

deixa mais claro, sobretudo a partir do ano de 2007, que os projetos territoriais encaminhados, principalmente se dissessem respeito à criação de agroindústrias, teria de ter como público beneficiário os Pronafistas B.

O secretário de agricultura de Santo Antonio de Pádua, por exemplo, relembrava alguns desses momentos de diferença de entendimento dentre os secretários de agricultura e a SDT-RJ:

“Hoje, o ministério hoje, pelo menos a parte do delegado, falou que ele desconhece os critérios que foram utilizados para aprovar o território noroeste. Ele não era delegado na época, ele falou que não sabe qual o critério que foi utilizado para aprovar a região noroeste num território. Ele acha que hoje, se fosse decidir hoje, dificilmente a região noroeste seria um território. Eles falam que o público-alvo deles praticamente não existe na região noroeste, que é assentado, pescador artesanal, agora conseguiram descobrir, eles não conseguiram identificar na região o Pronaf B, então eles acham que por esse motivo, só agricultor familiar não bastaria pra tornar a região um território”

Dado o histórico de mobilização e a forma como foi implementado o território noroeste, o não reconhecimento, por parte da SDT-RJ do perfil de parte dos agentes envolvidos no CTNF como “público-prioritário”, e a declaração dessa percepção no espaço de reunião do CTNF⁵⁵ ou oficina teria possibilitado ainda mais o acirramento dos conflitos entre os municípios e o ministério. Por outro lado, para os integrantes do MDA, desde o início fora colocado, explicitamente, o direcionamento das ações que deveriam ser voltadas para o público prioritário – Pronaf B. A disponibilidade de crédito direcionada para o estado do Rio de Janeiro e a pouca utilização dos recursos por parte dos agricultores familiares representaria um descompasso no território, na perspectivas dos agentes do MDA. Isso porque ao MDA cabe o “papel” de “*direcionar o recurso a quem não tem nada, à quem está de panela vazia*” (representante SDT-RJ, 2007). Ao mesmo tempo em que se estimula a participação da sociedade civil do CTNF, busca-se assistência emergencial de recursos para o público que comporia a “pobreza rural” do noroeste fluminense.

Interessante notar de que forma a articulação de interesses e necessidades de adequar as perspectivas de ação municipais às prerrogativas do ministério se sobrepuiseram as então estabelecidas, embora difusas, fronteiras sociais. De fato, a reforma agrária, ou ao menos os acampados e assentados do noroeste fluminense, localizados nos municípios de Bom Jesus do Itabapoana e Itaperuna, bem como os pescadores artesanais não eram foco das ações dos espaços de articulação e decisão anteriormente existentes. Assim, as fronteiras sociais do que sejam os agricultores familiares “genuínos” do noroeste e os novos segmentos que estavam anteriormente despercebidos ou desconsiderados na maioria das ações dos órgãos municipais, se constituem de uma nova forma. Não foi à toa, no entanto, que ao mesmo tempo em que os representantes da SDT-RJ anunciam o que era a prioridade de ação do Pronat, os membros do CTNF tratarem de incluir em suas propostas de projetos, bem como na composição do CTNF, a pesca artesanal. Era necessário estar adequado à expectativa do MDA para poder “jogar” no campo de negociações sobre o destino de recursos oriundos do Pronat.

Os projetos passaram a ter, como público beneficiário “assentados” e “pescadores”, conforme pontuado no item que demonstra o processo de aprovação dos projetos territoriais de 2007. O reconhecimento forçado deste público, a partir das ações do MDA – fez emergir um novo

⁵⁵ Alguns momentos de acirramento destes conflitos se dera, por exemplo, em cursos de capacitação de conselheiros com participação da SDT/MDA e agentes do CTNF, bem como EMATER e oficinas de elaboração do Plano Safra Territorial.

campo de relações, sobretudo de disputas e configuração de acordos. Não ter o público beneficiário do MDA no território noroeste parecia, do ponto de vista dos interlocutores, uma contradição às suas articulações realizadas no âmbito do CRESMA desde a década de 1990. Virou um senso comum dentre os secretários de agricultura do noroeste que o MDA só reconheceria enquanto público alvo os assentados, os pescadores artesanais, as mulheres, os “Pronafistas B”. Não bastaria, a partir destas polarizações, ter representados no interior do CTNF, as associações e sindicatos rurais, isto porque haveria, do ponto de vista dos representantes municipais, o desconhecimento do MDA de ser a “região mais pobre do estado do Rio de Janeiro” e ter a agricultura familiar como também demandante de programas de desenvolvimento. Nas formulações do secretário de agricultura de Porciúncula:

“Secretário - Quem foi selecionado aqui pra, dentro do conselho, quem foi escolhido pra ser representante da sociedade civil? Tá.. Os dois sindicatos. O patronal e o dos trabalhadores. Tá. Porque por incrível que pareça, a gente, é outra coisa que o MDA não enxerga...

Entrevistadora - Tem dos dois sindicatos...

Secretário – Tem. E se dão muito bem, graças a Deus. Conseguem sentar na mesma mesa.

Entrevistadora - Tanto o patronal quanto o dos trabalhadores...

Secretário – Isso. Uma coisa que o MDA tem que enxergar, eu acho que eles não tiveram essa noção porque o patronal de municípios igual Porciúncula, o patronal eh, que Bom Jesus tem também, tem mais um outro aí. Porciúncula, Bom Jesus, e acho que Italva, tá, são três municípios aí da região que tem sindicato de trabalhadores, tá, eh, o patronal tá, 80% dos sindicalizados são da agricultura familiar. É esse cara aqui ó. De dez alqueires de terra. Então, quando você vai olhar pro perfil do sócio do patronal, é de agricultores familiares..

Entrevistadora E por quê que o MDA não enxerga isso?

Secretário - Não sei. Porque acha que só de ouvir o nome patronal já... (Secretário de Agricultura de Porciúncula, 2006).

Os modelos de mobilização e organização social não apenas da sociedade civil mas também do próprio poder público do noroeste fluminense (representado, neste caso, na existência do CRESMA) pareciam não serem tidos como os ideais no combate à pobreza e ao estímulo ao desenvolvimento territorial, nos moldes de implantação do Pronat, pelo MDA. Por outro lado, os representantes municipais, por conta das formas como eram habituados a estabelecerem suas relações com outros níveis de governo conforme evidenciado no capítulo dois, acionavam suas estratégias de negociação junto aos novos interlocutores que surgiam a partir da entrada da DFDA-RJ em seu campo de decisões. Esta relação, embora não totalmente, se dava de forma conflituosa.

3.3. Último “evento” de pesquisa: a audiência pública na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ para o “lançamento” do Plano Safra Territorial 2007/2008.

Arrisco traçar uma certa “finalização” da pesquisa e análise a partir de evento presenciado na Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro – ALERJ, no mês de outubro de 2007. O “lançamento” do Plano Safra territorial 2007/2008 contou com cerca de 120 pessoas. A mesa da Audiência Pública estava formada pelo secretário da agricultura familiar do MDA, do delegado federal de desenvolvimento agrário do Rio de Janeiro, do superintendente do Banco do Brasil do

estado do Rio de Janeiro, do representante da secretaria de agricultura do Rio de Janeiro, do superintendente do INCRA do Rio de Janeiro, do deputado Rodrigo Neves – PT (presidindo a mesa), do deputado estadual Rogério Cabral – PSB (presidente da comissão de agricultura da ALERJ) e do representante da Sociedade Nacional da Agricultura – SNA.

Após a ilustração de alguns conflitos e tensões entre as representações dos distintos agentes sociais presentes nas relações entre o MDA e os municípios do noroeste fluminense – bem como, dos outros agentes sociais evidenciados ao longo dos capítulos que comporiam o “entre”, ou seja, outros níveis de relações que perpassam ou não a rede de relações entre o MDA e os municípios, a partir da temática de criação do CTNF -, um dos pontos de pauta da audiência dizia respeito à entrega do prêmio “Amigo da Agricultura Familiar” em que secretários de agricultura, representantes de cooperativas – UNACOOP e outros receberam placas de reconhecimento da inserção de tais agentes sociais no desenvolvimento da agricultura familiar no estado.

Assim como puderam ser observadas ao longo da pesquisa de mestrado, as problemáticas que envolviam as relações entre o governo do estado do Rio de Janeiro e o governo federal, o presidente da sessão apontava para o momento de estabelecimento de parceria entre o governo estadual e o governo federal pois *“passou o tempo onde o presidente Lula não era bem vindo ao estado”*. Esta consideração é, certamente, bem diferente da que observei em falas, discursos, disputas e registros em atas do CEDRUS e CRESMA, e das entrevistas realizadas junto a representantes da SDT e dos municípios. Além disso, referia-se à época em que eram colocadas dificuldades impostas pelo Governo Federal ao estado do Rio de Janeiro. O deputado pontuava também a necessidade de que os municípios assumissem o seu papel. Novamente voltavam os dados da produção agrícola no estado, que deveriam ser legitimados publicamente. O deputado do PSB destacava “apesar do estado do Rio de Janeiro possuir menos de 1% do território nacional, é o segundo maior mercado consumidor”. Mais uma vez, eu presenciava falas e discursos em torno da necessidade de reconhecimento do Rio de Janeiro em relação aos outros estados da federação. Mas dessa vez, o mundo da formalidade e das “alianças” pareciam proporcionar algo de diferente no ar...

Também o secretário da agricultura familiar, SAF/MDA reafirmava a necessidade e estabelecimento de parceria do governo federal com o governo estadual, destacando as alianças estabelecidas a partir do governador Sergio Cabral (PMDB).

O secretário da SAF falava ainda sobre a necessidade de “relações sociais mais sólidas com as prefeituras” e de que “as informações são via prefeitura, Emater, sindicatos” e da existência da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁵⁶ em Brasília. Isto porque haveria que se compreender que “o rural está em sua comunidade rural”. E foi a partir da fala do secretário da SAF/MDA que mais uma vez surgia a questão de “fazer políticas mais agressivas no combate à pobreza rural” e de que a linha de crédito do Pronaf voltada para o “público B” refletia dinâmicas de funcionamento que privilegiava os mais pobres.

Considerando a posição do Rio de Janeiro, nas pontuações realizadas pelo Delegado da DFDA/RJ, as condições da pouca estrutura do Rio de Janeiro fora lembrada, ainda que de outra forma: “pequena equipe”, “pouca estrutura”, informando sobre atividades de grupo para a Reforma Agrária (GERA), que tivera sua ultima atividade no município de Itaocara. Destacava também a presidente da colônia Z-20 e a representante da UNACOOP como mulheres “guerreiras”. Reafirmava a necessidade de abertura de crédito do grupo B do Pronaf de forma a “gerar riqueza”.

Quanto às justificativas para premiação “Amigo da Agricultura Familiar”, o representante da DFDA/MDA justifica a titulação dedicada a “pessoas que fazem a diferença” no desenvolvimento da agricultura do estado.

⁵⁶ A Confederação Nacional de Municípios é membro conselheiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF.

3.4. E de 2008 a 2009...

As leituras e análises pontuadas neste trabalho foram formatadas a partir do ponto de vista da observadora e do diálogo estabelecido com alguns interlocutores à época da criação dos territórios rurais pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde o ano de 2004. Se deram a partir de conflitos e tensões entre distintos representantes do governo e de um exercício de estranhamento de concepções acadêmicas, nativas e, muitas vezes, até mesmo pessoais. Entender como se daria o exercício da democracia, pois, afinal, a questão de fundo aqui colocada é, de fato, a democracia e representações sobre a relação entre Estado e sociedade na prática, onde os conselhos e colegiados seriam as instâncias (arenas) onde seria colocada em ação a democracia participativa e representativa.

Considerado o período de defesa dessa dissertação, outro fato deve ser observado: a incorporação de nova estratégia do governo federal para gestão dos territórios rurais: o Programa Territórios da Cidadania. Este programa, criado pelo governo federal em 2007, preconiza a priorização de territórios rurais mais pobres.

O Programa Territórios da Cidadania integra as políticas públicas de outros ministérios do governo federal com o objetivo de “reduzir as desigualdades”. Consta na apresentação do Programa a seguinte orientação:

“o Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia” (Territórios da Cidadania, documento técnico de apresentação, março de 2009).

A estratégia executada pelo governo federal, atualmente, concerne em congregar os programas de outros ministérios e secretarias especiais da presidência da república, para que as instâncias colegiadas atuem como gestoras da integração das políticas públicas. Para o estado do Rio de Janeiro, está previsto, no ano de 2009, no território norte fluminense o montante de R\$182.849.134,45 e para o noroeste fluminense o montante total de R\$105.205.994,88. Estes recursos não dizem respeito ao Pronat exclusivamente, mas ao total de recursos de âmbito federal.

No estado do Rio de Janeiro, o primeiro território da cidadania homologado foi o território norte fluminense, no ano de 2008. Novamente, não sem tensões no interior dos espaços de decisão, seria aprovado o território noroeste fluminense como o segundo território da cidadania no estado do Rio de Janeiro em março de 2009. Os critérios para homologação dos territórios da cidadania foram os seguintes:

- Ser Território Rural conforme o Pronat;
- Índice de Desenvolvimento Humano – IDH;
- Concentração de Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária;
- Concentração de Populações Quilombolas, Indígenas e de Pescadores;
- Número de Beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- Ruralidade;
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Prioridades ou políticas de governo como Mesorregiões, Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco;
- Um mínimo de dois e um máximo de oito territórios da cidadania por unidade da Federação

- Consulta aos Estados por meio dos Comitês de Articulações Estaduais, na definição dos 60 Territórios da Cidadania beneficiados a partir de 2009.

Uma nova ênfase entrou em cena: agora é necessário articular as ações – institucionalmente – através do Comitê de Articulações Estaduais – CAE. A gestão dos territórios da cidadania tem de passar pelos seguintes órgãos: i) Comitê Gestor Nacional (com os Ministérios do Programa⁵⁷, que define os territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais do Programa) ii) o Comitê de Articulação Estadual (composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras nos territórios, que deve fomentar a articulação e a integração das políticas públicas e acompanhar a execução das ações do Programa) iii) o Colegiado Territorial (composto paritariamente por representantes governamentais em cada território, espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território). No caso do estado do Rio de Janeiro, o CAE tem realizado reuniões mediadas pelo governo estadual, na vice-governadoria do estado.

A mudança que se encontra atualmente em curso é a ampliação do CTNF para que possa ser o gestor das ações do território da cidadania – noroeste fluminense. Sua composição deverá ser ampliada e paritária.

3.5. Considerações

Assim, voltando ao tema central desta dissertação, embora a estratégia de desenvolvimento territorial tenha se operacionalizado como *ordenadora* de um conselho territorial, são múltiplos os entendimentos e afinidades de grupos para o conjunto dos treze municípios. Não raro, em oficinas escutava os mediadores dirigirem-se às pessoas presentes e lançarem a pergunta: “o que é um território?”. A tentativa de demonstração de que o território “já existia” ou que “o território identidade” unifica os agrupamentos sociais ou as comunidades, ou fortalece o capital social, entra em cena um certo tipo de tensão quando às pessoas envolvidas cabe justamente saber jogar o jogo de pequenas disputas, adesões e compromissos, sobretudo nas articulações entre os municípios para conseguirem terem seus projetos aprovados junto ao ministério. Estava em jogo nessas reuniões e oficinas – do CTNF – saber se posicionar, embora na maioria das vezes, as afiliações e formação de grupos se dessem em função da localidade, da referência aos seus municípios, e não, do “território-noroeste”.

Conforme notamos, apesar de estarem nos conteúdos programáticos e diretrizes da SDT/MDA, os termos “sensibilização”, “mobilização”, “articulação”, “planejamento”, “gestão” e “implantação” são categorias oriundas de uma forma de pensar – a forma do Estado – (Durkheim, 1983) e que não estão, necessariamente, presentes no cotidiano das populações a quem se referenciam tais categorias. Esta população não diz respeito apenas às comunidades, “agricultores familiares” ou “sociedade civil” mas também os “técnicos”, “secretários”, “poder público”. Pensar a partir das atribuições dos agentes com os quais interagi no processo da pesquisa

⁵⁷ São os seguintes órgãos que compõem o Programa Territórios da Cidadania em 2009: Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério do Planejamento, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Saúde/Funasa, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Comunicações, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca, Ministério da Justiça/Funai, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Atualmente, os territórios da cidadania estão divididos da seguinte forma: 56 territórios na região nordeste, 27 territórios na região norte, 15 territórios na região sudeste, 12 territórios na região centro-oeste e 10 territórios na região sul.

é afirmar, que, certamente, a dicotomia e problematização da relação de poder entre a sociedade civil e o poder público não tem os mesmos sentidos e significados para os interlocutores. Na maioria das situações, pouco importava essa divisão, o sentimento de afinidade por ser do mesmo município ou de estarem tendo de se organizar e articular com o objetivo de aprovação de projetos é muito mais significativo para os agentes sociais. O cenário idealizado pela SDT-RJ de imaginar agricultores familiares se organizando para realizarem suas barganhas e capacidades de negociação junto administração pública local nem sempre ocorria como o esperado tomando-se em conta o esquema de funcionamento burocrático, o tempo de funcionamento do Pronat e as representações locais sobre o CTNF. Nesse sentido, o cenário político-decisório imaginado pelos agentes da SDT-RJ era distante da dinâmica das relações sociais preexistentes e de sua incidência na política local. Na verdade, o ponto aqui é que as categorias anunciadas por aquelas formulações estatais fazem parte de um conjunto de representações sociais sobre como devia ser a relação entre estado e sociedade, na relação entre o que se concebe como devam ser as dinâmicas e regras do jogo político estabelecidos entre os municípios e o ministério, ou entre “governo municipal” e “governo federal”.

Se considerarmos os “articuladores” e “técnicos” como mediadores do desenvolvimento e dos agentes sociais representados no CTNF, podemos nos apropriar das formulações de Neves (1997): *“os mediadores tendem a atribuir a si um papel salvador ou emancipador, pela transmissão de outras visões de mundo e pela incorporação de saberes diversos daqueles de que o grupo mediado se encontra dotado”* (Neves, 1997: 281).

Estavam em jogo também as “representações em ação” (Comerford, 2005), sobre o que deveriam ser as ações dos representantes municipais “em defesa” dos seus municípios de forma a conseguirem ter seus *projetos* selecionados. Certamente, não se tratava apenas de disputas entre poder público e sociedade civil organizada, e nem de sua polarização no espaço do CTNF, mas conseguir a aprovação de projetos (no sentido de conseguir os recursos deles provenientes), isto sim parecia socialmente significativo, muito embora as falas nem sempre tratassesem disso explicitamente. Ao contrário, os agentes sociais utilizavam termos como “território”, “desenvolvimento territorial” e “democracia” que legitimavam e objetivavam, em ação, seus entendimentos sobre como deveria ser a relação estabelecida entre os “municípios” e o “ministério”, representados nas pessoas que ocupavam as funções de agentes da administração pública e agentes da sociedade civil.

CONCLUSÃO

Nessa dissertação, tecí reflexões sobre o processo de “*implantação*” e o funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF, a partir da atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, no então “*criado*” território noroeste fluminense. Neste processo, entrou em cena a relação entre representantes do referido ministério (através da DFDA e SDT-RJ) e os municípios envolvidos, observando-se o desenvolvimento de distintas representações sociais sobre as formas de implantação e operacionalização do CTNF. O olhar principal que norteou o trabalho foi o de identificar de que forma a operacionalização de projetos de desenvolvimento ocorre na prática cotidiana dos agentes sociais envolvidos. Isto fez com que fossem relativizadas algumas concepções teóricas e nativas, principalmente as de “sociedade civil organizada” e “poder público”.

Ao dirigir as observações para o conteúdo e as formas de reuniões estabelecidas no âmbito dos conselhos, tanto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do estado do Rio de Janeiro – CEDRUS, do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Porciúncula – CMDR, como de algumas reuniões de Associações Rurais de Porciúncula e oficinas e cursos de capacitação, surgiam alguns desentendimentos sobre as perspectivas com as quais deveria se operacionalizar o “*Desenvolvimento Territorial*”. Em um bom número de vezes, os conselhos são tidos como “*espaços de concertação*” entre poder público e sociedade civil organizada, de forma paritária, e garantindo formalmente que as decisões referidas a cada um desses espaços – exceto o Conselho Regional de Secretários de Agricultura do Noroeste Fluminense – CRESMA e das reuniões de Associações Rurais, posto que o primeiro é só de secretários e o segundo é só de “sociedade civil” – se dêem a partir do diálogo e das escolhas democráticas acerca da gestão sobretudo de recursos públicos para a “*implantação*” de projetos em níveis municipais, e territoriais.

Foi a partir desses tipos de reflexões, que examinei, no primeiro capítulo, como se deram as discussões acadêmicas e políticas no Ministério do Desenvolvimento Agrário e entre alguns agentes sociais da academia sobre as representações sociais enunciadas no que seria o Desenvolvimento Territorial. Para isso, fundamentais foram as atas do CONDRAF desde o ano de 2001 e dos boletins do Núcleo de Estudos Agrários – NEAD, de 1999 a 2004.

Essas categorias conformam um ambiente de pensamento e ação sobre os papéis socialmente definidos aos agentes sociais, e tem como pano de fundo, um arcabouço de concepções sobre as relações entre os distintos níveis de governo – municipal, estadual e federal - e sobre modelos de estratégias a serem alcançadas. Foi possível perceber também que, através de espaços político-decisórios como o CONDRAF, e de realização de eventos, encontros e intercâmbio a outros países sobretudo os da Europa – Espanha e França, o ambiente de construção dessas representações não estiveram nem isolados socialmente, e nem à parte de negociações entre diversos agentes sociais – órgãos do governo, instituições internacionais, entidades da sociedade etc - mas faziam parte de uma série de articulações que não podem ser classificadas nem como somente do primeiro governo Lula – posto que muitas dessas orientações vinham se desenvolvendo no governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, no interior o MEPF e em seguida do MDA, e nem especificamente do contexto brasileiro.

As *estratégias territoriais de desenvolvimento* são oriundas também de outras realidades sociais de outros países e contextos específicos. E a partir disso, nota-se que estiveram em jogo concepções sobre relações entre países, sobre democracia, sobre sociedade e Estado. Não é à toa, portanto, que as concepções de capital social e território são efetivadas em outras realidades. E não

é a toa também que tais termos fazem parte de muitos documentos e prerrogativas institucionais de órgãos de fomento como o Banco Mundial, a FAO, etc.

No capítulo um, a reflexão sobre o Desenvolvimento Territorial estabelecida permitiu pensar a gênese das categorias delineadas no processo de implantação de políticas públicas, que concebem a solução para os problemas vivenciados pelos agentes sociais na relação entre Estado e Sociedade, posto que tais categorias não estão *soltas*, mas sim na origem da organização do próprio Estado. Foi realizada também a reconstrução da visão do Estado sobre as questões que envolvem o Desenvolvimento Territorial. Nesse sentido, a abordagem de outros autores – que não aqueles que estão fundamentados como pressupostos teóricos das abordagens sobre o Desenvolvimento Territorial reconstituídas no primeiro capítulo - cito o trabalho de Arturo Escobar (1996). Segundo esse autor, confrontar o desenvolvimento (e sobretudo, suas concepções hegemônicas sobre as formas nas quais devia ser implantado), é uma “necessidade vital” para os países dependentes, posto que é por intermédio dos processos de desenvolvimento que se colocam em jogo as perspectivas de mundo dos diferentes agrupamentos sociais, bem como sua personalidade e cultura, seus mecanismos produtivos etc. Ou seja, há que se notar que os processos de implantação de políticas públicas estão circunscritos à natureza do Estado e de seus mecanismos de controle social, e, sobretudo, a relações de poder. Sua relativização é sempre necessária. Segundo sua proposta, há que se conceber o desenvolvimento como:

“uma experiência historicamente singular, como a criação de um domínio de pensamento e de ação, analisando as características e inter-relações dos três eixos que o definem: as formas de conhecimento a que se referem através das quais existe e é elaborado em objetos, conceitos e teorias, o sistema de poder que regula sua prática, e as formas de subjetividade fomentadas por esse discurso, aquelas pelas quais as pessoas chegam a reconhecer a si mesmas e aos outros como “desenvolvidos” ou “subdesenvolvidos” (Escobar, 1996:31).

O segundo capítulo contextualizou o noroeste fluminense através de breve identificação de alguns processos anteriores de regionalizações, como a separação entre as “regiões norte-fluminense” e “noroeste-fluminense” estabelecidas pelo governo estadual do Rio de Janeiro, bem como uma breve caracterização do conjunto de treze municípios que compõem o noroeste-fluminense. Mostrei ainda, a partir da identificação de conselhos como CRESMA e o CMDR de Porciúncula que estiveram em jogo outras concepções sobre o desenvolvimento: desenvolvimento regional - e articulações políticas estabelecidas entre distintos níveis de governo (municipal e estadual) e alguns parlamentares desde a década de 1990.

O exame de algumas perspectivas de construção do discurso sobre “*a região mais pobre do estado do Rio de Janeiro*” foram importantes para a compreensão de alguns discursos e termos utilizados pelos agentes sociais envolvidos no CNTF. Com o aporte de alguns dados oficiais, expus também dados sócio-econômicos e montantes de recursos que nos permitiram situar o noroeste fluminense em termos sócio-econômicos e das razões de ter sido escolhido um “*território rural*” da SDT/MDA. As leituras de Vitor Nunes Leal contribuíram para traçar um paralelo entre o que seriam as questões socialmente relevantes para pensar a estrutura dos municípios na década de 1950 em contraponto às questões contemporâneas sobre as políticas de desenvolvimento e qual seria o lugar e o papel a cumprir dos municípios.

A representação da *região* noroeste como a *mais pobre* e as estratégias políticas envolvidas em torno disso confrontaram algumas perspectivas nativas e acadêmicas; essas especialmente

relativas à idealização das concepções teóricas e metodológicas sobre as formas de implantação de projetos de desenvolvimento. Há uma espécie de inventividade por parte dos setores da administração pública do noroeste fluminense como *região pobre*. Faz sentido fazer crer que a *região noroeste é uma região pobre*, o que parece capitalizar mais os representantes locais no sentido de assegurar as demandas por recursos. E é um constructo que faz muito sentido dentro da lógica estatal de resolução de questões.

Outro ponto destacado nesse trabalho consistiu na identificação da multiplicidade de formas de ação coletiva que esteve contida na criação do conselho territorial. Assim, a criação do CTNF englobou conselhos de secretários, conselhos municipais, associações civis, etc. Apesar da criação do conselho territorial não se dar num “vazio sociológico”, alguns agentes, tanto dos municípios quanto da SDT-RJ, tendiam a entender o processo como se estivessem inaugurando as novas formas de relações que se estabeleceriam a partir de então. Além disso, havia uma espécie de “sobrerenpresentação” dos participantes em cada espaço decisório, as mesmas pessoas acabavam por estar em conselhos diferentes, com atribuições delegadas distintas (conselhos municipais, conselhos territoriais, associações) mas com relações sociais já constituídas localmente.

A necessidade de perceber a visão que o governo federal e o governo estadual tinham em relação aos municípios nortearam o olhar da análise feita no segundo capítulo. A inserção das pessoas numa mesma condição de vida, por exemplo, não implicava, por parte delas, em uma participação ativa nas questões públicas locais, ou seja: nem todo mundo do município participava das questões públicas, não se envolviam. Isso se dava porque as pessoas tinham um envolvimento diferenciado em relação a sua participação. E cabia aos representantes do Estado estabelecer condições de distinção entre os diferentes atores, apontando condições específicas de participação para os mesmos. Eram diferentes motivos para o envolvimento dos representantes desses conselhos, e, com muita freqüência, já estavam participando, de alguma forma, da vida política local. E como se participar da política fosse algo contrário, algo espúrio, se as pessoas que já faziam parte dessa política experimentassem o envolvimento institucional, surgiam conflitos entre os representantes da política local e os agentes da SDT-RJ. Esse é, certamente, um pouco do ideal que *nunca chega* do ponto de vista dos formuladores da política de desenvolvimento a ser implantada nos municípios: que as pessoas que participam dos conselhos não sejam somente aquelas envolvidas com o *poder local*.

Nesse sentido, não é fato novo a reflexão sobre as condições dos municípios em relação ao poder federativo e os papéis que as articulações estaduais cumpriram ao longo da história das relações entre municípios e outros níveis de governo no país. Leal demonstra que os municípios não tinham autonomia legal mas conseguiam um certo poder através dos acordos e compromissos extra-legais estabelecidos com o governo estadual, criando relações de dependência recíproca. Essa dependência recíproca acabava criando estruturas políticas arbitrárias que prescindiam do jogo representativo, acarretando, na verdade, em concorrência em termos de representação. Na verdade, na perspectiva de Leal a autonomia (hoje seria classificada enquanto fortalecimento) dos municípios não iria contribuir para o aumento do poder de mando dos coronéis locais, mas iria ajudar a romper com esta estrutura. Se considerarmos as ponderações nos aspectos políticos e sociais das teorias de desenvolvimento territorial, constatamos que o fortalecimento dos municípios teria de passar pelo enfraquecimento do poder local, do poder clientelista, pelo *empoderamento* da sociedade civil organizada que deveria ser a protagonista do desenvolvimento.

A proliferação de conselhos serviria, em certa medida, para fazer com que os municípios atuassem e administrassem de uma dada forma (através da paridade decisória, ao menos formal). Os

conselhos participativos deveriam contrapor as estruturas de poderes locais, seja da prefeitura, seja da câmara de vereadores, ou seja, as formas de governo existentes.

No terceiro capítulo, pudemos observar que a relação estabelecida entre alguns representantes municipais e representantes da SDT-RJ e DFDA-RJ, passava pelos dissensos de agentes da SDT/MDA e dos municípios, sobre como deveria ser a realização de um programa de desenvolvimento.

A constatação principal do terceiro capítulo foi a relativização necessária das categorias “sociedade civil” e “poder público”, presentes em pressupostos da teoria política e nas referências teórico-metodológicas das políticas de desenvolvimento. Fundamental foi compreender que o CTNF, muitas vezes, se constituiu (especialmente pela fragilidade do conselho, pela falta de mobilização e pela configuração política local) como espaço de relações entre o governo federal (nas representações da SDT-RJ) e governo municipal (nos secretários municipais de agricultura). Os conselhos gestores, que, tem no seu principal reconhecimento enquanto expressão da democracia representativa e direta, o fato de terem a conclamada paridade entre sociedade civil e poder público, acaba, em dadas circunstâncias, sendo espaços de tensões entre os distintos níveis de governo (principalmente entre o governo federal e o governo municipal, e, eventualmente, o governo estadual). Nem sempre se dá como espaço de relação dicotômica entre o que é classificado como sociedade civil e o que é classificado como poder público local. Imaginar que um conjunto de municípios (treze); onde já existam relações políticas locais; onde os recursos de políticas públicas e projetos de desenvolvimento são incipientes, onde as pessoas, muitas vezes, já se conhecem e estabelecem relações através de espaços institucionais no município (como presidentes de associações que se conhecem e têm relações de troca mas também de amizades e afinidades com secretários de agricultura locais); imaginar que desses municípios sairão representantes das associações dispostos a polarizarem suas relações políticas locais (supostamente de dominação e clientelística, na visão de algumas perspectivas acadêmicas e de programas de desenvolvimento) com o poder público local, no espaço de um conselho que não é local, mas sim territorial, é imaginar um modelo de formatação do conselho diferenciado em relação ao que encontramos na vida cotidiana dos municípios. Aos representantes de tal ou qual município no interior do CTNF, restava, ao menos no início de seu processo de implantação e nos três primeiros anos de funcionamento, se articular para conseguir fazer aprovar os projetos para os municípios. Sociedade civil e poder público seriam, desta forma, aliados na aprovação dos projetos e não agentes dicotômicos.

Foi fundamental a percepção de como a questão dos recursos federais eram centrais do ponto de vista da organização da administração pública municipal. Os processos de gestão e deliberação por intermédio de um conselho territorial passavam a fazer sentido para os agentes “beneficiários” das políticas públicas na medida em que passavam a ter acesso aos recursos federais. O que se tornava principal para a maioria dos atores era *como* elaborar os projetos para conseguir acessar os recursos financeiros. Isso era muito forte e significativo localmente: saber elaborar projetos; saber acessar as políticas; se tornava essencial. Ou seja, o que estava sendo estimulado também pelas políticas federais era que as pessoas dos municípios fizessem projetos. E nesse processo, havia uma linguagem específica, categorias que tinham que aparecer, tais como *territórios, participação, desenvolvimento e sustentabilidade*.

Comentários finais

No que diz respeito às dimensões e significados atuais sobre as políticas públicas rurais no Brasil, Leite (2007)⁵⁸ destaca a necessidade de contextualização histórica acerca dos processos, discursos e disputas tanto políticas quanto acadêmicas sobre o lugar da agricultura em suas formulações, sobretudo no que tange aos processos de mudança na relação entre Estado, sociedade, agricultura e modernização nos moldes como fora realizada no Brasil.

Apesar da proposta desta dissertação não se pretender avaliativa de uma política pública, é notória a construção da democracia como uma questão a ser tratada pelos planejadores governamentais. Leite (idem) lembra ainda que a partir do período reformista engendrado pela década de 1990, os pressupostos da democracia passam a compor um *custo* (certamente também social) no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade.

Com relação à conformação das redes de políticas públicas (Romano, 2007) através dos processos de *liberalização, globalização e integração econômica e política nos debates sobre a reforma do Estado* (idem, ibidem: 273), há uma tendência de revalorização do local e do regional como foco de ações de tais políticas (Romano e Leite:1999:4 *apud* Romano, 2007).

Há um conjunto de prerrogativas – cristalizadas em manuais técnicos e diretrizes dos programas – referente ao campo de atuação das políticas públicas; às formas de atuação esperadas para a sua “implantação” e operacionalização, os beneficiários a serem atingidos, os modelos ou noções de desenvolvimento acionados e as formas as quais podem ser tomadas as decisões entre os distintos segmentos. Este processo aciona um conjunto de papéis sociais que põem as comunidades, ou os indivíduos dela componentes, em *relação direta com o Estado* (Lima, 2002). E nessa relação direta há dinâmicas interessantes de serem observadas, algumas das quais pontuaremos a seguir.

Há que se perguntar como ideais aparentemente congruentes (todos concordam que as escolhas devam ser mais ou menos democráticas, ou ao menos falam dessa forma) ao mesmo tempo sustentam contradições, desentendimentos, incongruências. De fato, não é fácil submeter à essa crítica certezas enraizadas em nossa vida...a democracia é, assim como outras representações, um valor. Relativizar a democracia (Goldman, 2006), sobretudo os modos como ela efetivamente funciona é um desafio mormente se posicionarmos em um contexto histórico recente no Brasil.

Com as indicações de Vitor Nunes Leal pude perceber que ao conjunto de formulações e proposições do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sobretudo a de “*congregar*” vários municípios em um “território-identidade”, se confrontam um conjunto de representações e ações dos municípios de forma a se contraporem ao seu suposto *enfraquecimento*. A proposta de Vitor Nunes Leal, portanto, acaba, apesar de algumas concordâncias com relação à posição e estrutura econômica e política dos municípios do país, acionando outros elementos no que tange o papel dos municípios. Isto porque:

“o aumento da receita dos municípios pode contribuir eficazmente para a autonomia da sua administração, mas é bem provável que ao *fortalecimento* econômico dos municípios não corresponda idêntico reforço de sua autonomia política. Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle” (Leal, 1949: 99)

A percepção de Leal era a de que “*a concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estatal, processa-se através do enfraquecimento do município*”

⁵⁸ Leite, Sergio. Comunicação Pessoal. Seminário do Observatório de Políticas Públicas, CPDA, 14.06.07.

(Leal, 1949: 101). O que fazer com o *poder dos* municípios e o *poder nos* municípios, e ainda, as possibilidades de coadunar o seu crescimento econômico à sua emancipação política são questões que se desenvolveram em nossos diferentes regimes políticos, e se acirrou nas formas de realização de nossa república. Sob o viés da política de desenvolvimento territorial, conforme propagada pelas propostas da SDT, o desenvolvimento das atividades econômicas não pode estar descolado da promoção da autonomia e emancipação política da sociedade civil, que deve estar organizada e serem o grupo beneficiário principal dos programas de desenvolvimento nos municípios abrangidos pelo programa Territórios Rurais e/ou Territórios da Cidadania. Conforme constatado a partir do estudo de caso evidenciado, podem ser distintos os entendimentos entre os agentes locais dos municípios e os representantes da SDT sobre como deva ser implantado o desenvolvimento territorial e a promoção daquela autonomia e/ou fortalecimento das comunidades locais, e o lugar que os municípios ocupam nesse processo (de acordo com distintos olhares e abordagens) é fundamental de ser observado.

Em suma, esse trabalho refletiu acerca das formulações sobre o Estado, sobre as políticas públicas e diferentes apropriações e usos sociais das mesmas; bem como dos significados das ações Estatais, das relações entre as várias instâncias da administração pública e até mesmo as relações estabelecidas entre o Estado e a academia; no sentido de conceber o Estado como produtor de categorias sociais que são oriundas de correntes de pensamento específicas e com um contexto de desenvolvimento histórico também específico. Além disso, apontou de que forma alguns dos mecanismos de funcionamento dos espaços de participação e cidadania – como os conselhos de gestão – estão circunscritos a relações de hegemonia e dominação, especialmente engendrado a partir da presença ou não dos dispositivos de saber jogar o jogo da política local e o jogo da relação entre Estado e Sociedade, dentre diferentes pessoas dos grupos sociais examinados.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos avançados*. São Paulo, v.15, n. 43, p.121-140, set-dez, 2001.
- _____. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. In.: Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols. 28 nºs 1,2,3 e 29. nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.
- _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v.IV,p.379-397, 2000.
- BAILEY, F. Les regles du jeu politique. Étude anthropologique. Presses Universitaires de France. 1971.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Participação Popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo. In TEIXEIRA, Carla e CHAVES, Christine (orgs) *Espaços e tempos da política*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará / Nuap, 2004_____.
- _____. Políticos, representação política e recursos públicos. In.: *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 7, n.15, p.181-207, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- CARNEIRO, Maria José et al. *Campo aberto. O rural no estado do rio de janeiro*. – Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.
- CASTRO, Demian Garcia. *Regionalização do Estado do rio de Janeiro: Uma nota sobre Desenvolvimento e Políticas Pùblicas*. Em: *Revisitando o território fluminense*, Gláucio José Marafon, Miguel Ângelo R (org), RJ: NEGEF, 2003.
- COMERFORD, John. *Como uma família. Sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/Nuap, 2003.
- _____. *Fazendo a luta. Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas*. Rio de Janeiro: Nuap/ Relume Dumará. 1999.
- _____. *Reunir e unir: as reuniões de trabalhadores rurais como forma de sociabilidade. “Introdução” e “Conclusão”*. Dissertação de mestrado. PPGAS/MN, 1996.
- COSTA, Fagner M. *O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Porciúncula (RJ) e as contribuições do enfoque da multifuncionalidade da agricultura*. Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, 2005.
- COUTANT, Isabelle et al. “As transformações do poder municipal”. Em: *Ocupações de terra e transformações sociais: uma experiência de etnografia coletiva / Organizadores Benoit de L`Estoile e Lygia Sigaud* – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- DURKHEIM, E. Emile. *As formas elementares da vida religiosa*. Rio de Janeiro: Edições Paulinas, 1989.
- _____. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.
- _____. *Lições de Sociologia. A moral, o direito e o Estado*. Trad e notas de J. B. Damasco Penna. T.A. Queiroz Editor, Ed. USP. Sp, 1983.
- E.E.EVANS-PRITCHARD. Trabalho de campo e tradição empírica. Em: *Antropologia Social (107-37)*. Edições 70, Lisboa, 1978.
- EVANS PRITCHARD, E. E. *Os Nuer*. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- ESCOBAR, Arturo. *La invención Del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción Del Desarollo*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 1996.

- FERGUSON, James. The anti-politic machine. “Development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho, Cambridge University Press, 1990.
- GEERTZ, Clifford. Form and variation in Balinese village structure. Em: Peasant society: a reader. Potter et al (orgs). Boston, Little Brown., 1967.
- GOLDMAN, Marcio. Com o funciona a democracia: uma teoria etnográfica da política. “Introdução” – Rio de Janeiro: 7Letras, 2006.
- HANN, Chris. Introduction: political society and civil anthropology. Em: Civil Society. London and New York, 1996.
- HINSHAW, Robert E. Anthropology, Administration and Public Policy. Annual Review of Anthropology, Vol 9, 1980
- KATO, Karina. A agricultura e o desenvolvimento sob a ótica da multifuncionalidade: o caso de Santo Antônio de Pádua (RJ). Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, 2006.
- LEAL, Victor N. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa-Omega, 1975 [1949]
- LEAL, Vitor Nunes. “Alguns problemas municipais em face da constituição”. Em: Três Ensaios de Administração. Departamento de administração pública e Instituto Brasileiro de Administração, 1958.
- LEÃO, Sandro A. Do conselho municipal de desenvolvimento rural à implementação da política de desenvolvimento territorial: Um estudo a partir de Santarém – PA. Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, 2006.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza. Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais. Em: Oliveira, João Pacheco (org). Além da tutela: Bases para uma política indigenista III, Contracapa, 2002.
- _____. Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Antonio Carlos de Sousa Lima (org) – Rio de Janeiro: Relume Dumará, NUAP, UFRRJ, 2002.
- MALINOWSKI, Bronislaw. “Os Argonautas do Pacífico Ocidental” São Paulo: Abril Cultural. 1978 (*Coleção os Pensadores*).
- MAUSS, Marcel. Esboço de uma teoria geral da magia. Em: Sociologia e Antropologia, com uma introdução à obra de Marcel Mauss, de Claude Levi-Strauss; tradução de Lamberto Puccinelli. São Paulo, EPU, 1974.
- MOSSE, David. *The Making and Marketing of Participatory Development*. (?)
- _____. Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice. Pluto Press, London, 2005.
- _____. Good Policy is unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. EIDOS Workshop, “Order and Disjuncture the Organisation of Aid and Development”, SOAS, London, set 2003.
- NEVES, Delma Pessanha. Políticas públicas. Intenções previstas e desdobramentos inesperados. Revista Ciências Sociais Hoje. Hucitec e ANPOCS, 1993, 47-85.
- _____. Pobreza e humanismo salvador: mediação subjacentes. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº1, 2007, pp 117-158.
- _____. Saber e poder: fundamentos das mediações institucionais. Em: Assentamento rural: reforma agrária em migalhas. Estudo do processo de mudança de posição social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis. EDUFF, Niterói, 1997.
- _____. Norte Fluminense : índices de pobreza e reivindicações políticas. Revista Rio de Janeiro, v.18/19, p.9-38, 2008.
- OLIVEIRA, Humberto de. Comunicação Pessoal. OPPA – GEPOLAGRI, workshop com Humberto Oliveira (Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário), CPDA/UFRRJ, 10 de agosto de 2006.

- OKONGWU, Anne Francis e Mencher, Joan P. *The Anthropology of Public Policy: Shifting Terrains*. Em: Annual Review Anthropology, 2000. 29:107-24.
- OLIVEIRA, João Pacheco (org). Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes colonais no Brasil contemporâneo, contra-capa, 2002.
- PALMEIRA, Moacir. Os sindicatos no poder. Que poder? Em: BARREIRA, I; PALMEIRA M. (Orgs.). Candidatos e candidaturas, enredos de campanha eleitoral no Brasil. São Paulo: Annablume, 1998. p. 199-235.
- _____. Desmobilização e conflito: relações entre trabalhadores e patrões na agroindústria Pernambucana. Em: Revista de cultura e política, CEDEC, ano 1, v.1, ago/1979.
- PALMEIRA, Moacir. & HEREDIA, Beatriz. O voto como adesão. Em: O sufrágio universal e a invenção democrática / Letícia Bicalho Canêdo (org.) – São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- _____. & _____. Os comícios e a política de facções. Anuário Antropológico, n.94. p. 31-94, 1995.
- _____. & _____. “Política ambígua”. Em O mal à brasileira/ org. Patrícia Birmane t al, RJ: EdUERJ, 1997.
- PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio, “Debates Econômicos, processos sociais e lutas políticas”. In: COSTA, Luiz Flávio & SANTOS, Raimundo. (organ.) *Política e Reforma Agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- _____, _____. Eleição municipal, política e cidadania. *Tempo e presença* 311, maio-junho, 2000.
- PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios : o Novo rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, agosto de 2007.
- ROMANO, Jorge O. Política nas Políticas : um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. Tese de Doutorado. CPDA/UFRRJ, 2007.
- SCHNEIDER, Sergio, SILVA, Marcelo K., MORUZZI MARQUES, Paulo E., CAZELLA, Ademir. et al. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- SILVA, Edésio Barbosa da Silva. Subsídios para a história de Porciúncula. Itaperuna-RJ: Dumadá, 2000.
- TAPIA, Jorge Ruben Biton. ‘As concertações sociais na Europa dos anos 90 : possibilidades e limites. Em : Antropolítica, Niterói, n.14, p. 1-157, 1ºsem de 2003.
- VEGARA, Antonio Gutiérrez. A concertação social na Espanha a partir da transição democrática. In: Novos Espaços Democráticos. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- VEIGA, José Eli da. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.
- _____. O Brasil ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento, Estudos Avançados, 2001.
- WACQUANT, L. _____. O mistério do ministério. Pierre Bourdieu e a política democrática, Revan, 2005.
- WEBER, M.o »Os fundamentos da organização burocrática : uma construção do tipo ideal. In. : Sociologia da Burocracia, Campos, E (org.), 3ª edição, Zahar editores, RJ, 1976.

Documentos Oficiais:

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E AGRICULTURA FAMILIAR – CONDRAF. Atas da 5ª a 28ª reunião ordinária – maio de 2001 a junho de 2007. (exceto a da 15ª reunião); Atas reuniões extraordinárias – até a 5ª.

CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CEDRUS. Atas de 2004 a 2007.

CONSELHO REGIONAL DE SECRETARIOS DE AGRICULTURA – CRESMA. Atas de 1997 a 2002.

CONSELHO TERRITORIAL DO NOROESTE FLUMINENSE - CTNF. Atas de 2004 a 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE PORCIUNCULA - CMDR Atas de 2002 a 2007.

Cartilhas e Documentos Técnicos:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. *Documentos Institucionais*, Brasil, n. 1, março 2005a.

_____. Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais”. *Documentos Institucionais*, Brasília, n. 2, jun. 2005b.

_____. Referências para a gestão social de territórios rurais. *Documentos Institucionais*. Brasília, n. 3, nov. 2005c.

_____. Referências para a gestão social de territórios rurais. Guia para o Controle Social. Documentos de apoio, Brasília, maio de 2006.

_____. Referencial metodológico para o desenvolvimento territorial. Brasília, agosto de 2007.

_____. Coordenação de Ações Territoriais. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento. *Documento de Apoio*. Brasília: n. 3, nov. 2005d.

_____. Relatório de gestão. Retrato de um Brasil Rural. Revista Terra da Gente. Janeiro de 2007.

_____. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E AGRICULTURA FAMILIAR – CONDRAF. Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável, junho de 2006.

_____. Ministério da Integração Nacional – MI.. Promeso, Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. Secretaria de Programas Regionais – SPR. Ministério da Integração Nacional

_____. Ministério da Integração Nacional. Revista Espaço Regional. Ano I – nº001 – 2ª edição junho de 2007.

COOPERAFA – Cooperativa Regional da Agricultura Familiar. Informativo COOPERAFA. Ano 1, nº1 jan e fev/2007

_____. Informativo COOPERAFA. Ano 1, nº2 /Mar/Abr 2007.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Agricultura, Aqüicultura, Pesca e Desenvolvimento do Interior – SEAPPA. Projeto Gerenciamento Integrado de Agroecossistemas em Micro-bacias Hidrográficas do Norte-Noroeste Fluminense, Rio Rural GEF. Programa Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Micro-bacias Hidrográficas, 2005

Observatório de Políticas Públicas. OPPA/CPDA/UFRRJ. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Versão preliminar para discussão interna, Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, outubro de 2007.