



Mundo vol. 17, n° 36, e035, diciembre 2016. ISSN 1515-5994  
 Universidad Nacional de La Plata.  
 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.  
 Centro de Historia Argentina y Americana

## A elaboração de projetos de desenvolvimento territorial na Serra do Brigadeiro, Brasil

The design of projects for territorial development in the Serra do Brigadeiro, Brazil

**Alan Ferreira de Freitas \***; **Alair Ferreira de Freitas \*\***; **Marcelo Miná Dias \*\***

\* Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV); \*\* Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil | [alanf.freitas@ufv.br](mailto:alanf.freitas@ufv.br); [alairufv@yahoo.com.br](mailto:alairufv@yahoo.com.br); [minad@ufv.br](mailto:minad@ufv.br)

### PALABRAS CLAVE

Projetos de desenvolvimento rural  
 Desenvolvimento  
 Território  
 Brasil

### KEYWORDS

Rural development projects  
 Development  
 Territory  
 Brazil

### RESUMEN

O objetivo deste artigo é analisar os projetos territoriais elaborados no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, no período de 2003 a 2010, buscando identificar as características e contribuições dos mesmos para inovações nas concepções de desenvolvimento rural. Foram identificados os tipos de investimento e a percepção dos atores territoriais acerca dos projetos e das concepções de desenvolvimento que os fundamenta. Conclui-se que a noção de ruralidade, antes fortemente vinculada a um viés setorial, foi influenciada pela institucionalidade criada pela política, fato demonstrado pela elaboração de projetos educacionais, cooperativistas e culturais, transcendendo o sentido predominante de desenvolvimento econômico. Este contexto indica a existência de uma dinâmica social influenciada por novas referências à promoção do desenvolvimento rural.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the territorial projects developed in the Territory of Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, in the period 2003-2010, in order to identify their characteristics and contributions for innovations in rural development concepts. The different types of investment and the perception of territorial actors about projects and concepts of development that underlies the projects were analyzed. We conclude that the notion of rurality, strongly oriented by a sectorial bias, was influenced by the institutional framework created by politics, resulting in the elaboration of projects for education, cooperative services, and local cultural aspects, transcending the prevailing sense of economic development. This context indicates the existence of a social dynamics influenced by new references to the promotion of rural development.

Recibido: 3 de septiembre de 2015 | Aceptado: 18 de octubre de 2016 | Publicado: 15 de diciembre de 2016

**Cita sugerida:** Ferreira de Freitas, A., Ferreira de Freitas, A., Miná Dias, M. (2016). A elaboração de projetos de desenvolvimento territorial na Serra do Brigadeiro, Brasil. *Mundo Agrario*, 17(36), e035. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe035>



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR)

## Introdução

No Brasil, no início dos anos 2000, a abordagem territorial do desenvolvimento rural foi adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), definindo territórios como lócus de incidência, gestão social e monitoramento de políticas públicas. Esta mudança foi influenciada pela experiência de descentralização político-administrativa em curso desde a década de 1990, refletindo um cenário de reformas que, na América Latina, fez confluír esforços em prol da descentralização político-administrativa em contextos de expansão do neoliberalismo, influenciando a formulação de políticas de desenvolvimento rural (Schejtman e Berdegú, 2003).

De acordo com Favareto (2007), as experiências europeias e os avanços teóricos sobre o desenvolvimento rural influenciaram o desenho das políticas públicas brasileiras. Dois marcos deste momento foram: (i) entre 2001 e 2002, uma série de debates sobre desenvolvimento territorial, promovida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), logo após a criação do MDA, em 1998; e (ii) a criação, em 2004, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA, com a chegada ao governo federal de uma coalização de centro-esquerda.

A SDT/MDA foi idealizada como espaço institucional para formular políticas de desenvolvimento rural para além do tradicional foco na produção agropecuária (visão setorial), considerando a necessidade de articulação e integração entre diversas políticas e serviços públicos, fundada em uma visão multidimensional do desenvolvimento (Medeiros e Dias, 2011). De acordo com o discurso oficial, sua função seria “[...] desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade” (Brasil, 2003, p.18). Percebe-se, também, uma preocupação com a articulação entre as ações de diferentes níveis de governo. Assim, por meio do estímulo a projetos de desenvolvimento territorial buscava-se fomentar a ampla participação da sociedade civil em decisões acerca da política de desenvolvimento rural, especialmente em localidades com forte presença da agricultura familiar

<sup>1</sup> E incidência de pobreza, sob justificativa de que era necessário adotar um “[...] acentuado movimento de descentralização de políticas públicas com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais” (Brasil, 2005, p.8)<sup>2</sup>.

A política de desenvolvimento territorial do MDA instigou, a partir desta concepção, inovações em relação às políticas tradicionalmente antecedentes e setoriais (Freitas, Freitas e Dias, 2012). O território, instituído a partir da delimitação criada pela SDT/MDA, incorporando vários municípios de uma região com predominância de agricultores familiares, tinha como metas o “desenvolvimento sustentável” por meio da dinamização econômica; o estímulo à coesão social e territorial das regiões como base para o processo de planejamento; a valorização do protagonismo e do empoderamento dos atores sociais; bem como a instituição de diversos mecanismos de gestão e controle social das políticas públicas (Delgado e Leite, 2011).

Para implementar estas concepções o governo criou o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), que previu, em seu desenho institucional, a alocação de recursos públicos em projetos territoriais, vinculados a um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Projetos e planos deveriam ser definidos e priorizados por Colegiados Territoriais de Desenvolvimento (Codeter), fóruns deliberativos constituídos por representantes governamentais e de organizações da agricultura familiar. Desta forma, a possibilidade de decisão quanto à alocação dos recursos financeiros do programa era condicionada à implantação dos Codeter, que assumiam o papel de definir, ao menos formalmente, os objetivos e rumos do processo de desenvolvimento nos territórios, particularmente no tocante aos interesses da agricultura familiar (Wanderley, 2014).

Na institucionalidade criada, diferentes atores territoriais poderiam elaborar e apresentar projetos para acessar (por meio de editais públicos) e executar obras ou serviços públicos, desde que firmassem compromisso de concretizar os objetivos traçados pelo PTDRS. As propostas passavam pelo crivo dos Codeter, que deveriam monitorar e avaliar os resultados dos pactos estabelecidos em torno da promoção do desenvolvimento territorial (Freitas, Freitas e Dias, 2012a). Os projetos territoriais configuraram-se, portanto, como principal instrumento de operacionalização do enfoque territorial adotado pela política de desenvolvimento rural.

Considerando as proposições da política, sua forma de implementação e as particularidades de cada território rural, este artigo objetiva analisar os investimentos prioritários dos projetos territoriais e os fatores que os motivaram, visando compreender os tipos de propostas de desenvolvimento operacionalizadas a partir da política pública, tomando como caso para análise empírica o Território Serra do Brigadeiro, localizado em Minas Gerais, região sudeste do Brasil. Tal proposição se justifica pelo fato de que a trajetória do desenvolvimento rural passou a ser influenciada, no território, pelos investimentos feitos por meio da política, e que esta, em suas diretrizes, definiu sua intencionalidade para fomentar o desenvolvimento rural sustentável com foco na agricultura familiar.

Seguindo esta introdução, o texto apresenta a seguir as características teóricas da abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil, que constituem a base teórica da análise efetuada. Na sequência, uma breve descrição da metodologia utilizada antecede a seção que analisa os diferentes tipos de projetos territoriais identificados a partir de seus focos temáticos. Esta seção também contém uma análise sobre as percepções que os atores territoriais elaboram sobre os projetos. Por fim, são apresentadas conclusões da análise efetuada.

## **1. Abordagem territorial do desenvolvimento rural**

No Brasil, as políticas públicas de desenvolvimento direcionadas ao agrícola e ao rural possuem forte viés setorial, que se expressa, ao longo do tempo e com ênfase variadas, em objetivos de modernização da produção, incluindo a agricultura familiar, com iniciativas recentes para superação da pobreza e promoção da soberania e segurança nutricional e alimentar (Amann e Barramientos, 2014). Reproduz-se, portanto, nas políticas públicas, uma abordagem de desenvolvimento que o simplifica pelos objetivos de crescimento econômico, isto é, incremento produtivo pela adoção do modelo de agroquímicos e inserção de produtores em circuitos comerciais (Freitas, Freitas e Dias, 2012). Esta concepção e sua representação sobre o desenvolvimento (agrícola e rural) possibilitaram o domínio do enfoque setorial sobre a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural, afirmando o objetivo do desenvolvimento rural como estritamente agrícola: crédito rural para inovação tecnológica produtiva e, em algum grau, assistência técnica e extensão rural (Diesel e Dias, 2016).

De acordo com Wanderley (2000), a modernização agrícola brasileira teve resultados dúbios: por um lado, ganhos econômicos e avanços técnicos que beneficiaram os segmentos agrícolas mais capitalizados, e, por outro, problemas ambientais e sociais decorrentes do modelo agroquímico concentrador de terras e rendas, com franco prejuízos à agricultura de pequena escala e tradicional. O êxodo rural e a pobreza rural foram resultados evidentes daquele processo. Isto ocorreu porque os pequenos agricultores (ou agricultores tradicionais) ficaram à margem das ações públicas. Nos anos 1980, o agravamento das questões socioambientais conferiu proeminência ao discurso sobre necessárias mudanças nas políticas públicas de desenvolvimento rural (Graziano Neto, 1982). A partir dos 1990 observaram-se várias mudanças, mas foi a partir do início dos 2000 que novas demandas e concepções foram efetivamente incorporadas às políticas públicas, principalmente as críticas ao caráter setorial dominante na formulação das políticas de desenvolvimento rural (Grisa e Schneider, 2015). Ao mesmo tempo, a noção de ruralidade foi redefinida

como um conceito de natureza territorial, de onde derivou a abordagem territorial adotada pelas políticas do MDA. Com essa nova visão sobre o rural e sobre o desenvolvimento, a abordagem territorial incorporou uma visão inovadora à ação pública (Delgado e Leite, 2011).

Neste contexto, as políticas de desenvolvimento rural com abordagem territorial se institucionalizaram a partir da adoção de uma perspectiva de territorialização da ação pública (Medeiros e Dias, 2011), partindo do diagnóstico que apontava para a necessidade de consideração da diversidade de características e condicionantes locais para o desempenho de políticas nacionais. Estas características e condicionantes poderiam ser expressos e gerenciados por meio do apoio à participação política dos beneficiários da política, que viabilizaria, a um só tempo, a vocalização de interesses e o engajamento na execução de ações públicas (planejamento e gestão). Por fim, uma ação articulada de caráter intermunicipal tenderia a potencializar resultados, dadas as limitações estruturais de pequenos municípios de economia essencialmente rural (Favareto, 2014).

É importante ressaltar que a referência territorial do desenvolvimento foi elaborada a partir de experiências exitosas de outras partes do mundo – particularmente o Programa Leader<sup>3</sup>. Além disso, a abordagem territorial das políticas públicas se edificou sobre experiências nacionais com políticas de desenvolvimento regional. No Brasil, para a consolidação da abordagem territorial, foram importantes as iniciativas políticas de desenvolvimento regional que começaram na década de 1970 com os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDRI), representando um esforço para eliminar desigualdades regionais, com foco em mudanças nos investimentos de capital, como infraestrutura para empreendimentos regionais. Porém, naquelas iniciativas, dentre outras diferenças, não havia o incentivo à participação social (Guanziroli, 2006).

Uma de suas principais características da abordagem territorial da política de desenvolvimento rural brasileira foi a ênfase à participação da sociedade civil, materializada na constituição dos Colegiados Territoriais (Codeter) e na formulação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS), instrumento de diagnóstico e planejamento elaborado sob encomenda do MDA e legitimado pelos Codeter, tornando-se, ao menos formalmente, referência para a formulação de projetos e investimentos públicos relativos ao desenvolvimento rural. Este desenho institucional e sua perspectiva endógena conferiram aos atores locais certo protagonismo, considerando o objetivo de adequação dos investimentos (por meio de projetos de desenvolvimento) a demandas territoriais.

Na perspectiva da formulação da política, a operacionalização das ações do território tinha origem, portanto, em um diagnóstico expresso no PTDRS. Para receberem financiamento público, os projetos apresentados aos Codeter dependiam de análise e aprovação, em que se verificava sua coerência e adesão às recomendações contidas nos planos territoriais (Freitas, Freitas e Dias, 2012). Desta forma, a interação entre atores de um território, para alcançar consenso sobre prioridades de investimento, monitoramento e avaliação de projetos, tornou-se objeto principal da implementação da política. Com isso, buscava-se fomentar a participação em arenas deliberativas. Trata-se, de acordo com Ortega (2008), de uma perspectiva endógena do desenvolvimento rural, procurando convergir o planejamento descendente governamental (*top-down* com políticas estruturantes) com a participação política (*botton-up*, com demandas localmente definidas) expressa em planos territoriais de desenvolvimento, que supostamente representariam um consenso ou pacto em torno de prioridades.

Segundo Tapia (2005), apesar das características históricas e de arranjos institucionais pretéritos terem influenciado negativamente as experiências de políticas de desenvolvimento descentralizadas, na modalidade de pactos territoriais em processos de concertação social, houve um importante esforço de inovação institucional nas políticas públicas de desenvolvimento rural. Esta é uma observação compartilhada por diversos estudiosos dos territórios induzidos pelo governo brasileiro (Bonnal e Maluf, 2009; Delgado e Leite, 2011) que, com frequência, relacionam estas inovações à criação de instâncias colegiadas, argumentando que

elas ampliaram a participação da sociedade civil na decisão sobre os investimentos públicos e seu relacionamento com diversos outros atores.

O desenho institucional da política de desenvolvimento territorial privilegiou claramente a gestão social da política, preconizando a participação como estratégia para resultados efetivos. Favareto (2010) argumenta que houve uma aposta na criação de espaços participativos com os quais supostamente se alcançaria uma maior eficiência nos investimentos públicos. Contudo, Coelho e Favareto (2008) advertem que essa relação presumida não gerou necessariamente resultados positivos, podendo resultar, em alguns casos, em um fortalecimento de tradicionais e conservadoras coalizões político-partidárias.

Outra crítica relacionada à expansão das políticas territoriais foi direcionada à definição dos agricultores familiares como seu público praticamente exclusivo, impedindo a expressão da intersectorialidade para enfrentamento de problemas sociais complexos. Para Favareto (2010, p. 55), “[...] sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos, o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo ‘territorial’ a tais investimentos”. Esse ponto de vista é compartilhado por Bonnal e Maluf (2009), que asseveram sobre um claro direcionamento de políticas públicas para a agricultura familiar nos territórios, focando apenas um segmento da sociedade.

Associada a esta limitação reside outra, relativa à gestão da política nos territórios. Para Delgado (2001), em vários territórios os Codeter, em lugar de se constituírem como instâncias favoráveis à participação ampliada e à alocação eficiente dos recursos, constituíram estruturas impostas por políticas públicas, como condição para que os atores locais acessassem recursos federais. É neste sentido que Favareto (2014) argumenta que as mudanças institucionais em direção à intersectorialidade no planejamento e gestão do desenvolvimento rural não ocorreram, de fato. Ademais, apesar da inovação discursiva, que se deu por adição do termo territorial ao léxico dos *policy makers*, os PTDRS elaborados pelos atores dos territórios não expressaram uma interpretação ampla dos problemas do desenvolvimento dos espaços rurais, e pouco avançam em termos da tradicional dimensão setorial dos projetos (Favareto, 2010). As justificativas para isso residiram primeiro em um problema cognitivo, já que ainda imperava uma representação do rural como agrícola; segundo, os atores locais envolvidos não dispunham dos meios e recursos necessários para operar tais mudanças conceituais. Reproduziu-se, portanto, uma situação em que a transferência das responsabilidades não foi acompanhada de meios para sua execução, especialmente em relação à capacidade técnica aos atores locais, um ativo impossível de ser transferido em processos imediatistas e burocráticos (Abramovay, 2001; Ortega, 2008). Por estes motivos, Favareto (2010) assegura que os territórios continuaram sendo vistos como um repositório de investimentos, não se alçando ao patamar de polos dinâmicos de desenvolvimento.

Esta leitura crítica da institucionalidade criada pela política nos permite considerar a hipótese de que os atores que possuíam maior capacidade de compreensão dos processos e maior capacidade de intervenção tendiam a ter vantagens na aprovação de projetos e acesso a recursos públicos, podendo reproduzir desigualdades territoriais, executando projetos que não necessariamente ao benefício coletivo. Para Tapia (2005), no plano da implementação de estratégias territoriais, a capacidade técnica é uma variável crucial para auxiliar as escolhas, e sua debilidade pode comprometer os projetos de desenvolvimento, principalmente em áreas de baixa dinamização econômica. Para o autor, os projetos territoriais são assim definidos quando resultam de acordos coletivos em torno de demandas locais concretas, promovendo arranjos ou estruturas institucionais capazes de dinamizar o processo de governança do desenvolvimento. Neste caso, os resultados do processo de promoção do desenvolvimento territorial estariam relacionados à lógica de projetos elaborados coletivamente, em referência a demandas pactuadas entre os interesses de diferentes atores, que se comprometem a criar vínculos de complementaridade entre distintos projetos, em resposta ao pacto em torno do desenvolvimento do território. No caso da política de desenvolvimento territorial este pacto seria orientado pelo PTDRS.

Na perspectiva de Chambers (1983), ao tratar da noção de desenvolvimento, a participação dos atores locais é considerada elemento crucial para compreender as estratégias territoriais em busca de melhores resultados sociais e econômicos. Para o autor, o desenvolvimento deve ser considerado como um objetivo de longo prazo, e não uma mudança pontual e automática de uma realidade e das pessoas que a compartilham. Trata-se de um argumento que advoga processos horizontais e participativos para se deflagrar o desenvolvimento, considerando o envolvimento eminente das pessoas afetadas e seus interesses sobre os rumos de seus territórios.

A participação é um dos principais mecanismos que potencializam o desenvolvimento e que podem mudar os rumos dos projetos e o futuro dos empreendimentos coletivos, especialmente pelo seu papel formativo e de adequação às expectativas das comunidades. Isto referencia os modelos *bottom-up* de projetos e políticas, que visam considerar as pessoas como sujeitos de suas próprias transformações, criando condições para a autonomia e protagonismo das comunidades, contrapondo a modelos mais diretivos, *to-down*, que acabam descaracterizando os comportamentos e anseios individuais em virtude de estruturas institucionais impostas pelo Estado ou outras organizações que venham a centralizar as intervenções (Chambers, 1983).

## 2. Metodologia

Optou-se por adotar uma pesquisa de abordagem qualitativa e de caráter descritivo. Segundo Babbie (1992), a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial descrever as características de determinada população, bem como dos processos sociais e realidades vivenciadas e construídas por elas. Esta pesquisa baseou-se em um estudo de caso, como via metodológica para se alcançar uma intensa imersão empírica e aprofundar nas análises de projetos territoriais contextualizados a um território específico.

A coleta de dados se baseou em dados primários e secundários. As fontes primárias tiveram origem no trabalho de campo, em entrevistas (realizadas com utilização de roteiro semiestruturado) e observações não-participantes de evento do Codeter do Território Rural Serra do Brigadeiro. Os dados secundários incluíram documentos oficiais do Codeter (estatuto, atas, listas de presença, relatórios de atividades), relatórios de pesquisa elaborados por diversas entidades e projetos territoriais elaborados no período de 2003 a 2010.<sup>4</sup>

Como sujeitos da pesquisa foram considerados os conselheiros do Codeter e a profissional responsável pela secretaria executiva do mesmo (que, para o MDA, assumem o papel de articuladora das ações territoriais). A seleção dos informantes foi feita com os critérios de “acessibilidade” e “exaustão”, determinados por Vergara (1998). A seleção dos entrevistados foi realizada a partir das observações das reuniões, da conferência em lista de presença nas atas e mediante indicação da Articuladora Territorial, que seguiu os critérios delineados pelo pesquisador, tomando como critério aqueles representantes que haviam participado dos processos de seleção e monitoramento dos projetos e, assim, poderiam dar contribuições mais efetivas à pesquisa. Foram utilizadas entrevistas realizadas em 2010 para uma pesquisa de mestrado (Freitas, 2011), e outras entrevistas foram realizadas em setembro de 2014 para complementar os dados e balizar as análises apresentada neste artigo.<sup>5</sup> Analisaram-se os dados obtidos por meio de registro e transcrições das entrevistas e dos documentos utilizados na pesquisa. Esse trabalho consistiu na transcrição, leitura, sistematização e análise de todas as informações obtidas, organizando-as e conciliando-as com as questões que norteiam o tema de pesquisa.

## 3. Resultados

### 3.1. Alocação de recursos e foco de investimentos em projetos territoriais

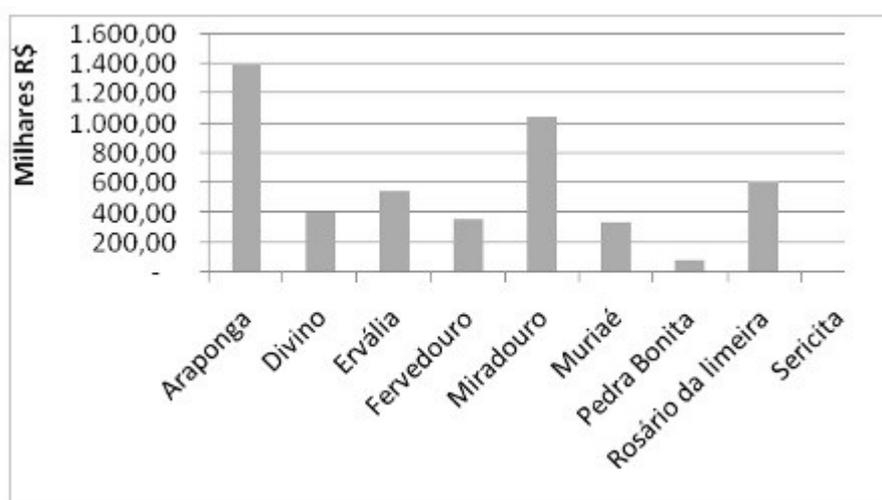
Dados sobre a alocação de recursos em projetos territoriais são reveladores das capacidades diferenciadas dos atores territoriais e suas bases de atuação para a elaboração e aprovação dos mesmos, como também

permitem compreender a definição de prioridades quanto aos problemas a serem enfrentados e as alternativas escolhidas. Nesta seção analisamos os dois temas por meio da apresentação e discussão das características dos projetos financiados com recursos públicos no Território Serra do Brigadeiro.

Na legislação brasileira vigente, os territórios rurais não são considerados entes federativos, por isso não podem receber transferências de recursos públicos federais. Estes recursos são transferidos, por meio de contratos, para execução de obras e/ou serviços, a municipalidades ou para organizações da sociedade civil, quando estas se habilitam e concorrem em editais públicos (Medeiros e Dias, 2011). Neste sentido, o acesso a recursos do Pronat torna-se tanto um esforço de pactuação quanto uma disputa entre municípios e organizações sociais que compõem um determinado território. A análise dos dados do Território Serra do Brigadeiro destaca que os montantes de investimento mais significativos foram obtidos pelos municípios de Araponga e Miradouro, conforme [Figura 1](#).

**Figura 1**

**Volume de recursos contratados por município entre 2003 e 2010 pelo Pronat no Território Serra do Brigadeiro**



Fonte: SDT/MDA

Entre 2003 e 2010, os municípios de Araponga e Miradouro contrataram quase 50% do total de recursos disponibilizado pela SDT/MDA ao território. De acordo com os entrevistados há dois fatores principais que explicam a predominância dos projetos destes municípios. Primeiro, ambos são municípios com intensa trajetória de mobilização e organização de atores vinculados à agricultura familiar em torno de reivindicações de políticas públicas. Este fato teria possibilitado que ambos sediassem a Secretaria Executiva do Território, instância de articulação das ações territoriais. Esta explicação foi recorrente entre os entrevistados, como ilustra o depoimento de um conselheiro territorial, representante de entidade governamental: “A maior quantidade de resultado [*recursos investidos em projetos*] é em fator de maior articulação política. Conseguiram ter a sede da secretaria [*em períodos distintos*]. Então depende muito da articulação.”

Outro fator diz respeito às boas relações do Codeter com as municipalidades, que em ambas as situações e em momentos distintos, em Araponga e Miradouro, contaram com administrações municipais que apoiaram a iniciativa e tornaram-se parceiras dos projetos. Um dos depoimentos confirma esta interpretação sobre a dinâmica diferenciada de acesso a recursos dos projetos: “Quando você tem uma parceria maior com a prefeitura é mais fácil para conseguir o projeto, tanto para implementar quanto para selecionar.” (Conselheiro territorial, representante de organização da sociedade civil).

Importante notar que houve, por parte dos demais municípios do território, quando das deliberações para análise e aprovação de projetos propostos, uma espécie de “reconhecimento” às capacidades iniciativas prévias de Araponga e Miradouro, como também ao cenário político favorável (afinidades entre atores territoriais e poder público municipal), legitimando o maior direcionamento de recursos. De um modo geral, estes elementos explicativos são coerentes com outros estudos que também identificaram melhor desempenho na execução de recursos em situações em que havia uma trajetória histórica de mobilização e fortalecimento de organizações da agricultura familiar, como também relações sinérgicas entre sociedade civil e poder público local (Caniello, Piraux e Bastos, 2012; Ribeiro, Andion e Burigo, 2015).

Quanto ao foco dos investimentos dos projetos territoriais, consideramos que a análise de suas características nos possibilita compreender a configuração específica do desenvolvimento rural no caso analisado. A partir dos resultados, fundamentamos uma crítica a argumentos que sustentam que os processos de desenvolvimento territorial, forjados a partir do Pronat, se caracterizam por investimentos estritamente agrícolas ou setoriais. A análise dos projetos permitiu classificá-los em diferentes categorias, de acordo com suas metas declaradas, possibilitando inferir sobre as representações, acionadas em cada caso, acerca do foco de investimentos. As principais categorias identificadas foram: projetos eminentemente agrícolas; projetos de comercialização e cooperativismo de crédito; projetos focados em cultura e turismo; projetos de educação do campo; e projetos com foco ambiental. A seguir procede-se a análise de cada uma destas categorias.

### 3.1.1. Projetos agrícolas

Abramovay (2001), em um estudo sobre Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, identificou que os projetos aprovados por estes fóruns possuíam caráter “estritamente agrícola” e nada inovadores em termos de intersectorialidade. Este fato relaciona-se à visão dominante de que o desenvolvimento rural seria alcançado por meio do aumento da produção ou da produtividade (Almeida, 1997; Abramovay, 1999, 2006; Favareto, 2007). Renda e oportunidades de trabalho seriam, nesta visão, uma decorrência em investimentos setoriais, revelando uma marginalização das interações sociais que sustentam o trabalho e da multidimensionalidade dos processos de desenvolvimento.

**Quadro 1. Projetos do Território Serra do Brigadeiro, executados entre 2003 e 2010, com metas agrícolas<sup>6</sup>**

MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	FINALIDADE DO PROJETO	ANO
Divino	78.180,00	Construção de barracão para comercialização, aquisição de equipamentos para a cooperativa de crédito	2003
Araponga	573.122,22	Construção e aquisição de equipamentos para EFA, Construção da cooperativa de crédito, Construção da casa da cultura, Aquisição de maquinário móvel para beneficiamento de café, equipamentos e veículo para intercambio de agricultores familiares, equipamentos para a secretaria executiva do CIAT	2004
Divino	150.000,00	Aquisição de equipamentos e ampliação do galpão para classificação e armazenagem do café agroecológico e orgânico, Aquisição de equipamentos e veículos para as organizações sociais	2004
Miradouro	51.548,00	Construção (e aquisição de equipamentos) do centro de classificação e prova do café	2005
Divino	124.124,00	Adequação do galpão de classificação de café, aquisição de equipamentos para galpão e para apoio à comercialização	2005

Ervália	117.345,00	Construção de Barracão para comercialização e do Bloco E da EFA	2006
Rosário da Limeira	217.394,00	Construção (e aquisição de equipamentos) para o Centro de Classificação e Prova do Café, Aquisição de veículo coletivo, de trator e implemento agrícola, construção de viveiro de mudas	2006
Miradouro	96.226,12	Construção do Mercado do produtor e aquisição de equipamentos para Cooperativa de Crédito	2006
Miradouro	108.750,00	Aquisição de equipamentos para o Mercado do Produtor e para Casa da Cultura	2007
Pedra B.	86.000,00	Construção de Galpão para comercialização, aquisição de veículo e equipamentos para operacionalização do galpão	2007
Rosário da L.	69.460,00	Construção de Centro de Comercialização	2007
Ervália	155.180,34	Construção de galpão para depósito de calcário e adubo e equipamentos para o galpão	2007
Rosário da L.	117.740,00	Aquisição de veículo e equipamentos para o Centro de Comercialização	2007
Rosário da L.	72.200,00	Aquisição de equipamentos para o trator agrícola; Aquisição de equipamentos para a Cooperativa de crédito.	2008
Fervedouro	122.500,00	Aquisição de trator agrícola; aquisição de implementos para o trator.	2008
Miradouro	123.511,00	Aquisição de trator agrícola; aquisição de implementos para o trator	2008
Muriaé	130.000,00	Aquisição de caminhão	2009
Miradouro	204.000,00	Aquisição de equipamentos para o centro de beneficiamentos do café	2009
Fervedouro	128.750,00	Aquisição de caminhão; construção de viveiro de mudas.	2010

Fonte: Dados da pesquisa.

No Território Serra do Brigadeiro, entre 2003 e 2010, aproximadamente 60% dos recursos investidos foram destinados a projetos com metas eminentemente agrícolas (incluindo nesta categoria a produção e a comercialização de produtos) ([Quadro 1](#)). Estes projetos se enquadram no eixo “agricultura familiar diversificada” definido pelo PTDRS. Embora haja uma formulação que projeta a “diversificação”, os projetos (especificamente, em suas metas) apontam a constituição de infraestrutura (destinada principalmente ao apoio à comercialização) e aquisição de equipamentos produtivos, indicando a sua inexistência como fator limitante ao incremento de produção e renda no território.

A análise das finalidades declaradas destes projetos nos conduz a um primeiro questionamento: em que sentido estas finalidades respondem a demanda da política por uma estratégia territorial de desenvolvimento? Duas limitações a uma resposta positiva são bem evidentes. Primeiro, a gestão dos equipamentos e obras é de responsabilidade legal da entidade contratante (uma organização privada ou uma municipalidade), que tem base e capacidade de intervenção municipal, indicando evidentes limites a atuação mais ampla, considerando o baixo valor do investimento. Para se alcançar impacto territorial, os projetos deveriam estar articulados a outros (o que a pesquisa empírica não evidenciou) ou demandariam novos investimentos (em arranjos de gestão, por exemplo) para ampliar ao território os seus efeitos positivos. Neste caso, há uma enorme tendência ao reforço do impacto local/municipal dos investimentos e de seu caráter setorial, visto que a

utilização de máquinas e equipamentos não implicou constituição de arranjos territoriais de gestão, por exemplo.

Segundo, e em decorrência desta última afirmação, há fortes indícios de que o investimento agrícola afirma a permanência de uma noção restrita de desenvolvimento rural que a política, no conjunto de suas intenções, procura superar. O foco setorial e abrangência municipal dos projetos indicam, portanto, uma considerável dificuldade para superar visões e trajetórias de promoção do desenvolvimento rural vinculadas à ênfase setorial. Neste sentido, as inovações enfrentam limites institucionais consideráveis.

Os depoimentos dos informantes da pesquisa reforçam o argumento sobre as dificuldades para materializar o enfoque territorial (ou a demanda de formulação de “projetos de caráter territorial”), evidenciando barreiras cognitivas e institucionais, e trazendo um elemento importante à compreensão dos limites de formulação da política: a necessidade premente por infraestrutura, chamado a atenção para carências históricas que representam limites estruturais à promoção do desenvolvimento, seja qual for seu enfoque:

[...] na realidade dos agricultores é necessário *[adquirir tratores]*, pelos morros e outros trabalhos na terra”. (Conselheiro territorial, representante de organização da sociedade civil) Isso pesa muito *[a aquisição de maquinário]*, ele é importante, porque é uma carência muito grande. Ele pode fazer um transporte ao produtor, preparar o terreno. (Conselheiro territorial, representante de entidade governamental)

Observa-se também o fato de que nem sempre o item contratado revela a desconexão com objetivos mais amplos ou multidimensionais do desenvolvimento. Assim, a aquisição o caminhão e o maquinário (como também a construção de centrais de comercialização) representam a possibilidade de complementaridade de investimentos e não necessariamente uma visão restrita ou setorial:

[...] é por causa que a gente elaborou uma estrutura e muitas vezes um caminhão, a máquina às vezes vem para complementar. Por exemplo você constrói um projeto de uma agroindústria e não tem jeito de você colocar um caminhão e máquina porque o montante de recurso é pequeno aí as vezes é no sentido de complementar. (Conselheiro territorial, representante de organização da sociedade civil)

Por outro lado, a própria compreensão sobre o que pode ser, de fato, um “empreendimento territorial” e como viabilizá-lo, também se apresentou como fator limitante à superação da visão setorial dos investimentos:

Em 2008, na última reunião do colegiado, pela primeira vez várias pessoas disseram que era necessário pensar mais em um projeto territorial. Aquela quantidade de máquinas eu não entendo<sup>7</sup>, tem lá suas importâncias, mas não era o objetivo do território. A gente tinha a ideia de procurar um projeto territorial, mas não deu. (Conselheiro territorial, representante de entidade governamental)

Diante da impossibilidade de um “projeto territorial”, propostas “pragmáticas” podiam ganhar força. Assim se explica a opção por máquinas e veículos utilitários, em determinadas situações. Nas palavras de um conselheiro territorial, representante de entidade governamental, “[...] é mais tranquilo implementar *[este tipo de projeto]*” em termos “burocráticos”, uma referência à necessidade de gestão compartilhada e territorial dos projetos aprovados. Com relação às máquinas agrícolas, como mencionado nas entrevistas, “era só licitar e pronto”, fator motivacional para a aprovação de tal projeto. Abramovay, Magalhães e Schröder (2010) advertem que ideias que tenham esta motivação como argumento tendem a gerar projetos “pouco relevantes”, em termos territoriais. Alguns depoimentos confirmam tal preocupação, indicando dificuldades de gestão dos bens adquiridos, que, a exemplo de alguns tratores, acabaram “[...] dando problema, e puxando lixo, a serviço das prefeituras”.

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

Constatou-se que os projetos de máquinas agrícolas surgem principalmente por intermédio das municipalidades. A justificativa de seus proponentes é dotar seus municípios de infraestrutura para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. Contudo, é possível afirmar que pouco ou nada contribuem para a formulação de estratégias territoriais de desenvolvimento rural. Máquinas e implementos agrícolas é um investimento passível de ser feito pelas administrações municipais, sem necessidade de recorrer a projetos territoriais.

Diante destes limites da implementação da política, Favareto e Schröder (2007) argumentam que os projetos territoriais deveriam despertar forças sociais e possibilitar um “caráter inovador” às ações de desenvolvimento, mas concluem que, na política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA, os projetos não conseguem transcender a lógica setorial que tradicionalmente os caracterizou. Daí a preocupação de Abramovay, Magalhães e Schröder (2010) de que o alcance social e econômico dos projetos territoriais poderia ser irrelevante, sendo que esses são, muitas vezes, elaborados por grupos de interesse vinculados a municípios, não representando demandas de pactos de concertação ou de arranjos institucionais ancorados no território. As evidências empíricas apresentadas até aqui corroboram este argumento.

### 3.1.2. Projetos de comercialização e cooperativismo de crédito

As metas relativas à construção de centrais de comercialização (barracões, galpões) ([Quadro 1](#) e [2](#)) estão relacionadas à tentativa, por parte dos atores territoriais, particularmente os representantes da agricultura familiar, de proporcionar o que Sen (2000) denomina de “liberdades substantivas”. Uma destas seria a que autor chamou de “liberdade econômica”, conceito vinculado à diminuição da carência de oportunidades econômicas. Neste caso, a criação de condições para acessar mercados, como parte do processo de desenvolvimento, é acentuada por Sen (2000) como uma forma de exercício da liberdade econômica das pessoas, uma vez que a liberdade de troca é ela própria uma liberdade essencial que “as pessoas têm razão para valorizar”. É na oportunidade de acesso a bens e, igualmente, na venda da produção, que as pessoas alcançam suas liberdades substantivas de âmbito econômico.

As iniciativas de projetos do Território Serra do Brigadeiro que envolvem as cooperativas de crédito solidárias também são coerentes com esta abordagem teórica. As justificativas de garantia de serviços financeiros são sustentadas pela histórica exclusão dos agricultores familiares de baixa renda dos mercados financeiros formais. Assim, os projetos visaram a estruturação dessas cooperativas para garantir alguma liberdade financeira dos agricultores, incidindo junto a um público historicamente negligenciado pelas políticas públicas e pelas instituições financeiras tradicionais (Abramovay, 2004). O [Quadro 2](#) apresenta os projetos que envolveram estes investimentos.

**Quadro 2. Projetos do Território Serra do Brigadeiro, executados entre 2003 e 2010, com foco cooperativismo de crédito**

MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	FINALIDADE DO PROJETO	AÑO
Divino	78.180,00	Aquisição de equipamentos para a cooperativa de crédito, Construção de barracão para comercialização,	2003
Araponga	573.122,22	Construção da cooperativa de crédito, Construção da casa da cultura, Aquisição de maquinário móvel para	2004

		beneficiamento de café, equipamentos e veículo para intercâmbio de agricultores familiares, equipamentos para a secretaria executiva do CIAT, Construção e aquisição de equipamentos para EFA.	
Araponga	172.583,00	Aquisição de equipamentos para a cooperativa de crédito, para a Casa da Cultura e para a construção do Plano de Comunicação do Território, Finalização da construção da EFA.	2005
Miradouro	96.226,12	Aquisição de equipamentos para Cooperativa de Crédito e Construção do Mercado do produtor.	2006
Rosário da L.	72.200,00	Aquisição de equipamentos para a Cooperativa de crédito, Aquisição de equipamentos para o trator agrícola;	2008

Fonte: dados da pesquisa.

Para além da liberdade de troca e das necessidades econômicas e financeiras das populações rurais, outros elementos compõem o arcabouço destes projetos. O foco dos investimentos no território exprime empreendimentos e ações coletivas que representam alternativas e formas de desenvolvimento que, em grande medida, contradizem as propostas do desenvolvimento como mero sinônimo de crescimento econômico. Alguns investimentos demonstram a referência a concepções ampliadas do “rural” – e das alternativas para promover seu “desenvolvimento” – apontadas por autores como Graziano da Silva (2001) e Wanderley (2000). Esses novos elementos são incorporados nas dinâmicas sociais e econômicas, reconfigurando as instituições locais.

Ao contrário dos projetos para aquisição de máquinas e equipamentos, analisados anteriormente, as propostas para comercialização e cooperativismo são oriundas de organizações da sociedade civil, geralmente com longa trajetória de organização e ação no território, ou seja, representam demandas de grupos de interesse da agricultura familiar. Embora estas iniciativas denotem uma evidente tentativa de superação do caráter setorial dominante, por trazer à cena novos temas e, em alguns casos, arranjos institucionais inovadores, são igualmente válidas as observações de Abramovay, Magalhães e Schröder (2010) a respeito da ausência de pactuação territorial mais ampla sobre este tipo de empreendimento, que acabam constituindo, quanto muito, experiências de abrangência municipal, não configurando projetos territoriais, de fato.

### 3.1.3. A Educação do campo como prioridade dos projetos

Como mostra os quadros a seguir ([Quadro 3](#) e [4](#)), diferentes categorias, tais como “educação do campo”, “cultura”, “turismo” e “meio ambiente”, fazem parte dos projetos territoriais do Território Serra do Brigadeiro e significam preocupações e necessidades básicas que antes não haviam sido respondidas e/ou apoiadas por políticas públicas. Ao mesmo tempo, esses projetos representam inovações do processo de desenvolvimento forjado a partir da política de desenvolvimento territorial. Os depoimentos colhidos em entrevistas evidenciam como esses temas passaram a ganhar destaque no discurso e na prática de várias organizações do território, públicas e privadas. Os projetos com foco na educação do campo, particularmente relacionadas às experiências das Escola Família Agrícola (EFA) foram expressivos no território. Essas experiências estão relacionadas à construção de uma alternativa ao modelo tradicional de educação tradicionalmente estabelecida no meio rural.

**Quadro 3. Projetos do Território Serra do Brigadeiro, executados entre 2003 e 2010, com foco em educação do campo**

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

De acordo com Silva (2003), as EFA direcionam a formação de jovens estudantes a partir de uma orientação voltada para a agricultura familiar, na criação de um sentido de pertencimento ao espaço rural valorizando o meio onde vivem e a atividade profissional. A autora destaca que as EFA também funcionam como instrumento de acesso a outros campos de possibilidades ou como mediadora das estratégias para alcançá-los. Assim, essas escolas desenvolvem um trabalho de valorização da história local e construção da identidade, tornando-se, por vezes, um meio de luta no resgate da cultura agrícola da região em que se insere. Nas entrevistas, os informantes ressaltaram a importância das EFA e a perspectiva educacional de valorização do meio rural como “modo de vida e de trabalho”:

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

É importante ressaltar, de acordo com os argumentos de Silva (2003), que as EFA geralmente surgem de ações coletivas dos atores locais, que se mobilizam para fazer frente às inadequações do ensino rural às realidades e demandas localizadas. Os projetos para construção e estruturação das EFA contrariam a predominância da lógica setorial, como também representam uma iniciativa que busca uma abrangência de fato territorial. Estas escolas não se limitam a um município, abrangendo diversas localidades e comunidades, mobilizando um importante arranjo institucional, do qual participam atores governamentais e da sociedade civil, para possibilitar seu funcionamento. Os projetos direcionados às EFA podem ser considerados um tipo de investimento que se alinha à proposta formulada pela política de territorial de desenvolvimento.

### 3.1.4. A emergência da cultura e do turismo nos projetos territoriais

Presentes na definição de eixos do PTDRS, turismo e cultura foram dois temas relevantes nos projetos executados no Território Serra do Brigadeiro entre 2003 e 2010. Autores como Schneider (2004) e Abramovay (2004) destacam que a questão cultural é inerente aos processos promoção de desenvolvimento territorial. Para os estes autores, a valorização dos elementos culturais do território é importante na constituição de laços em comum, na ação coletiva e na construção e afirmação da identidade territorial vinculada a agricultura familiar, suas tradições e vínculos com o turismo, que, no território, associa-se historicamente ao meio ambiente. No território em análise, devido sua própria formação histórica, a presença de manifestações culturais é expressiva, fazendo insurgir características comuns entre distintos “povos da região” em torno da agricultura familiar e ações coletivas que a caracterizam. Alguns projetos elaborados no âmbito do PRONAT tiveram este foco, cujas justificativas estão na valorização das iniciativas de cunho cultural ([Quadro 4](#)).

**Quadro 4. Projetos do Território Serra do Brigadeiro, executados entre 2003 e 2010, com foco em cultura e turismo**

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

Fonte: dados da pesquisa.

Os projetos de apoio à cultura se concentraram nas experiências de construção de casas da cultura e de centros de apoio ao turismo. As experiências de turismo se constroem em torno da ideia de valorização do

ambiente natural e de geração de renda complementar às famílias. A partir dos fragmentos de depoimentos dos representantes é importante notar como a cultura está sendo pensada. Nestes, as atividades culturais são entendidas como “territoriais” por propiciar a articulação de diversas organizações dos municípios do território.

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

O eixo cultura é entendido pelos representantes como “transversal” a todos os demais eixos do PTDRS. É um foco que consegue abarcar a diversidade de organizações representativas dos agricultores familiares, além de trazer a reflexão sobre questões identitárias, colonização e características de povos que habitam a região do entorno do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. Associado a este eixo encontram-se o lazer e o folclore, de modo que as tradições e ritos antepassados não sejam perdidos em função da inserção de “traços urbanos” nas comunidades rurais.

### 3.1.5. A dimensão ambiental dos projetos territoriais

No que se refere ao meio ambiente, apesar de haver um eixo do PTDRS que aponta a importância dos investimentos e projetos ambientais no território e a sua relação com o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, além de chamar a atenção para os conflitos ambientais relacionados às atividades mineradoras, não foram detectados projetos que tivessem como foco principal a questão ambiental. Poucos projetos abordam, marginalmente, temas relacionados à sustentabilidade e agroecologia. Houve projetos para investimento em construção de viveiros, cuja finalidade estava voltada à geração de renda. Alguns depoimentos ilustram a percepção dos atores sobre os projetos de cunho ambiental:

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

Existem pouco projetos ao meio ambiente não porque o povo não acredita na sustentabilidade, mas porque o retorno econômico é mais importante e o meio ambiente normalmente é a muito longo prazo. (Conselheiro territorial, representante de organização da sociedade civil).

Nota-se que, quando questionados a respeito da inexpressividade desses projetos, alguns representantes entendem que os projetos territoriais normalmente estão voltados a ações que possam “gerar renda” e os projetos de caráter ambiental são vistos como “limitados” quanto a este propósito. Outro argumento é que a legislação vigente dificulta ainda mais a execução de projetos que preveem “metas ambientais”, onerando os custos. Ademais, entende-se que a promoção de “serviços ambientais” seria uma atribuição inerente às municipalidades e, por isso, não deveria ser foco dos projetos propostos pelos territórios, para os quais há recursos escassos.

Apesar de haver poucos projetos que tocam pontualmente na questão ambiental, é importante destacar que esta não é uma temática ausente das preocupações e da realidade das organizações presentes no Codeter. Além disso, a preocupação com a questão ambiental é recorrente nas justificativas dos projetos, o que nos permite inferir sobre sua importância como um dos elementos mobilizados para ressignificar o desenvolvimento rural, como discutido a seguir.

### 3.2. Significados dos projetos para o desenvolvimento rural

Em que sentido os projetos territoriais tratam questões inovadoras para o desenvolvimento rural? De uma maneira geral, os projetos analisados fazem referência à questão das dinâmicas sociais e econômicas que passam a ser consideradas pela geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural que marcam o início dos anos 2000 no Brasil (Grisa e Schneider, 2015). As metas dos projetos denotam a valorização de alternativas que possam garantir a satisfação de demandas antes não colocadas como prioridades nas políticas públicas, revelando características de um processo de desenvolvimento rural que se distancia da ideia, ao menos em suas intenções formais, de “desenvolvimento agrícola”, em que “nova dinâmicas” começam a ser consideradas na agenda pública, influenciando a formulação de políticas e arranjos institucionais inovadores.

Para alguns autores (Graziano da Silva, 2001; Abramovay, 2003; Kageyama, 2008), tornou-se evidente no rural brasileiro a importância cada vez maior das atividades não exclusivamente agrícolas na composição da renda dos estabelecimentos da agricultura familiar. Esta característica ressaltou a importância da noção de “pluriatividade da agricultura familiar” (Schneider, 2003) como uma estratégia cada vez mais acionada de reprodução socioeconômica das unidades familiares. A noção de pluriatividade emergiu à luz da discussão sobre o “novo rural” brasileiro (Wanderley, 2000; Graziano da Silva, 1999).

Kageyama (2008) afirma que a função produtiva, antes restrita à agricultura, passou a abranger diversas atividades, dentre elas o artesanato, o processamento de produtos naturais, o turismo rural e a conservação ambiental; a função populacional, que nos períodos de industrialização acelerada restringia-se à oferta de mão de obra para as cidades não seria mais uma realidade inexorável, gerando demanda por políticas públicas que pensem o rural como espaço de vida e de produção diversificada. As considerações de Kageyama (2008) são corroboradas pelo foco dos projetos territoriais apresentadas anteriormente: educação do campo, cooperativismo, turismo e cultura, comercialização. Para Abramovay (2006), a abordagem territorial estimula o abandono da abordagem setorial, entrelaçando instituições (políticas ou econômicas), sistemas sociais e meio ambiente, fato que contribuiria para diminuir a legitimidade de leituras que igualam crescimento econômico a desenvolvimento. Entretanto, empiricamente não se observa nos projetos territoriais analisados um abandono da concepção setorial, mas indícios de um processo de alargamento das concepções de rural e de desenvolvimento.

A análise do conjunto dos projetos contratados no período de 2003 a 2010 nos conduzem a perceber o desenvolvimento, as ruralidades e seus problemas como um processo diversificado, dinâmico e complexo, em que há um forte diálogo entre objetivos de desenvolvimento e elementos da cultura local, a partir da incorporação de novos valores, hábitos e técnicas. Trata-se de um processo de redefinição de concepções e identidades (rural, agricultura familiar, desenvolvimento), pelo qual as experiências acumuladas (atores e suas organizações) se expressam em projetos que revelam uma diversidade social e cultural que aparenta ser a base da construção de novas redes sociais.

Essa constatação nos leva a uma segunda questão: em que sentido os projetos territoriais inovam na proposição de arranjos institucionais para o desenvolvimento rural? Abramovay, Magalhães e Schröder (2010) destacam que uma visão otimista da participação social sobre a formulação e a operacionalização das políticas públicas acredita que este processo participativo se traduz em eficiência na alocação dos recursos, no sentido de se firmarem projetos que sejam mais adequados às necessidades e à realidade dos beneficiários finais. Além disso, a gestão social (ou os mecanismos de governança participativa) seriam decisivos para o alcance de resultados positivos em relação ao monitoramento e avaliação dos projetos.

A dinâmica territorial, *per se*, criou uma nova institucionalidade, que passou a influenciar a formulação dos projetos. As regras estabelecidas pela SDT/MDA e a dinâmica de pactuação estabelecida pelos Codeter influenciaram uma dinâmica de novas interações sociais entre atores que não estavam acostumados a

constituir acordos sobre a ação pública. Pensar além dos limites municipais e sobre a necessidade de firmar parcerias para potencializar ou complementar ações, além de conferir alguma coerência ao desenvolvimento territorial parece ter sido um elemento inovador e positivo da dinâmica de elaboração, discussão, priorização e aprovação de projetos. Houve, de um modo geral, um aprendizado em termos de formulação de novos arranjos institucionais que não pode ser desprezado. Essa noção de território (e sobre como efetivar o desenvolvimento territorial) aparece nas justificativas dos projetos em geral, mas de forma mais evidente nos projetos com foco em cooperativas de crédito, cultura e turismo, educação do campo e até mesmo nos de incentivo às alternativas de comercialização. Na prática, o arranjo institucional criado para o monitoramento participativo dos projetos, descrito em Freitas, Freitas e Dias (2012a) e em Garcia e Dias (2012), é o exemplo concreto da inovação proporcionada pela política.

### 3.3. A qualidade dos projetos de desenvolvimento territorial

Qual o significado que os atores territoriais atribuíram à ideia de um “bom projeto territorial”? A questão, feita aos participantes da pesquisa, objetivou captar as percepções acerca dos critérios de qualidade que estavam sendo utilizados tanto na formulação quanto na avaliação dos projetos territoriais, relacionando-as com “significados” apresentados anteriormente. As respostas possibilitaram identificar três qualidades principais: a) abrangência territorial; b) capacidade de realizar os objetivos; e c) aderência a demandas sociais locais e a iniciativas existentes.

Na fala dos entrevistados, “possuir abrangência territorial” significaria “[...] não estar preocupado especificamente com uma comunidade, com uma família, com uma instituição”; “[...] não pode querer desenvolver apenas minha comunidade mais tem que pensar no território todo.”; “[...] possuir uma visão transversal [*dos problemas que afetam a agricultura familiar*]. Estes exemplos de depoimentos foram recorrentes entre conselheiros governamentais e da sociedade civil, indicando uma mudança de percepção sobre a abrangência dos processos de desenvolvimento. Este fato pode indicar também uma mudança em termos de referências teóricas sobre as necessidades para se efetivar o desenvolvimento. O localismo e a visão setorial já não seriam suficientes para qualificar um “bom projeto” para os participantes do Codeter. Na prática, sabemos, os limites da mudança de percepção são bem evidentes, dadas as limitações institucionais e estruturais para se efetivar a nova percepção.

A segunda qualidade (“realizar os objetivos”) relaciona-se a uma abordagem pragmática dos projetos, vinculada a resultados e às exigências burocráticas para a prestação de contas. Desta forma, os projetos deveriam ser implementados no tempo previsto e cumprir com os objetivos que propuseram. Na fala de um dos entrevistados, “um [*bom*] projeto [*é aquele*] no qual o dinheiro está sendo gasto dentro do previsto e dentro da finalidade” (Conselheiro territorial, representante de entidade governamental). As falas que destacam esta qualidade não a relacionam à “abrangência territorial”.

A terceira e última qualidade, que agrupa qualificações que definem o “bom projeto”, evidencia outra importante mudança de representação sobre o processo de desenvolvimento. De acordo com os depoimentos, os projetos para terem seu relativo “sucesso” – e serem considerados “bons” – devem estar enraizados em demandas locais e em iniciativas existentes, um evidente destaque à qualidade de complementaridade e aderência dos projetos à trajetória e às experiências dos próprios atores territoriais. A importância da participação dos agricultores nos processos de formulação e implementação dos projetos também foi destacada, como ilustram os dois depoimentos a seguir:

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

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

Os depoimentos valorizam projetos que estão baseados em dinâmicas sociais e econômicas já existentes, de modo a potencializá-las ou complementá-las. Esta concepção, presente nos discursos em resposta aos questionamentos da pesquisa, não impediu, contudo, a aprovação de diversos projetos que foram qualificados negativamente por um entrevistado como “artificialidade”. O “embasamento nas demandas reais” também foi uma qualidade recorrentemente citada, revelando a importância de uma abordagem *bottom up* como orientadora das definições sobre o desenvolvimento rural.

Os elementos que são mobilizados para elaborar uma representação sobre “bons projetos” são ilustrativos das mudanças de percepção que caracterizam a experiência de elaboração de projetos no Território Serra do Brigadeiro. Para Moreira (2009), os projetos de desenvolvimento possuem uma existência teórica, caracterizada pela sua formulação e pelas ideias que representam; e uma existência prática referente à sua implementação e monitoramento. Estamos considerando, *a priori*, que as análises acima apresentadas estão relacionadas à existência teórica dos projetos, que por si já nos diz muito em termos de referência a diferentes formas de concepção do desenvolvimento.

## Conclusão

A análise aqui empreendida demonstrou que política de desenvolvimento territorial no Território Serra do Brigadeiro estimulou mudanças na concepção de desenvolvimento rural e, principalmente, no processo de elaboração de projetos. Embora tenha havido a predominância de projetos focados em uma visão setorial e unidimensional do desenvolvimento, foi possível identificar a proposição de projetos que focaram temas diversificados e vinculados a uma concepção multidimensional da promoção do desenvolvimento. Esta novidade teórica também esteve associada a inovações relativas aos arranjos institucionais mobilizados para implementar a política e, principalmente, monitorar e avaliar os resultados dos projetos.

Neste sentido, compreende-se que as prioridades definidas para o investimento de recursos públicos, os significados atribuídos aos projetos territoriais e os arranjos institucionais criados configuram evidências empíricas de mudanças teóricas e práticas na concepção de rural e do seu desenvolvimento. Ou seja, a noção de ruralidade, antes restrita a seu cunho agrícola, assumiu, no processo de implementação da política, o sentido de um valor cultural, político e social, materializado na proposição de projetos educacionais, cooperativistas e culturais que transcenderam o sentido tradicional de desenvolvimento econômico.

A análise indica que os “bons projetos” territoriais são aqueles propostos pelos agricultores familiares e advindos de suas demandas concretas, estabelecendo interfaces locais, articuladas a um “caráter territorial”, ou seja, aqueles que superem o limite setorial. Do mesmo modo, a essência destes projetos estaria em sua construção coletiva, o que passa a determinar a sua própria qualidade, o engajamento do público beneficiário e a representação que possuem sobre ele. Assim, na percepção dos entrevistados, projetos que não se

sustentam na interação entre os atores sociais e na participação, são projetos fadados ao fracasso.

## Notas

1 No Brasil a agricultura familiar é um conceito legal (Lei nº 11.326, de 2006), que a define pelo tamanho da área, utilização de força de trabalho não assalariada e direção do estabelecimento feita pela própria família. São também beneficiários da Política Nacional de Agricultura Familiar silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas.

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

3 Em português: Programa “Relações entre Ações de Desenvolvimento Rural”, implantado em vários países europeus na década de 1990.

4 Entende-se que estes documentos, analisados como sedimentações de práticas sociais que pesquisamos, têm o potencial de informar sobre as decisões tomadas pelos sujeitos da pesquisa dentro da nossa unidade de análise. Eles também se constituem em leituras particulares dos eventos sociais e nos apresentam aspirações e intenções relativas aos períodos aos quais se referem (May, 2004).

5 Foram analisadas 13 entrevistas de 2010 e oito entrevistas realizadas em 2014 com atores envolvidos com os projetos do território, sendo entrevistados atores da sociedade civil e do poder público de todos os municípios que tiveram projetos aprovados.

6 Neste e nos quadros seguintes que apresentam os projetos territoriais analisados, o valor é referente ao montante total do projeto. Na coluna “finalidade” são apresentadas todas as metas. Estas metas, como se pode observar, são bastante diversas. As relacionadas à “comercialização” serão analisadas no próximo item.

7 A aquisição de tratores agrícolas por meio do Pronat teve sua primeira experiência foi em 2006, empreendida pelo município de Rosário da Limeira. Posteriormente, no ano de 2008, todos os projetos tiveram este foco. Em função deste cenário, se tornou cada vez mais recorrente no Codeter a preocupação com a superação do caráter setorial desses projetos.

## Referências Bibliográficas

Abramovay, R. (2004). A densa vida financeira das famílias pobres. In: Abramovay, R. (Org.) *Laços financeiros na luta contra a pobreza*, pp.21-70. São Paulo: Fapesp/Annablume.

Abramovay, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v.15. n.43, 121-140.

Abramovay, R. (1999). *Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Relatório de Pesquisa Projeto BRA, 97/013/IPEA.

Abramovay, R. (2006). Para uma teoria de los estúdios territoriales. In: Manzanal, M. et al. (Coord.)

- Desarrollo rural: organizaciones, insituiciones y territorios*. Buenos Aires: Fundación CICCUS, pp. 51-70.
- Abramovay, R. (1992). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo: Hucitec.
- Abramovay, R., Magalhães, R., Schröder, M. (2010). Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, v.12, n.24, 268-306.
- Almeida, J. (1997). Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: Almeida, J., Navarro, Z. (Orgs.). *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável*, pp33-55. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Babbie, E. (1992). *The practice of social research*. 6ª ed. Belmont, CA: Wadsworth.
- Bonnal, P., Maluf, R. S. (2009) Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil, *Política & Sociedade*, n. 14, 211-250.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005). *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília (Textos para discussão, 2).
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2003) *Referência para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília (Textos para discussão, 4).
- Caniello, M., Piraux, M., Bastos, V. V. S. (2012). Capital social e desempenho institucional no colegiado territorial da Borborema, Paraíba, *Raízes*, v.32, n.2, 11-31.
- Chambers, R. (1983). *Rural development: putting the last first*. London: Pearson, Prentice Hall.
- Coelho, V. S.; Favareto, A. (2008). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v.10, n.18, dez,15-26.
- Delgado, G. (2001). Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, v.15, n. 43, set./dez, 157-172.
- Delgado, N. G., Leite, S. P. (2011). Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.54, n.2, 431-473.
- Diesel, V., Dias, M. M. (2016) The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, ahead of print.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. 1. ed. São Paulo: Fapesp/Iglu. v. 1. 220 p.
- Favareto, A. (2010). A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados*, 24, 68, 299-319.
- Favareto, A., Schroder, M. (2007). Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: *XLV Congresso da SOBER: conhecimento para agricultura do futuro*. Anais... Londrina, PR, 22 a 25 de julho de 2007.
- Favareto, A. (2014). Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: uma década de experimentações. In: Gliche, G. (Ed.). *Territórios en movimiento: hacia un desarrollo incluyente*, pp.35-52.. Buenos Aires: Teseo.
- Freitas, A. F., Freitas, A. F., Dias, M. M. (2012). Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v.46, n.6, nov./dez, 1575-1597.

- Freitas, A. F., Freitas, A. F., Dias, M. M. (2012a). O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, v. 46, nº 5, set./out, 1201-1223.
- Garcia. E. J., Dias, M. M. (2012). A estratégia participativa de monitoramento de projetos territoriais na Serra do Brigadeiro-MG. *Nau Social*, v.3, n.4, maio/out, 21-27.
- Graziano da Silva, J. (1999). *O Novo rural brasileiro*. Campinas, S.P. Coleção Pesquisas, n.1. São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia.
- Graziano da Silva, J. (2001). Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Estudos Avançados*, v.15, n.43, set-dez, pp. 37-50.
- Graziano Neto, F. (1982). *Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo: Brasiliense.
- Grisa, C., Schneider, S. (Org.). 2015. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Guanzirolli, C. H. (2006). *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Campos: Universidade Federal Fluminense (Textos para Discussão).
- Kageyama, A. (2008). *Desenvolvimento rural: conceito e aplicações ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- May, Tim. (2004). *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3.ed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre: Artmed.
- Medeiros, L. S., Dias, M. M. (2011). Marco jurídico-normativo para o rural com enfoque territorial. In: Miranda, C., Tibúrcio, B. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA.
- Moreira, J. K. (2009). *A lógica e o potencial operativo dos projetos de desenvolvimento e de intervenção social na indução de mudança*. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais, Desafios Mundiais: Análise e Gestão). Instituto Universitário de Lisboa.
- Ortega, A. C. (2008). *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Alínea.
- Ribeiro, A. C., Andion, C., Burigo, F. (2015). Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. *Rev. Adm. Pública*, v.49, n.1, jan./fev., 119-140.
- Schejtman, A.; Berdegué, J. A. (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Schneider, S. (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, v.6, n.11, jan./jun, 88-125.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Silva, L. H. (2006). *As experiências de formação de jovens do campo: alternância ou alternâncias?* Viçosa: Editora UFV.
- Tapia, J. R. B. (2005). Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, jan./mar, 132-139.

Veiga, J. E. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados.

Vergara, S. C. (1998). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2ª ed. São Paulo: Atlas.

Wanderley, M. N. B. (2000). A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.15, 87-145.

Wanderley, M. N. B. (2014). Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: Cavalcanti, J. S. B., Wanderley, M. N. B., Niederle, P. A. (Orgs.) *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil* (pp. 79-102) Recife: Editora da UFPE.