


Rede de relações sociais e arranjos institucionais da agricultura familiar na zona da Mata em Minas Gerais, Brasil: Novas formas de governança nas políticas públicas?


Campos, Ana Paula Teixeira de

Universidade Federal de Viçosa

 aptcampos@gmail.com

Job Schmitt, Claudia

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

 claudia.js21@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017

Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

Resumo

Este artigo busca apreender as interfaces estabelecidas entre organizações sociais e políticas públicas na implementação de programas e ações de desenvolvimento rural no Brasil. Dedicamos especial atenção aos arranjos institucionais e redes de relações construídas ao longo do tempo em um contexto municipal, avaliando seus efeitos no que diz respeito à participação e à estruturação de novas formas de governança. O estudo foi realizado no município de Araponga, no estado de Minas Gerais, através de uma pesquisa ancorada em métodos qualitativos e análise de redes sociais. Os resultados reforçam a importância das redes de relações e organizações locais no acesso às políticas públicas, apontando também para dificuldades enfrentadas pelas organizações de agricultores na articulação entre diferentes programas.

Palavras - chave

Redes, Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Arranjos Institucionais, Governança

Abstract

This article seeks to comprehend the interfaces established between social organizations and public policies in the implementation of rural development programs and actions in Brazil. It devotes special attention to the institutional arrangements and social networks built over time in a municipal context, evaluating their effects in relation to the participation and structuring of new forms of governance. The study was conducted in the city of Araponga, in the state of Minas Gerais, through a research anchored in qualitative methods and social networks analysis. Results reinforce the relevance of social networks and local organizations in the access to public policies, pointing out the difficulties encountered by farmers' organizations in the articulation of different programs.

Keywords

Social Networks, Public Policies, Family Farming, Institutional Arrangements, Governance

1. Introdução

A trajetória brasileira de formulação e implementação de políticas públicas, voltadas ao fortalecimento da agricultura camponesa e familiar e à garantia dos direitos sociais das populações do campo esteve, nas últimas décadas, fortemente associada ao processo de redemocratização do país e à atuação dos movimentos sociais. Em âmbito nacional foram criadas diferentes modalidades de políticas públicas dirigidas aos agricultores familiares e trabalhadores do campo e que contaram, na sua construção, com a intermediação de um conjunto heterogêneo de organizações da sociedade civil com atuação nas várias regiões do país.

As profundas contradições envolvidas na articulação entre a questão agrária, a questão agrícola e a questão social no campo brasileiro estiveram presentes no ambiente político em que foi elaborada a Constituição de 1988, trazendo novamente à tona temas como a reforma agrária, a implantação de uma política agrícola voltada às especificidades dos "pequenos produtores" e uma série de reivindicações relacionadas à garantia de direitos sociais.

A nova Constituição trouxe avanços importantes, garantindo o direito à aposentadoria para os trabalhadores rurais, entre outros benefícios como o salário maternidade, o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez. Em relação à democratização da propriedade da terra, os compromissos públicos assumidos pelo governo da Nova República em defesa da reforma agrária nos anos 1980 encontraram, no entanto, profundas resistências por parte das forças antirreformistas, dentro e fora do aparelho do Estado (Ferreira et al, 2009). No campo da política agrícola, os avanços em favor dos trabalhadores do campo foram até certo ponto limitados, mas a Lei 8.171/1991, a chamada Lei Agrícola, estabeleceu, como um de seus objetivos, "prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família".

No decorrer da década de 1990 verifica-se, progressivamente, a afirmação do agricultor familiar como um ator social e como uma categoria no âmbito das políticas públicas, processo este que contou com um forte envolvimento do movimento sindical rural (Picolotto, 2011). Em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi institucionalizado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF),

voltado ao financiamento de crédito de investimento e custeio, com taxas de juros e condições de contratação diferenciadas, que buscavam atender às especificidades do agricultor familiar.

Registra-se, posteriormente, sobretudo nos anos 2000, a criação de um conjunto mais amplo de instrumentos de políticas públicas voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural, em que cabe mencionar: as compras públicas de alimentos da agricultura familiar efetivadas através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), a Política de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), entre outros.

As políticas de desenvolvimento rural foram influenciadas também, em seu desenho de implementação, pelas inovações institucionais incorporadas pela Constituição de 1988 no que diz respeito à descentralização e à participação social. Foram estruturados, nesse sentido, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, diferentes conselhos, que passam a se constituir como espaços consultivos e/ou deliberativos, com atuação em diferentes escalas.

O presente trabalho buscou apreender os efeitos deste processo mais geral de democratização do Estado e das políticas públicas nas regiões rurais, explorando as interfaces estabelecidas entre organizações sociais e políticas públicas na escala municipal. Nosso olhar se dirige para a trajetória histórica percorrida por uma rede de atores que se estrutura em um pequeno município preponderantemente rural chamado Araponga, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, dedicando especial atenção aos arranjos institucionais e formas de governança que se organizam no plano local como um desdobramento de sua atuação. Argumentamos, aqui, que os processos de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores do campo e de democratização das políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural, em seus limites e potencialidades, só podem ser devidamente compreendidos se considerarmos, em nossa análise, o tecido associativo e as redes de relações sociais que dão sustentação a essas novas formas de participação e governança. Merece destaque, nesse sentido, o papel de diferentes mediadores na estruturação e ampliação destas redes e na sua articulação em diferentes níveis.

Seguindo as trilhas abertas por diferentes pesquisadores, que buscaram compreender as dinâmicas de participação nas políticas públicas em contextos rurais, chamamos atenção para o modo como distintas configurações de rede repercutem sobre o acesso aos programas governamentais e sobre a capacidade das organizações sociais no sentido de influenciar a sua implementação. O artigo busca chamar atenção, além disso, para os desafios envolvidos nos processos de articulação e coordenação entre diferentes políticas.

2. Redes de Relações Sociais, Instituições e Políticas Públicas: novas formas de governança?

A noção de rede tem sido utilizada por várias disciplinas no campo das ciências sociais como uma ferramenta de análise capaz de apreender diferentes fenômenos da vida social. O conceito em si não é novo, remontando à década de 1940, quando os antropólogos da Escola de Manchester o utilizaram pela primeira vez (Barnes, 1954). Foi posteriormente amplamente empregado, no estudo das transformações sociais relacionadas ao advento dos computadores e da internet (Castells, 1999).

A abordagem baseada nas redes sociais acentua a importância dos atributos relacionais da estrutura interpessoal de contatos, que opera como canal de transferência de recursos e informações (Wasserman, Faust, 1994; Scott, 2011). A análise de redes sociais utiliza-se de um conjunto específico de conceitos, tais como: atores, laços relacionais, díade (vínculos estabelecidos entre duas pessoas), tríade (estudo de subgrupos de três pessoas), subgrupos (de díades, tríades e laços associados), grupos (dentro de um universo finito), relação (tipos de laços estabelecidos no mesmo grupo), entre outros (Wasserman, Faust, 1994). Esta perspectiva de interpretação tem sido aplicada em áreas específicas como na análise de redes de políticas públicas, buscando compreender os processos de ação coletiva e os laços estabelecidos entre as organizações e o Estado na condução de programas e ações governamentais (Waarden, 1992, Schneider, 2005).

No contexto desta pesquisa, procuramos apreender, na escala municipal, a constituição de um complexo campo de relações que envolve as organizações de agricultores, os poderes públicos com atuação em nível municipal e um conjunto de conexões e fluxos de informações que se estende para além do plano local, envolvendo os movimentos sociais, as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal e seus desdobramentos no plano territorial. Parte-se da ideia de que a constituição no município estudado de um denso tecido associativo, contribuiu na ampliação do acesso às políticas públicas, potencializando, também, através de diferentes mediações, a capacidade de influência destes agricultores no que diz respeito à implementação das políticas públicas.

Como observa Marques (2013), o conceito de governança tem sido utilizado de diferentes maneiras na literatura internacional, referenciando uma estrutura (de regras e instituições), determinados processos (ou formas de produção de políticas), ou visto como um mecanismo capaz de forjar a cooperação (reduzindo custos de transação), ou ainda como uma forma de administração. De acordo com Kissler e Heidemann (2006), a governança significa uma nova forma de gestão pública, que recorre mais à autogestão nos campos social, econômico e político. Para estes autores, a governança local se caracteriza como uma expressão mais regional da governança pública “uma forma autônoma (self-organizing) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem participação estatal” (Jann, 2003:449 apud Kissler, Heidemann, 2006: 482).

No caso deste trabalho, a referência à ideia de governança busca trazer para o centro da análise as complexas relações estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil, não tendo como pressuposto, portanto, a autonomia dos arranjos institucionais de gestão ou mesmo das organizações sociais (Marques, 2013). Procuramos compreender, a partir de uma abordagem relacional, as múltiplas interações que se estabelecem entre atores sociais, processos organizativos e arranjos institucionais de implementação de políticas públicas, compreendendo que estes diversos elementos se influenciam mutuamente, através de uma dinâmica de co-produção.

No que se refere aos arranjos institucionais, inspiramo-nos na definição de Lotta, Galvão e Favareto (2016: 2763) que os entendem, “grosso modo, como regras, organizações e processos que definem o desenho específico de uma determinada política pública, estabelecendo a articulação entre os seus atores e interesses”. No caso em questão, estamos nos referindo, fundamentalmente, às regras, organizações e processos que afetam, no plano local, a implementação de um conjunto diversificado de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural, mobilizadas ao longo da trajetória de estruturação e fortalecimento de uma rede social. Em Araponga, a institucionalização destas relações envol-

veu um esforço constante de estruturação de formas de ação coletiva e de consolidação de novas organizações sociais.

Para Scott (1995), as organizações sociais são apenas uma forma de instituição, que pode englobar, além dos aspectos normativos e reguladores, também os aspectos cognitivos mobilizando, no caso em questão, o conhecimento prático dos agricultores, envolvendo, principalmente, sua experiência comunitária e de relação com o poder público. Esse conhecimento, transmitido de geração em geração, passa a ser incorporado, através de mecanismos, formais e informais, pelas instituições. No contexto deste trabalho, entendemos as organizações como espaços de sociabilidade, buscando ir além das definições formais que enrijecem os distintos modos como as formas de organizações associativas e camponesas são constituídas no dia a dia das populações rurais (Comerford, 2003).

As dinâmicas sociais e organizativas vivenciadas no município de Araponga nas últimas décadas possuem estreita relação com toda uma série de mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas no plano nacional. A conexão entre o plano nacional e o plano local depende de todo um conjunto de relações estabelecidas, seja internamente ao município, seja a partir da mediação exercida por atores externos ao meio rural. Na visão de Wolf [1956], essas conexões são estabelecidas por "pessoas que fazem a mediação entre grupos orientados para a comunidade, nas comunidades, e grupos orientados para a nação, que atuam principalmente por meio das instituições nacionais" (Wolf [1956] apud Feldman-Bianco, Ribeiro, 2003: 87). Os mediadores são, neste sentido, intermediários econômicos e políticos nas relações entre a comunidade e o Estado nacional. Esse trabalho de mediação está presente no acesso às políticas públicas, na captação de recursos para projetos e na criação de organizações locais.

Ainda que no caso dos camponeses e agricultores familiares de Araponga, a dicotomia existente entre a comunidade local e o Estado nacional não assumam contornos tão rígidos como nos grupos camponeses analisados por Wolf [1956], vale a pena lembrar que a história brasileira tem sido marcada, como observa Martins (1981), por um processo histórico de exclusão do camponês do pacto político. E, como reforça Wanderley (2014), as lutas desta categoria de produtores, sobretudo daqueles segmentos economicamente mais fragilizados, para além de sua identificação como "os pobres do campo", ou integrantes de uma "franja periférica", ainda não terminou. Ganha destaque, nesse sentido, na análise aqui apresentada, a constituição, no plano local, de todo um tecido associativo que irá possibilitar um movimento crescente de articulação destes agricultores com processos de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas desenvolvidos em âmbito territorial, estadual e nacional.

A investigação em que está ancorado este artigo envolveu um trabalho continuado de pesquisa qualitativa, baseado na observação participante, análise documental, entrevistas semiestruturadas e análise de redes sociais. A pesquisa se classifica como um estudo de caso em profundidade quanto aos seus procedimentos (Ragin, Becker, 1992). Entre 2010 e 2011 foram feitos os primeiros contatos com agricultores e lideranças de Araponga com vistas ao desenvolvimento desta pesquisa e em 2012 foi realizado o trabalho de campo. Foram efetuadas 22 entrevistas semiestruturadas envolvendo lideranças locais, engenheiros agrônomos vinculados a entidades de assessoria, um técnico agrícola, um professor e um conjunto diversificado de famílias agricultoras.

O estudo teve como universo de análise o município de Araponga em Minas Gerais. Segundo dados do Censo Demográfico 2010 (2011), este município tem uma população total de 8.152 habitantes, sendo que 3.041 habitantes residiam, em 2010, na área urbana e 5.111 (62,69% da população total) viviam na área rural, caracterís-

tica rara entre os municípios brasileiros. Embora a cultura do café seja importante para o município, a produção agrícola de Araponga não se restringe a esse cultivo. De modo geral, o município é caracterizado por possuir uma maior proporção de pequenos estabelecimentos agrícolas com até 50 hectares, nos quais se produz feijão, milho, mandioca, arroz, cana-de-açúcar, café, legumes, frutas e verduras, tanto para o autoconsumo como para a comercialização, através de diferentes mercados.

A trajetória de organização dos agricultores de Araponga encontra-se imbricada em um processo mais amplo de mobilização política e articulação social dos camponeses e agricultores familiares da Zona da Mata de Minas Gerais e que envolve uma rede mais abrangente de pessoas e organizações que se projeta em uma escala territorial. Optamos aqui, no entanto, por um recorte centrado sobretudo no plano local, procurando com isso iluminar uma série de dinâmicas organizativas e relacionais que se encontram situadas em um contexto muito próximo do cotidiano das famílias agricultoras.

3. A gênese das organizações de agricultores familiares no município: tecendo as redes de relações sociais e institucionais

Neste trabalho, ao investigar como foram surgindo e se institucionalizando as organizações de agricultores familiares em Araponga, entre elas o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR), buscamos construir uma periodização coerente, baseada nas informações extraídas do material pesquisado, incluindo as atas de reuniões das diferentes organizações e as entrevistas com diversos atores que participaram, em algum momento de sua trajetória, da vida social e política destas entidades. Foram demarcados três períodos, denominados, respectivamente de Criação (1977-1990), Consolidação (1991-1997) e Ampliação (1998-2008).

O horizonte de tempo que vai de 2009 até o fechamento desta pesquisa, em 2014, não chegou a receber uma denominação específica, mas o período pode ser caracterizado como uma fase de reflexão, pois foi caracterizado por um menor dinamismo das organizações, como o STR e a Associação dos Agricultores Familiares de Araponga (AFA), momento em que o estímulo em acessar novas políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar pareceu menor.

As organizações estavam acessando, no momento de realização da pesquisa, ainda que de forma tímida, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que prevê que até 30% dos alimentos adquiridos pelas escolas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam provenientes da agricultura familiar. Os agricultores eram beneficiários, através da cooperativa de crédito, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo acompanhamento era feito, antes da criação da cooperativa, somente pela EMATER local. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programa que desde sua criação despertou um grande interesse por parte das organizações da agricultura familiar em todo o Brasil, ainda não tinha sido implementado em Araponga. Este quadro não havia se modificado, de forma significativa, até 2017, segundo contato estabelecido pelas pesquisadoras com as organizações locais.

Nesse esforço por reconstituir essa trajetória, buscamos resgatar as inter-relações estabelecidas entre os agricultores, as organizações locais, as dinâmicas políticas no município e a implementação de políticas públicas, buscando entender os dilemas e dificuldades vividas por esta rede de pessoas e organizações em seu esforço por garantir o acesso e influenciar as dinâmicas de implementação dos diferentes programas e ações governamentais voltados à agricultura familiar.

3. 1. A Conquista de Terras em Conjunto e a institucionalização do Sindicato de trabalhadores Rurais – Criação (1977-1990)

O primeiro período identificado nessa trajetória foi denominado de 'Criação'. Esta fase, que se estende de 1977 a 1990, tem como marco inicial o trabalho de base desenvolvido pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), o Movimento da Boa Nova (MOBON) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Registra-se também a implantação, neste mesmo horizonte temporal, de uma experiência de compra coletiva de terras entre os agricultores, criada e denominada por eles de Conquista de Terras em Conjunto (Campos, 2006). Remonta também a esses primeiros tempos o trabalho de assessoria desenvolvido pelo Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM) junto aos agricultores, bem como a criação do STR, processo este que foi animado pelas CEBs.

Na experiência de compra coletiva de terras entre os agricultores destacam-se dois períodos importantes que marcam a criação e o desenvolvimento da experiência, a saber: antes e depois da criação do STR. A experiência começou por iniciativa de três irmãos, por volta de 1977/1978, que decidiram comprar terra para que o terceiro irmão pudesse ampliar sua propriedade de um hectare que tinha recebido de herança do pai, mas que não era suficiente para tirar o sustento da família. Em 1979, estes irmãos tiveram o seu primeiro contato com as CEBs, trazidas para Araponga por um pároco de outro município.

Com a participação nos encontros de CEBs, a partir de 1979, começaram a refletir sobre a possibilidade de que outros agricultores, companheiros de CEBs, também comprassem terra, deixando esta iniciativa de ser uma experiência puramente familiar. De acordo com os agricultores que criaram a experiência, existiam dificuldades em formar um grupo de compra por causa das desconfianças, seja por parte dos fazendeiros que vendiam a terra, ou entre os próprios agricultores, que achavam não ser possível realizar um empreendimento desta natureza de forma cooperativa. Assim, a primeira compra coletiva, fora do âmbito estritamente familiar, só foi realizada em 1989, dez anos depois da "compra em família", no mesmo ano em que os agricultores de Araponga ligados às CEBs fundaram o STR, que passou a coordenar a experiência de compra de terras.

Deste modo, a criação e a consolidação da experiência da Conquista de Terras em Conjunto, bem como a própria criação do Sindicato de Trabalhadores Rurais, foram marcadas pelo empenho de lideranças e famílias de agricultores que começaram a participar do Mobon e das CEBs. Estes dois movimentos foram impulsionados por padres e leigos que trabalhavam na CPT na região. Com o apoio de alguns missionários das CEBs e assessores da CPT, foi fundado o STR em 18 de junho de 1989. Na época, em alguns municípios da região, e também em Araponga, havia apenas sindicatos patronais, o que se traduzia, na prática, na tutela dos trabalhadores pelos grandes proprietários.

Dentro deste contexto, a formação de novos sindicatos de trabalhadores rurais e o fortalecimento dos movimentos sociais no campo encontram estreita vinculação com a atuação da ala progressista da Igreja Católica junto às comunidades rurais. Isso ocorreu, primeiramente, de modo difuso e, mais tarde, pela atuação da CPT e das CEBs, o que resultou em um processo de politização de lideranças em âmbito local, que passaram a atuar nas próprias comunidades. (Medeiros, 1989; Favareto, 2006). Como observa Houtzager (2004), a ala progressista da Igreja funcionou como um incubador institucional, propiciando o nascimento de um novo sindicalismo rural, fortalecendo nos agricultores o espírito de solidariedade, a comunhão e a confiança em se organizar.

Em seu momento inicial, a Conquista de Terras em Conjunto surgiu da combinação das práticas tradicionais de ajuda mútua e laços fortes entre a família, impulsionados, posteriormente, pela vivência nos grupos de reflexão promovidos pelas CEBs. Esta união inicial foi capaz de construir laços fracos que possibilitaram a ampliação da experiência com a criação do fundo de crédito rotativo e a fundação de outras organizações de agricultores (Granovetter, 2000).

Neste interim, entre a primeira compra coletiva e a fundação do STR, foi criado o CTA-ZM, no final de 1987. A aproximação entre o CTA-ZM e os agricultores de Araponga ocorreu por meio de um servidor da Universidade Federal de Viçosa (UFV), hoje aposentado, que trabalhou em cursos de formação do Mobon e CEBs junto aos agricultores. Em conexão com ex - estudantes da UFV que estavam se articulando para criar um centro de tecnologias alternativas, colocou-os em contato com os agricultores de Araponga. Esses jovens agrônomos foram convidados para participar de um grande encontro das CEBs na sede do município.

A partir de sua criação, o sindicato organizou vários grupos de compras de terras, todos os anos entre 1993 e 2010. Até 2010, 161 famílias haviam comprado um pedaço de terra, sendo que outras 43 famílias haviam realizado mais de uma aquisição, resultando em um total de 203 compras, perfazendo 702,2 hectares.

Assim como a atuação das CEBs na região não pode ser dissociada de transformações sociais e políticas mais amplas e da ação da ala progressista da Igreja Católica, a própria criação do CTA-ZM também tem relação com processos sociais mais abrangentes. A fundação da entidade foi sendo germinada desde a década de 1970, quando alguns jovens estudantes da Universidade Federal de Viçosa se uniram e criaram o Grupo de Agricultura Alternativa de Viçosa (GAAV), em oposição à visão tecnológica dominante disseminada pela modernização da agricultura, difundida na universidade, em um período de auge da Revolução Verde. O CTA-ZM tem como proposta um modelo de desenvolvimento agrícola alternativo, baseado em outro padrão tecnológico, definido como agroecológico e inspirado em princípios de justiça social e sustentabilidade. Assim, a partir dos anos 1980, este grupo passou a participar de encontros fora de Viçosa e a estabelecer contatos com outros grupos alternativos, entre os quais a equipe do Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), vinculado institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), com sede no Rio de Janeiro, e os profissionais ligados à Rede de Intercâmbio em Tecnologias Alternativas de Belo Horizonte (REDE/MG).

Com a fundação do STR, em 1989, esta entidade passou a coordenar a experiência da Conquista de Terras em Conjunto. A ampliação das compras foi possível a partir da criação de um fundo de crédito rotativo com recursos doados pela Fundação Ford, que conheceu a importância e o caráter inovador desta experiência, ao realizar uma visita de campo a projetos desenvolvidos pelo CTA-ZM em Araponga, no ano de 1995.

No que diz respeito a atuação do STR de Araponga, neste primeiro período denominado de Criação (1977-1990), o levantamento realizado através das atas de reuniões, incluindo, aí, a ata de fundação, nos permitiu acessar informações acerca das dinâmicas organizativas que caracterizaram a vida da entidade nessa fase inicial. Assim, a composição de sua diretoria, ainda que com variações ao longo do tempo, foi fortemente marcada pela atuação de algumas lideranças que participavam das reuniões de CEBs e que haviam se envolvido na criação da Conquista de Terras em Conjunto. Essas pessoas assumiram cargos e passaram a organizar os trabalhos do sindicato.

A análise das atas da diretoria do STR revela alguns aspectos interessantes em relação ao funcionamento do sindicato, sua interação com atores externos e as políticas públicas. No início de seu trabalho, além das preocupações práticas relacionadas à estruturação da sede do sindicato, sua localização e manutenção, a entidade

assumiu, em boa medida, uma posição antes ocupada pelo Sindicato Rural (patronal), passando a incidir sobre questões relacionadas à previdência social, ocupando-se, também, da regularização de contratos de parceria. Neste período, o governo de Fernando Collor de Melo regulamentou o Regime Geral da Previdência Social através da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. A partir deste momento, os sindicatos de trabalhadores rurais passaram a se responsabilizar por encaminhar a documentação previdenciária. No início, como relata o primeiro presidente do sindicato, o número de associados ainda era pequeno e foi aumentando a partir do momento em que eles começaram a fazer o cadastro e a organizar os documentos para a previdência social.

O resgate histórico dessa primeira fase buscou mostrar três aspectos importantes. Em primeiro lugar, como o envolvimento dos agricultores com as CEBs, com a CPT, a organização da compra de terras, a parceria com o CTA-ZM e a aproximação com o movimento agroecológico permitiu a constituição do STR e a ampliação do número de trabalhadores rurais e parceiros beneficiados pela compra de terras. A criação dessas organizações resultou de um processo de articulação entre os agricultores, perpassando diversos espaços, encontros, reuniões, mas, igualmente, pela inter-relação estabelecida com diferentes mediadores, como sugere o trabalho de Wolf [1956].

O segundo aspecto diz respeito ao processo de institucionalização pelo qual passou a Conquista de Terras em Conjunto, uma iniciativa que começou com o movimento de agricultores que se reuniam nas CEBs, passou a ser coordenada pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais resultando, por fim, na criação de um fundo de crédito rotativo para a compra de terra com auxílio da Fundação Ford por meio do CTA-ZM. Esta experiência foi se institucionalizando, passando por um movimento de ampliação, criando novas regras de acesso e gerando o envolvimento de novos atores e organizações, passando a exigir, nesse processo, um maior controle social (Berger, Luckman, 1985).

Assim, o terceiro aspecto que, de certa forma, engloba todos os anteriores, consiste em observar como os agricultores foram capazes de tecer laços e ampliar a sua rede de relações no município e, também, fora dele, tendo em vista que o tecido associativo construído em âmbito local foi se fortalecendo por meio do contato com diferentes instituições em nível regional, nacional e internacional (Wasserman, Faust, 1994, Scott, 2011, Wolf, 1956).

3.2. As ações do Sindicato de Trabalhadores Rurais: o diagnóstico rural participativo e o acesso às políticas públicas - Consolidação (1991-1997)

O segundo período aqui analisado foi denominado de 'Consolidação' e vai de 1991 a 1997. Do ponto de vista do fortalecimento da rede pesquisada, esta fase envolveu importantes realizações, como a ampliação do tecido organizativo existente no município e a consolidação do STR como entidade representativa dos trabalhadores rurais. Este momento foi marcado, também, pela realização de um diagnóstico conjunto envolvendo agricultores e mediadores, no ano de 1993, tendo por objetivo definir as ações do sindicato e como se daria a assessoria do CTA-ZM junto a esta organização. Vale destacar que, naquele momento, com o avanço da conquista de terras, os agricultores começavam a se preocupar com temas relacionados à atividade agrícola propriamente dita. Dizia-se: "Depois da terra conquistada tem que pensar na produção".

No diagnóstico, afloraram uma série de preocupações referentes à criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB) e a uma possível remoção de famílias residentes em sua área de implantação. Inicia-se, com isso, um processo de participação e envolvimento dos agricultores nas discussões relativas à estrutura-

ção desta unidade de conservação e, posteriormente, na sua criação. No que diz respeito às políticas públicas, o período foi marcado pelo surgimento do Pronaf em 1996, e pela implantação deste programa no município a partir de 1997.

Trata-se de uma fase em que se consolidam as ações do STR e que corresponde a um momento de maior interação desta organização com outros espaços e instituições. De acordo com as atas do sindicato, observa-se que o STR começa a ter como pontos de pauta assuntos “externos”, como tirar um representante para participar de reunião na câmara de vereadores, “andar” com um representante da Fundação Ford que irá visitar algumas propriedades, participar na reunião da microrregional para discutir a afiliação à Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado Minas Gerais (FETAEMG).

Como já foi observado anteriormente, este período coincide com a realização de um diagnóstico no âmbito da parceria estabelecida entre o CTA-ZM e o STR. O diagnóstico em questão tinha como objetivo: “[...] formular um plano de ação para o STR, além de articular e orientar as ações de instituições que possam colaborar no seu desenvolvimento”. E conclui: “Constitui-se, portanto, numa estratégia de fortalecimento da organização local (o STR) com vistas à implantação futura de um plano de Desenvolvimento Sustentável para o município” (Faria, 1994: 3). De acordo com as atas do sindicato, foi escolhida em uma das reuniões uma comissão para participar do “encontro” do diagnóstico, que reuniu, à época, todas as comunidades no colégio estadual que fica na sede do município e contou com 310 inscritos. O diagnóstico gerou subsídios, tanto para a atuação do STR, como para o trabalho de assessoria desenvolvido pelo CTA-ZM. O conhecimento sistematizado a partir desta atividade serviu de base para criação das comissões e linhas de atuação do sindicato. A partir do diagnóstico foram priorizados problemas centrais a serem trabalhados: i) a criação do PESB; ii) o enfraquecimento das terras; iii) a falta de terras; iv) o acesso a sementes de milho e outras; v) a questão da saúde.

A eminente criação do PESB, cuja implementação estava prevista, mas que ainda não havia sido discutida com as comunidades rurais do município, ficou mais evidente com a realização do diagnóstico e passou a ser uma questão prioritária a ser enfrentada pelo sindicato. Nesse cenário, o CTA-ZM exerceu papel fundamental ao mobilizar e envolver os agricultores. A criação do parque foi um processo longo e conflituoso, pois até 1993 os resultados dos estudos do meio físico para a criação desta unidade de conservação não haviam sido discutidos com os moradores do entorno.

Após a finalização do diagnóstico, deu-se início a um processo participativo de articulação para a criação e implementação do parque, que envolveu os agricultores dos municípios afetados, o CTA-ZM, os STRs, a FETAEMG, a CPT e alguns professores da UFV. Em junho de 1994 foi realizada, na sede do CTA-ZM, em Viçosa, a primeira reunião com representantes das comunidades rurais do entorno do PESB, dos sindicatos de trabalhadores rurais de Araponga, Carangola, Ervália, Miradouro e Muriaé, e com participação, também, da FETAEMG, da CPT, de pesquisadores da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e da UFV, da equipe do CTA-ZM, de representantes dos escritórios do Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG), de representantes de deputados estaduais e da prefeitura municipal de Miradouro (Bonfim, 2006).

Posteriormente, outras reuniões foram realizadas para definir os limites de demarcação da área destinada à preservação. Foi realizado um Diagnóstico Rural Participativo (DRP) abrangendo oito comunidades, em quatro municípios da Serra do Brigadeiro, visando qualificar e quantificar os recursos e serviços utilizados pelas famílias dentro do parque e entorno. Para Bonfim (2006), o diagnóstico realizado em Araponga foi de fundamental importância para envolver os agricultores na criação do parque. Como resultado desse processo participativo, a unidade de conservação foi criada em 27 de setembro de 1996, com uma área total estipulada em

13.210 mil hectares, ou seja, uma abrangência significativamente menor do que a originalmente prevista (32.500 hectares), evitando a remoção de famílias. Em 2005 a área foi aumentada, passando para 14.984,2 hectares, mas sem que houvesse maiores retrocessos na perspectiva dos agricultores.

Em 1995, o sindicato passou a discutir a proposta de criação de uma associação, a constituição de uma Escola Família Agrícola (EFA) e temas diversos ligados à produção, como horta comunitária, agrossilvicultura, produção de sementes de milho e a utilização de leguminosas como adubos verdes. Esta nova agenda veio a se somar aos usuais temas do cotidiano do sindicato, com destaque para as questões trabalhistas e previdenciárias. Problemas mais diretamente vinculadas à garantia dos direitos trabalhistas e sociais aparecem, no entanto, com menos frequência, como pontos de pauta dos anos seguintes, provavelmente em função do surgimento de outras demandas e pelo fato de que o trabalho cotidiano de encaminhamento destas ações já estava mais organizado.

Em 1996, com a criação do Pronaf, a organização procurou trabalhar no sentido de garantir aos agricultores o acesso a esta nova política pública. Umex-dirigente sindical recordou, quando foi entrevistado, de que ficaram sabendo do Pronaf por meio do sindicato, pois "através do sindicato se recebia este tipo de informação" (entrevista Pedro Lemos, agricultor, 2012), visto que o sindicato era filiado a uma entidade superior, no caso a FETAEMG, onde circulavam estas notícias. Afirmou que quem chegou para "instalar" o Pronaf foram a EMATER e o Banco do Brasil, em 1997, mas que eles, enquanto sindicato, também exerceram uma pressão para que o Banco do Brasil procurasse a EMATER para que o Pronaf começasse a ser implementado no município:

Passar para eles as informações, a gente começou... não que o Banco não procurasse a EMATER, a gente que descobriu que realmente queria fazer políticas públicas, tá envolvendo com políticas públicas através das organizações que a gente representava, ali, do estado federal e a gente começou a fazer essa pressão (entrevista Pedro Lemos, agricultor familiar, comunidade de São Joaquim, Araponga 2012).

Essa pressão exercida pelo sindicato junto ao banco fez com que, finalmente, o programa começasse a ser implementado. Nos dois primeiros anos, a EMATER emitia a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) . Essa mesma liderança relembra, ainda, que houve uma mudança na lei, e que a partir de sua publicação, o técnico da EMATER emitia a DAP com as informações prestadas pelo agricultor, e a EMATER e o STR assinavam a declaração. O agricultor não lembra com exatidão, mas acha que as duas entidades assinaram a DAP juntas por seis ou nove anos e que, após esse tempo, deixou de ser obrigatório que as duas entidades assinassem o documento. O ex-dirigente sindical relembra que:

[...] os trabalhadores passaram a ser mais orientados e documentados, o sindicato se preocupou mais em estar legalizando a documentação do trabalhador. [Para ele conseguir emitir a DAP?] Isso. Aí ele não dependia do sindicato, trabalhou muito a documentação. Porque o trabalhador dependia que a gente assinasse mais a EMATER? Que era tão irregular a documentação deles que tinha que ter tudo umas identidades representativas com ele no banco [Como garantia], ele tem acesso ao recurso. Como ele passou a escritura certinha, tem o vínculo do STR direitinho, as declarações de produtor rural, provar a renda dele, sabe? Facilitou (entrevista Pedro Lemos, agricultor familiar, São Joaquim, 2012).

Naquela época, os agricultores, de acordo com esse depoimento, para conseguirem acessar o Pronaf precisavam, de certa forma, ter sua identidade como agricultor familiar atestada pelo STR, pois só assim conseguiriam que o empréstimo fosse liberado pelo banco. O sindicato passa, então, a ter um papel relevante no acesso as políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares no município, tarefa que já cumpria no caso da previdência social. Reforça-se a centralidade desta organização como um dos pilares para a formação de uma estrutura de governança local, que vai se consolidando ao longo do tempo, em torno das políticas direcionadas à agricultura familiar, por meio da mobilização e articulação dos agricultores e de diferentes organizações (Kissler; Heidemann, 2006).

O atendimento da EMATER, na avaliação dos entrevistados, foi se alterando de forma positiva, processo este que, segundo os agricultores, se deve a mudanças na concepção de público a ser atendido pela empresa que, a partir dos anos 2000, tanto em virtude do crescimento do Pronaf, como das alterações ocorridas com a construção de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), passou a ter o agricultor familiar como público alvo. Ao mesmo tempo, a maior disponibilidade e facilidade de acesso ao crédito também contribuiu para a melhoria do atendimento. Este período nos mostra, claramente, as múltiplas interfaces estabelecidas por uma política pública na sua implementação no município, com os entraves burocráticos vivenciados pelos agricultores na sua relação com as agências estatais, o empenho do sindicato e dos agricultores para que o PRONAF fosse implementado, os ajustes que foram sendo feitos para a emissão de documentos e a mudança ocorrida no próprio tratamento dispensado pelos representantes dos órgãos governamentais aos agricultores.

Neste período podemos atribuir importantes realizações ao STR de Araponga que contou, de uma forma muito efetiva, com a assessoria do CTA-ZM. Vale destacar, em primeiro lugar, o interesse do sindicato e de suas lideranças em realizar um diagnóstico para definir um planejamento. Esse esforço possibilitou uma melhor organização de suas funções mais burocráticas e a criação de comissões de trabalho, que foram instituídas a partir da realização do diagnóstico. Um segundo elemento a ser valorizado diz respeito ao envolvimento do sindicato nas discussões referentes à criação do PESB, com a mobilização e a organização dos agricultores afetados pelo parque. Chama atenção, em terceiro lugar, o trabalho de articulação desenvolvido pelo STR para que o Pronaf chegasse ao município, o que fez com que a organização se tornasse um importante mediador entre os agricultores e as políticas públicas do Governo Federal dirigidas à agricultura familiar, fazendo a conexão entre o plano local e as instituições públicas (Wolf, [1956]; Scott, 2011).

A capacidade do STR de influenciar as políticas públicas foi resultado de uma postura ativa de leitura da realidade, com destaque para a utilização do diagnóstico participativo como método de intervenção, bem como de uma ação constante de acompanhamento e incidência na relação com diferentes políticas. Os arranjos institucionais que viabilizaram esta dinâmica de participação foram se construindo não a partir de um plano previamente estabelecido, mas de um exercício prático de interação com diferentes instituições, governamentais e não governamentais. Observa-se, ao mesmo tempo, que as ações desenvolvidas extrapolam em muitos momentos os focos de intervenção delimitados pelas políticas públicas, sendo o resultado de demandas construídas desde a base, como fica evidente no caso da Conquista de Terras e da construção da Escola Família Agrícola (EFA).

3.3. A emergência de novas organizações de agricultores e o acesso a políticas públicas e projetos – Ampliação (1998-2008)

O terceiro período, de 1998 a 2008, denominado como 'Ampliação', foi caracterizado pelo alargamento do tecido associativo construído pelas CEBs e expandido com a fundação do STR. Neste período foram criadas a Associação dos Agricultores Familiares de Araponga (AFA), em 1998, e a Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Ecosol), em 2004. Em abril de 2013, esta cooperativa passou a se vincular ao sistema CRESOL (Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária). Neste mesmo intervalo de tempo, em 2002, foi oficializada a Associação Escola Família Agrícola – Puris, a qual encontra-se vinculada a Escola Família Agrícola Puris (EFA-Puris).

Em 2001 foi realizado em Araponga um novo diagnóstico, que deu origem à elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Araponga (PMDR), resultando na criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Araponga (CMDR). Posteriormente, com o início do governo de Luis Inácio Lula da Silva e a criação de uma série de novos instrumentos de políticas públicas dirigidos à agricultura familiar, entre eles, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), foi constituído, através da agregação de diferentes municípios da porção norte da Zona da Mata mineira, o Território da Serra do Brigadeiro, local este que também abarca a área do PESB. A criação do território e o acesso a recursos federais destinados à política de desenvolvimento territorial através do Pronaf Infraestrutura e Serviços contribuíram para viabilizar a construção da sede da EFA-Puris, da sede da AFA e da Ecosol e a obtenção de equipamentos para a AFA e a EFA-Puris pelo município de Araponga, entre outros projetos.

A AFA começou a ser pensada nas reuniões do STR em 1995, tendo sido criada, finalmente, em agosto de 1998, dois anos, portanto, após a criação do Pronaf. A associação nasceu da vontade dos agricultores de terem um espaço próprio onde fosse discutido o tema da comercialização dos produtos agrícolas. Avaliou-se que, com a criação da entidade, também seria possível acessar projetos para a compra de máquinas para a limpeza de café e feijão, entre outras necessidades.

Assim, por meio de um projeto da Cáritas, viabilizado através da mediação do CTA-ZM, foi possível estruturar o mercado da AFA com prateleiras, congelador e outros bens móveis e, como já foi apontado anteriormente, projetos de apoio também foram obtidos por meio do Território da Serra do Brigadeiro.

Embora a associação ainda encontre desafios para o seu funcionamento efetivo, vem sendo objeto, desde 2010, de reformulações e esforços de reorganização, tendo conseguido estruturar um grupo de agricultores para concorrer ao edital de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. Assim, alguns agricultores passaram a acessar como fornecedores este programa do Governo Federal, que garante a compra, com dispensa de licitação, de produtos oriundos da agricultura familiar para as escolas públicas, o PNAE. Esse tipo de aquisição começou a ser implantado em Araponga em 2009. Desta forma, a AFA, com o auxílio do STR, buscou viabilizar o acesso dos agricultores de Araponga a uma nova política pública.

Cabe observar, no entanto, que os resultados ainda são tímidos, pois apenas 18 famílias fornecem alimentos para as escolas através deste mecanismo de compra institucional. Ficam evidenciadas, aqui, as dificuldades envolvidas na conexão das políticas de financiamento à agricultura familiar, viabilizadas através das linhas de crédito do PRONAF, e as ações desenvolvidas em Araponga voltadas ao fortalecimento de novos circuitos de

comercialização, capazes de promover a diversificação dos sistemas produtivos, nesse caso específico através da alimentação escolar.

No ano de 2000, o CTA-ZM e o STR, que já trabalhavam em conjunto desde o tempo em que os agricultores se organizavam para fundar o sindicato, foram convidados pela prefeitura da época para elaborar um novo diagnóstico que gerasse subsídios para a formulação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Assim, foi através da realização deste plano de desenvolvimento rural para o município que a parceria com o poder público foi construída:

O mecanismo que facilitou a relação entre os agentes foi a criação de uma comissão executiva, de caráter participativo, que ficaria responsável pela realização de um diagnóstico municipal e pela construção participativa de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). Uma vez concluído o plano, a estratégia seguinte foi a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), com a participação de representantes das comunidades rurais, STR, CTA, prefeitura municipal e órgãos da administração estadual como, por exemplo, a empresa estadual de Extensão Rural (EMATER) (DIAS; FLORISBELO, 2004: 30).

Com a criação do Pronaf Infraestrutura e Serviços direcionado aos municípios, em 1996, por parte do Governo Federal, os municípios que quisessem pleitear recursos teriam que ter um PMDR aprovado pelo CMDR, ou seja, promover a elaboração do plano, empossando o conselho municipal responsável por sua aprovação. Segundo Abramovay e Veiga (1999), o PMDR pode ser compreendido como um documento oficial do município, que deve ajudar na obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar.

Em Araponga, o PMDR, construído no ano de 2000, levou oito meses para ser elaborado. A realização do diagnóstico contou com a participação dos agricultores do município, que foi dividido em oito setores. A equipe que trabalhou na realização do plano foi composta por representantes de diversas entidades governamentais e não governamentais como o STR, a AFA, o CTA-ZM, a EMATER, a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - Zona da Mata (Epamig-ZM) e o IEF. Os principais problemas apontados foram a ausência de política agrícola e agrária e o uso de agrotóxicos nas lavouras.

A elaboração do PMDR e a posse do CMDR contaram com o envolvimento da população e de organizações parceiras (ou parte delas), que já haviam participado de um diagnóstico anteriormente e estavam engajadas no processo de criação do PESB. Percebe-se, assim, que a construção de um plano de desenvolvimento no caso de Araponga encontrou ambiente favorável para a sua efetivação, contando com o apoio da prefeitura na elaboração do plano e criação do Conselho, pois assim o município poderia receber recursos para investimento em infraestrutura do Governo Federal.

Nota-se como a estruturação de diversos arranjos institucionais construídos localmente, com a participação de diferentes atores, foi fundamental para a implementação de políticas públicas. Por outro lado, vale a pena ressaltar que o fortalecimento do conselho e a continuidade do plano encontrou, mais adiante, um ambiente desfavorável para a sua implementação. Foi o que aconteceu entre 2009 e 2013 com a prefeitura sendo ocupada por um prefeito que não tinha boa relação com as organizações sociais. A exemplo do que ocorreu com outros conselhos (saúde, educação etc.), os representantes do CMDR não foram empossados na sua gestão, situação que se normalizou com o fim deste mandato. É preciso considerar, ao mesmo tempo, que o papel

dos conselhos municipais em certa medida se modificou, a partir de 2004, em função da criação das políticas de desenvolvimento territorial.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), foi instituído em 2003 pelo Governo Federal. Sua operacionalização foi iniciada em 2004, estando relacionada à criação no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Observa-se que a temática do desenvolvimento territorial rural já vinha sendo debatida, no âmbito do MDA, em diálogo com alguns setores da academia, desde o governo Fernando Henrique Cardoso.

O PRONAT foi implementado utilizando recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços, que antes eram operados somente em escala municipal e que passaram, em função do novo programa, a ter sua direcionalidade definida em âmbito territorial, mediante a elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, ainda que a execução do recurso continuasse sendo efetivada pelos governos municipais.

Em Minas Gerais, foi contactado, ainda no período de formulação desta política, um técnico do CTA-ZM, momento em que a entidade passou a tomar conhecimento do novo programa que estava sendo construído pelo Governo Federal. Um conjunto de municípios da região norte da Zona da Mata mineira foi indicado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para serem reconhecidos como território, o qual que recebeu o nome de Território da Serra do Brigadeiro (TSB).

Mais uma vez, percebe-se como se torna importante a existência de uma rede de contatos e articulação política envolvendo as ONGs, gestores governamentais, mas, também, as organizações de agricultores, neste caso, os sindicatos que participavam do conselho do parque, entre eles Araponga, e que tinham uma relação de trabalho em conjunto com o CTA-ZM. Para a criação do território foram realizadas várias reuniões até que se conseguisse enviar uma proposta construída coletivamente, o que não foi feito sem conflitos e tensões, pois havia na época uma divisão no movimento sindical da região, o que significava aglutinar polos opostos para formular uma proposta comum, mas também havia demandas de outras partes interessadas, incluindo, de um lado, o poder público e, de outro as associações, as cooperativas e os sindicatos.

Para Araponga foi aprovado o maior volume de recursos. Isto se deve, em boa medida, à organização social existente no município, que vinha sendo fortalecida ao longo dos anos. Os representantes dos agricultores que participavam do conselho do território já tinham projetos elaborados e que aguardavam verbas para a sua execução, como a construção da EFA-Puris, a construção da sede da Ecosol, em 2004, e a construção de uma Casa de Cultura. De acordo com Freitas, Freitas e Dias (2012), o montante de recursos que foi alocado nos municípios que compõem o Território da Serra do Brigadeiro alcançou cerca de 4,8 milhões de reais em projetos de investimento, entre os anos de 2003 e 2010. Em um conjunto total de nove municípios, Araponga e Miradouro foram os municípios que receberam o maior volume de recursos para o território, tendo Araponga recebido 29,12% dos recursos (R\$ 1.391.902,42) e Miradouro 21,78% (R\$ 1.040.700,45).

Nesse mesmo período, depois de criado o território, foi instituído em 2004 um fórum de gestão provisório, supramunicipal, com a criação da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT) formada por oito organizações, quatro do poder público e quatro de representantes da sociedade civil, entre as quais o CTA-ZM. Posteriormente a criação do CIAT, foi instituído no âmbito do PRONAT o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que é a instância deliberativa máxima do território, possuindo 37 membros representantes de organizações públicas, ONGs, prefeituras, organizações de trabalhadores rurais e agricultores fami-

liares, além de comunidades do entorno da área de preservação (Freitas, 2015). O envolvimento neste espaço de participação em âmbito territorial tornou-se importante para as organizações do município.

Outra instituição criada pelos agricultores foi a Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Ecosol), em 2004, que passou para o sistema CRESOL (Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária), em abril de 2013. Com a integração ao sistema CRESOL, a cooperativa de Araponga passou a acessar uma maior carta de crédito, o que possibilitou o aumento de seu patrimônio, o acesso a taxas de juros mais baixas e a possibilidade de administrar o Pronaf e o PAA no município.

A Ecosol chegou à Zona da Mata por meio da assessoria da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) criada em parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Unitrabalho (Rede de Incubadoras de Cooperativas Populares) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). A proposta de criar cooperativas de crédito da agricultura familiar na Zona da Mata surge em 2001, com a realização de um encontro regional que contou com a participação de 16 STRs, reunidos através da mediação do CTA-ZM.


Destaca-se nesta trajetória percorrida pela rede constituída no município de Araponga nesta fase de Ampliação, a constituição de novas organizações e arranjos de governança envolvidos não apenas no controle social, mas especializados, também, na execução de diferentes políticas públicas. Este arranjo institucional permitiu aos agricultores e suas organizações mobilizar um conjunto de habilidades sociais que foram operacionalizadas em favor do bem coletivo, fortalecendo a capacidade de cooperação entre os atores (Fligstein, 2007). São ações desencadeadas por um grupo de lideranças, agricultores e mediadores que se envolveram na criação das organizações e no acesso a diferentes programas e projetos, acionando e ampliando diferentes redes e, mostrando com isso, as complexas relações estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil (Wasserman, Faust, 1994, Scott, 2011, Kissler, Heidemann, 2006, Lotta, Galvão y Favareto, 2016, Marques, 2013).

Verifica-se, ao mesmo tempo, que as instâncias de articulação entre as diferentes políticas no plano municipal, a exemplo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, tiveram uma ação descontínua, o que limitou, em muitos momentos, sua capacidade de funcionar como um elo aglutinador tanto dos programas como das diferentes organizações. A relação com mediadores externos e espaços supramunicipais foi fundamental para a ampliação do trabalho, gerando, no entanto, um certo nível de segmentação e especialização entre organizações que passam a se voltar para o atendimento de demandas e públicos específicos. Estas passam a direcionar seus esforços para a implementação de um conjunto heterogêneo de instrumentos de política pública, estruturados com base em desenhos diferenciados de implementação, atuando, no entanto, de forma conjunta em momentos específicos.

4. Considerações Finais

Como foi enfatizado ao longo do artigo, a gênese das organizações de agricultores deste pequeno município no interior do Brasil nos mostra como diferentes arranjos institucionais são criados e conduzidos no plano local. Os resultados apontam para uma relação de coprodução entre as políticas públicas e o tecido associativo estruturado em Araponga, em um processo que se desdobra, ao longo do tempo, na emergência de novas formas de governança. Percebe-se, simultaneamente, uma relativa segmentação das dinâmicas de participação considerando os diferentes instrumentos de políticas públicas, restringindo, em alguma medida, a capa-

cidade desta rede de atores de promover a coordenação entre os diferentes programas, sobretudo se considerarmos as descontinuidades existentes no que diz respeito ao funcionamento dos conselhos no plano municipal. Chama atenção, no entanto, a capacidade de articulação entre diferentes instituições, tanto em ambientes políticos mais favoráveis à atuação da rede no que diz respeito às políticas municipais, como em contextos menos favoráveis.

A relação estabelecida com os mediadores e com as diferentes políticas públicas desencadeou, no espaço do município, um processo bastante rico de inovação institucional. A inserção em redes supramunicipais possibilitou, além disso, algum grau de influência na formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural em um espaço mais amplo. Verifica-se, ao mesmo tempo, que a capacidade de incidência da rede varia de acordo com as diferentes conjunturas e com o interesse e capacidade de mobilização dos agricultores no que diz respeito à cada uma dessas políticas. Esse esforço de participação exigiu, por parte das organizações, inúmeros aprendizados e um processo constante de incorporação de conhecimentos técnicos e políticos. Chama atenção a capacidade demonstrada pela rede no sentido de manter presença permanente no espaço público, construir parcerias, trabalhar diferentes demandas e ampliar, através de diversos canais, sua presença em fóruns e arenas para além do município. Esta ação possibilitou não apenas o acesso às políticas de desenvolvimento rural implementadas pelo Estado, mas, também, a construção de novos dispositivos de ação coletiva mobilizando, desde o plano local, recursos e conhecimentos para além da esfera governamental propriamente dita. 

Referencias

- Abramovay, Ricardo; y Veiga, José E. 1999. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). IPEA, Texto para Discussão nº 641.
- Barnes, J. A. 1954. Class and Committees in a Norwegian Island Parish. *Human Relations*, 7: 39-58.
- Berger, Peter L.; y Luckmann, Thomas. 1985. *A construção social da realidade*. 33ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bonfim, V. R. 2006. *Conflitos, participação e lições aprendidas no processo de criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), MG*. Tese (Doutorado em Ciência Florestal), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- Campos, Ana Paula T. 2006. *Conquista de terras em conjunto: redes sociais e confiança - A experiência dos agricultores e agricultoras familiares de Araponga - MG*. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- Campos, Ana Paula T. 2014. *Redes sociais, organizações e políticas públicas: interfaces na agricultura do município de Araponga, Zona da Mata de Minas Gerais*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ).
- Castells, Manoel. 1999. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Censo Demográfico 2010. 2011. *Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Cintrão, Rosângela P. 1996. *Ongs, tecnologias agrícolas e representação política do campesinato: uma análise da relação entre o Centro de Tecnologias Alternativas e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais na zona*

- da mata mineira. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ).
- Comerford, John C. 2003. Como uma família: sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural. Rio de Janeiro: RelumeDumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ.
- Faria, Andrea A. C. 1994. Uma visão do município de Araponga: informações sobre o diagnóstico realizado. Viçosa (MG): CTA-ZM, 29f.
- Favareto, Arilson. 2006. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 21: 27-44.
- Ferreira, Brancolina, Alves, Fábio, y Carvalho Filho, José J. 2009. Desenvolvimento agrário. Constituição Vinte Anos – caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). Políticas sociais: acompanhamento e análise, 2: 155-223.
- Fligstein, Neil. 2007. Habilidade social e a teoria dos campos. Revista de Administração de Empresas, 47: 61-80.
- Freitas, Alair F. 2015. Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte (MG).
- Freitas, Alan. F.; Freitas, Alair. F.; DIAS, M. M. 2012. Desenvolvimento Rural e Inovações Institucionais na Operacionalização de Políticas Públicas na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - Enapegs, São Paulo.
- Granovetter, Mark. 2000 [1973]. La force de liens faibles. In: Le marché autrement: les réseaux dans l'économie. Essais de Mark Granovetter, Paris: Desclée de Brouwer.
- Grisa, Catia 2010. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 6: 97-129.
- Houtzager, Peter P. 2004. Os últimos cidadãos, conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). São Paulo: Globo.
- Kissler, Leo; Heidemann, Francisco G. 2006. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, 40: 479-499.
- Lotta, Gabriela. S., Galvão, Maria Cristina C. P., y Favareto, Arilson da S. 2016. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. Ciência & Saúde Coletiva, 21: 2761-2772.
- Marques, Eduardo. 2013. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. The Journal of Brazilian Political Science Review, 17: 8-35.
- Martins, José S. 1981. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- Medeiros, Leonilde S. 1989. História dos movimentos sociais no Campo. Rio de Janeiro: Fase.
- Müller, Ana Luiza, Silva, Marcelo K., y Schneider, Sérgio. 2012. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, 20: 106-139.
- Oliveira, Fabrício R. Costa. 2010. O Concílio Vaticano II, o MOBON e as comunidades rurais: um estudo sobre a práxis comunicativa entre missionários e grupos católicos leigos. Religião & Sociedade, 30: 38-58.
- Picolotto, Everton L. 2011. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ.

- Ragin, Charles, y Becker, Howard. (eds.) 1992. *What is A Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*, Cambridge University Press.
- Santos, A. D.; Florisbello, G. R. 2004. *Desenvolvimento territorial e combate à Pobreza: sistematização de três experiências no Estado de Minas Gerais, Brasil*. Disponível em: <http://www.ctazm.org.br/arquivos_internos/publicacoes/ArtigoCombatePobrezaversaofinalportugues.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.
- Santos, Luana F. 2016. *Cooperativismo, políticas públicas e redes sociais: perspectivas para a promoção do desenvolvimento rural*. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- Schmitt, Claudia J. 2011. *Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional*. *Sociologias*, 13: 82-112.
- Schneider, Sérgio, Silva, Marcelo K., y Marques, Paulo E. M. 2009. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2ª Edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Schneider, Volker. 2005. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. *Civitas*, 5: 29-58.
- Scott, John. 2011. *Social Network Analysis: a handbook*. 2nd edition, London: Sage Publications.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and organizations*. London: Sage.
- Veiga, José E. da. 2002. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados.
- Waarden, Frans. 1992. *Dimensions and types of policy networks*. *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.
- Wanderley, Maria de N. B. 2014. *O campesinato brasileiro: uma história de resistência*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52: 25-44.
- Wanderley, Maria de N. B; Favareto, Arilson. 2013. *A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas*. In: *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA.
- Wasserman, Stanley, y Faust, Katherine. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, Eric R. [1956] 2003. *Aspectos das relações de grupos em uma sociedade complexa: México*. In: *Feldman-Bianco, Bela, y Ribeiro, Gustavo L. 2003. Antropologia e poder: contribuições de Eric R. Wolf*. Brasília/São Paulo: Ed. UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ed. Unicamp.

Sobre el autor(a) o autores/About the author(s)

Ana Paula Teixeira de Campos é Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ), pós doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, na Universidade Federal de Viçosa (PP-GAdm/UFV), integrante do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (N+APGS) e do Grupo de Pesquisa Análise de Políticas Públicas (GPeAPP).

Claudia Job Schmitt é Doutora em Sociologia, professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e integrante da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515