

TÍTULO: Historicidade e políticas públicas: um estudo sobre o Território Rural da Serra do Brigadeiro, MG.

AUTORES:

Helena Rodrigues Lopes. Assessora de Gestão Social do Território Rural da Serra do Brigadeiro. Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), IF Sudeste MG, Campus Muriaé. helenaco.agro@gmail.com

George Armando Silva Gomes. Assessor de Inclusão Produtiva do Território Rural da Serra do Brigadeiro. Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), IF Sudeste MG, Campus Muriaé. paragri@yahoo.com.br

Juliana Sena Calixto. Professora do IF Sudeste MG, Campus Muriaé. juliana.calixto@ifsudestemg.edu.br

Eduardo Magalhães Ribeiro. Professor da Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Ciências Agrárias. eduardomr@pq.cnpq.br

RESUMO: O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) é uma política pública criada em 2003. Embora o PRONAT seja o marco institucional de reconhecimento do Território Rural da Serra do Brigadeiro (TRSB), MG, esta localidade emerge como território muito anteriormente à política. A partir desta perspectiva serão feitas algumas discussões sobre a construção histórica do território, envolvendo a luta de diferentes atores sociais, as conquistas, os desafios, a relação com a natureza e com a agricultura. Assim, espera-se compreender os processos referentes ao Território Rural da Serra do Brigadeiro a partir destas duas lentes - a análise do PRONAT e seus desdobramentos e a historicidades engajadas pelos atores ao longo do tempo.

PALAVRAS-CHAVE: Território, Serra do Brigadeiro, PRONAT, atores sociais.

ÁREA TEMÁTICA: Políticas Públicas

1 - INTRODUÇÃO

O presente texto possui como objetivo refletir sobre o território¹ em diferentes concepções, através da análise interdisciplinar, transitando entre os universos da geografia, das ciências sociais, agrárias e pela perspectiva das políticas públicas. No âmbito das políticas públicas, um dos esforços centrais consiste em discutir sobre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), principalmente, no que se refere aos desdobramentos desta política no Território Rural da Serra do Brigadeiro (TRSB), localizado na mesorregião mineira Zona da Mata.

Uma das lentes analíticas utilizadas é a categoria de atores sociais. Compreende-se que estes organizam ativamente os recursos materiais e simbólicos de seu contexto de ação. Giddens (1989) discute que há dois monitoramentos centrais organizados pelos atores em suas ações, entendidas também sob a ideia de práticas sociais. A *racionalização da ação*, que é o movimento que abarca todo o conhecimento utilizado pelos atores para explicar suas ações, e o *monitoramento reflexivo*, que se refere à conduta crônica cotidiana, na qual os atores sociais organizam suas atividades em determinada direção (Giddens, 1989).

Assim, o que se percebe é que os atores sociais estão a todo tempo monitorando seus contextos, ou seja, monitorando a si mesmos, aos outros e à natureza, de forma a explicá-los e a organizar suas atividades a partir das relações estabelecidas. Dessa maneira não é possível compreender o ator como agente individual ou desconectado de seu contexto.

As referências simbólicas e as práticas sociais, das discussões das ciências sociais, nos conectam à geografia. Santos e Silveira (2006) trabalham com a categoria de “território utilizado”, sinônimo de espaço geográfico, no objetivo de trabalhar a *territorialidade*, “pertencer àquilo que nos pertence” (p.19). Santos (2004) discorre que é no espaço geográfico que se desdobram as “marcas da práxis acumulada” (p.33), ou seja, as ações organizadas e experienciadas pelos atores sociais. O espaço geográfico é a “matéria trabalhada por excelência” (p.33).

O tempo é um elemento importante nas discussões acerca do “território utilizado”. Neste âmbito, o território é continuamente transformado e é resultado da acumulação de outros tempos (Santos, 2004). Nas palavras de Santos e Silveira:

(...) o território, em si mesmo, não constitui uma categoria de análise ao considerarmos o espaço geográfico como temas das ciências sociais, isto é, como questão histórica. A categoria de análise é o território utilizado. A partir desse ponto de vista, quando quisermos definir qualquer pedaço de território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política. Dessa maneira, defrontamo-nos com o território vivo, vivendo. Nele, devemos considerar os fixos, isto é, o que é imóvel, e os fluxos, isto é, o que é móvel. Os fixos são, geralmente, constituintes da ordem pública ou social, enquanto os fluxos são formados por elementos públicos e privados, em proporções que variam segundo os países, na medida em que estes são mais ou menos abertos às teses privatistas. O território revela também ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos, e as ações presentes constituídas em ações. No primeiro caso os lugares são vistos como coisas, mas a combinação entre as ações presentes e as ações passadas, às quais as primeiras trazem vida, confere um sentido ao que preexiste. (SANTOS E SILVEIRA, 2006, p.247).

1 O termo território será utilizado com inicial minúscula para se referir, como propõe Santos e Silveira (2006) ao “território utilizado”, o território relativo às construções e história dos atores. O Território criado a partir do PRONAT será escrito com a inicial maiúscula. A intenção não é antagônica, serve mais como uma estratégia de distinção.

São estas especialidades do território - tempo, história, experiências - que conferem o valor simbólico deste aos atores, ou seja, da pertença à forma, à estrutura e à função (Santos, 2004). O plano do simbólico é trabalhado por Bourdieu (2001) em duas dimensões, daquilo que confere sentido ao mundo e daquilo que garante a reprodução da ordem vigente:

Os símbolos são os instrumentos por excelência da integração social, enquanto instrumentos de conhecimento e comunicação, eles tornam possíveis o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a interação lógica é a condição da integração moral. (Bourdieu, 2001, p. 10).

A colocação de Bourdieu (2001) sobre a reprodução da ordem social a partir dos símbolos também é uma análise de Santos (2004) e Silveira e Santos (2006). A complexidade do espaço geográfico produzido pela divisão internacional do trabalho é resultante de uma variedade de intersecções de escalas variáveis, atravessando do local ao internacional (Santos, 2004). O rearranjo das escalas e a divisão internacional do trabalho acabam qualificando o homem e o espaço como mercadoria, rearranjando o simbólico, ou reproduzindo-o através das premissas mercantis:

A especialização crescente da produção, numa base regional, mas não raro ligada a interesses distantes, assim como a multiplicação das trocas, contribuem igualmente para tornar o homem estranho ao seu trabalho, estranho ao seu espaço, à sua terra, transformada praticamente em fábrica (SANTOS, 2004, p.28).

Assim o espaço geográfico ou o “território utilizado” é, cada vez mais, resultado de uma ordem vigente, do dinamismo econômico e da sociedade, imersos em um domínio técnico (Santos e Silveira, 2004). O uso simbólico para a reprodução da ordem vigente é uma das estratégias do capital, pois como chama atenção Santos (2006a) “para ser mercantil necessariamente necessita ser simbólica antes” (p.144). Os atores sociais buscam por aquilo que tenha significado, sendo que este, muitas vezes, é produzido e reproduzido pela ordem vigente, representando um significado arquitetado. Abaixo um exemplo de Milton Santos, que por sua vez também pode ser remetido à realidade da Zona da Mata:

Quando nos dizem que as hidrelétricas vêm trazer, para um país ou para uma região, a esperança de salvação da economia, da integração no mundo, a segurança do progresso, tudo isso são símbolos que nos permitem aceitar a racionalidade do objeto que, na realidade, ao contrário, pode exatamente vir destroçar a nossa relação com a natureza e impor relações desiguais (SANTOS,2006a, p. 154).

Os estudos de Acselrad (2004) a respeito da noção de justiça ambiental também corroboram para compreendermos a lógica de ocupação do capital sobre os territórios. A injustiça ambiental resulta da lógica perversa de um sistema de produção, de ocupação do solo, de destruição de ecossistemas e de alocação espacial de processos poluentes que penaliza as condições de saúde da população trabalhadora, moradora de bairros pobres e excluída pelos grandes projetos de desenvolvimento (Acselrad, 2004). A partir das injustiças originam-se os conflitos ambientais, os quais opõem atores sociais que, em condições assimétricas de poder, lutam pela apropriação material e simbólica dos territórios (Carneiros e Barros, 2009).

Sob essa ótica, por justiça ambiental entende-se um tratamento equilibrado do meio ambiente, ou seja, nenhum grupo de pessoas, incluindo grupos étnicos, raciais ou de classe, deve suportar uma parcela desproporcional das consequências negativas da degradação do espaço coletivo (ACSELRAD, 2004).

Pensar o território a partir da relação natureza e sociedade permite uma reflexão interessante de o porquê essa referência tem sido, como apresenta Bonnal et al. (2011), frequentemente utilizada pelos atores sociais e políticos associados ao desenvolvimento territorial. Historicamente, o território e a busca por políticas que se baseiem nas condições locais relacionam-se a dois momentos principais, como trabalhado em Bonnal et al. (2011). O primeiro refere-se ao período da modernização da agricultura, que no Brasil, desenvolve-se entre as décadas de 1960 e 1970. Este período caracteriza-se pela imposição de pacotes hegemônicos e homogêneos destinados à agricultura, baseados nos princípios químico-mecânico-genético. A partir dos questionamentos dos efeitos negativos produzidos por este modelo, tanto sociais quanto ambientais, é que se destacam a construção de alternativas aos pacotes da modernização da agricultura, pautadas pelo local e pelos atores que ali estão. O segundo momento refere-se aos anos 1980 e a fragilidade da agricultura familiar, devido à desvalorização deste setor e a diminuição drástica dos créditos agrícolas (Bonnal et al., 2011).

O local como contraposição ao sistema global da Revolução Verde se fortalece ainda com o crescimento do movimento ambiental e de agricultura alternativa. Isto se deve a uma nova possibilidade de pensar e enfrentar os problemas que foram disseminados e intensificados com a modernização da agricultura como a concentração fundiária, a especialização produtiva, a contaminação socioambiental pelo uso de agrotóxicos (Bonnal et al., 2011). Os autores apontam que é a partir destes momentos históricos que o território passa a ser compreendido como uma lente analítica para pensar o local.

Do ponto de vista apresentado, o PRONAT e a realidade do território rural da Serra do Brigadeiro, encontram-se imersos em uma dinâmica que atravessa desde as ações dos atores e suas formas de (re)conhecer o território à ordem mundial vigente. Desta maneira, o desafio proposto é pensar o PRONAT, que, como veremos, também é um mecanismo complexo e cheio de clivagens, em conjuntos, que envolvem sistemas naturais, herdados pelas diversas sociedades e sistemas de engenharias, que envolvem os objetos técnicos e culturalmente estabelecidos. Considerando ainda como sugere Santos e Silveira (2006) que “as configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real, advém das ações realizadas sobre elas” (p. 248).

Com respeito ao TRSB, tem-se algumas especificidades no contexto de sua construção. Como explica Freitas (2015) esse território construiu-se em rede. Segundo esse autor, esse conjunto processual na rede do território e os conflitos que a constituem definiram os processos de institucionalização do mesmo, direcionando o conteúdo dos acordos coletivos e das normas formais e informais que orientaram a política e as interações sociais no Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), embora haja indefinições e descontinuidades do Gestor da política. Tais processos serão discutidos em maiores detalhes nas próximas seções.

2 - PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT): UMA REVISÃO

Esta seção discutirá mais profundamente os mecanismos de criação da política pública, analisando como o território foi pensando no interior desta e os seus desdobramentos.

O PRONAT, conhecido também por Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), é um programa coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Programa criado em 2003 teve como primeiro momento a demarcação do território com objetivo de criar os Territórios Rurais.

Metodologicamente, a divisão do MDA, como trabalhado em Grisa e Delgado (2014) envolveu os seguintes critérios, com intuito de agregar municípios com características singulares (socioeconômicas, produtivas, ambientais, culturais): i) municípios com média de até 50 mil habitantes; ii) municípios com densidade menor que 80 habitantes/km²; iii) concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados, beneficiários do reordenamento agrário), onde a demanda social é maior; e iv) áreas beneficiárias com programas de infraestrutura do MDA e com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, priorizando municípios com menores condições de desenvolvimento. A SDT buscou ainda parceria com articulações que já aconteciam nos territórios, como Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais, cooperativas, associações e movimentos sindicais para ajudarem na constituição do Território Rural. A Secretaria buscou considerar ainda recortes que já existiam anteriormente à criação da política, como é o caso, por exemplo, do Território Meio Oeste Contestado, SC, cuja demarcação considerou o recorte já feito pela Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) (Delgado e Grisa, 2014).

O PRONAT objetiva o desenvolvimento territorial, a superação da pobreza e a geração de renda no meio rural (Delgado e Grisa, 2014). Neste intuito, os atores atendidos pelo programa são agricultores familiares, comunidades e povos tradicionais do campo, como quilombolas, populações indígenas, ribeirinhos e populações extrativistas. Através da instância deliberativa do CODETER os atores buscam gerar projetos comuns como compras de máquinas e equipamentos, implantação de infraestruturas (tais como prédios, pontes, galpões, etc), realização de cursos e oficinas, promoção da educação no campo, como é o caso da criação das Escolas Famílias Agrícolas na Zona da Mata.

Além disso, o PRONAT é pensado também como uma estratégia de articulação e popularização de outras políticas públicas no Território, como é o caso das compras institucionais via o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e chamadas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Através do PRONAT espera-se também o intercâmbio de conhecimento e de experiências entre os atores, tais como criação de cooperativas, associações e agroindústrias, experiências com agroecologia, agricultura orgânica, grupos de mulheres, grupos de jovens, preservação da natureza.

Enquanto política pública o PRONAT revela uma singularidade bastante especial, a descentralização em relação à referência municipal. Nestes termos esse programa ou política pública considera a atuação do território enquanto agente, envolvendo atores intermunicipais, sendo o Território quem responde pelas demandas e às políticas públicas. Apesar que essa seja a proposta da política pública vê-se conformar, ao mesmo tempo, que o Território, em diferentes casos, não possui efetiva gerência, sendo muitos dos recursos (principalmente os de investimentos em infraestrutura), municipalizados em detrimento ao uso territorial, ou seja, utilizado apenas por uma prefeitura, mesmo sendo o Território quem pleiteou, ou discutiu a vinda de tais recursos. A esse respeito Freitas (2015) comenta:

Até a “parada da política” o território recebia um montante de recursos, definido pelo MDA, e poderia propor quantos projetos quisessem, desde que não

ultrapassassem esse valor. Após essa parada, o MDA estabeleceu que cada território de identidade poderia apresentar apenas um projeto, com valor global em média de R\$ 350.000,00, o que significou redução de recursos, já que a captação anual anterior era o dobro. Além da redução significativa dos recursos, a política, ao determinar apenas um projeto, acaba concentrando os investimentos em um município, já que, por força da lei, somente as prefeituras podem ser proponentes e uma prefeitura não pode fazer investimentos fora de seus limites. Evidencia-se aí uma limitação à proposição territorial do desenvolvimento, já que se reforça o tão criticado caráter municipalista (FREITAS, 2015, p.188).

A referência territorial promove uma interação entre distintos atores e setores sociais. A interação entre os atores é aqui compreendida como uma das engrenagens que movimenta o território, e neste ponto identifica-se na Zona da Mata, assim como nos estudos de casos trabalhados por Delgado e Grisa (2014) um entusiasmo por parte da sociedade civil pelas possibilidades de articulação e discussões políticas em uma escala mais ampla do que a municipal. Além disso, valemo-nos das palavras de Offe, em seu esforço de compreender o que conecta um grupo de atores e constrói assim uma representação simbólica coletiva:

O cimento que integra os membros dessas comunidades é a paixão humana (como amor, honra, orgulho, ou um sentimento de crença). É dessas comunidades, sejam elas famílias, grupos religiosos, ou aquelas definidas por tradições étnicas compartilhadas, que nós devemos nossa identidade, nosso sentimento de pertencimento e o compromisso como um modelo ético que informa nossos projetos de vida (OFFE, 1999, p. 129).

No intuito de gestão do território foi criado pelo MDA o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que constitui-se como espaço fundamental de discussões e de deliberações nos territórios, no que se refere às definições, negociações e acordos entre os envolvidos na implementação de ações e políticas voltadas para o desenvolvimento territorial (Grisa e Delgado, 2014). O Colegiado Territorial tem, entre outras atribuições, a de deliberar sobre o processo de desenvolvimento territorial, defendendo os interesses dos diversos segmentos sociais constituintes do Território, articulando políticas públicas, recursos e esforços em torno da proposta de desenvolvimento sustentável (MDA, 2009), sendo composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 por representantes do poder público. O Colegiado deveria estruturar-se minimamente a partir das seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente ou Diretivo e Núcleo Técnico, podendo ainda contar com Câmaras Temáticas ou Técnicas, como Câmara Temática sobre Juventude (Delgado e Grisa, 2014).

O Plenário é a instância máxima e tem o papel de deliberar e tomar decisões estratégicas associadas ao desenvolvimento do Território; o Núcleo Dirigente tem a função de coordenar as ações definidas pelo Plenário do Colegiado Territorial, articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial; já o Núcleo Técnico é uma instância de apoio técnico ao Colegiado Territorial e deverá ser composto por organizações de ensino, pesquisa e assessoria técnica, representativas do poder público e da sociedade civil (MDA, 2009).

É neste campo das relações entre os atores que se encontram os principais desafios da política pública aqui analisada. Em primeiro, a gestão do Território associada agora não apenas àquilo que se entendia ou se concebia como território, mas

ao Estado, intensifica o espaço de disputa². Neste ponto as negociações passam a depender da capacidade de influência e do papel de cada ator, na relação, por exemplo, entre sociedade civil e mercado³, considerando ainda que a impossibilidade de construção horizontal pode inviabilizar um projeto comum (Delgado e Grisa, 2014). Os autores utilizam-se do exemplo do Território Sudeste Paraense, PR, no qual a atuação de grandes empresas como a Companhia Vale do Rio Doce, se sobrepõe sobre os outros atores fragilizando-os, impedindo a intervenção e as contribuições no desenvolvimento territorial. Santos (2004) apresenta uma observação valiosa sobre o espaço tomado pelo capital:

Quando a divisão do trabalho e a cooperação perversa por ela ocasionada se estendem à escala do planeta, o mundo como espaço se torna o espaço do capital. Mas a universalização não suprime os particularismos. Leis mundiais, definidas pelas necessidades do sistema em seu centro, agem sobre sociedades já desiguais pela ação anterior do capital, contribuindo para manter ou agravar as diferenças. As diferenças se exprimem sobretudo em termos de forças produtivas e relações de produção, em termos de custos e preços, em termos de valor dos produtos e do dinheiro, em termos de nível de consumo e de renda, e é tudo isso que define um país, já interiormente, já em suas relações com os demais. A nova estrutura da acumulação tem um efeito certo sobre a organização do espaço, visto que ela agrava as disparidades tecnológicas e organizacionais entre lugares e acelera o processo de concentração econômica geográfica. (SANTOS, 2004, p. 23).

Na Zona da Mata Mineira, a indisposição é causada, muitas vezes também, pela atuação de empresas como a Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), que pautada pelo projeto único de desenvolvimento visa atender especificamente seus interesses de exploração mineral com impacto ambiental, deixando à mercê atores que não compartilhem de suas premissas. Neste debate, Delgado e Grisa (2014) destacam que estas “implicações podem “anular” ou minimizar os esforços de promoção do desenvolvimento rural e de redução da pobreza rural que as políticas territoriais aportam” (p. 138). O mesmo é apontado em Bonnal et al (2011), quando analisam que a existência de conflitos agudos, principalmente entre sociedade civil e mercado, pode impossibilitar o desenvolvimento territorial. Essa relação pode ser tão desigual que Bonnal et al. (2011) chamam à atenção que nas experiências do Brasil, como nos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania⁴, os desenhos institucionais mais frequentes referem-se à presença do Estado e da sociedade civil e em raros casos relata-se a participação com o mercado. O que se percebe é que a gestão territorial é tida como importante por representar um desenho plural do território e desafiadora por congrega essa pluralidade.

No CODETER os conflitos tornam-se parte da institucionalidade. Cabe pensar nesta ótica os conflitos não como esferas negativas dos espaços de negociação, mas

²Como apresenta Bourdieu (2001) em *Razões práticas sobre a teoria da ação, a noção de espaço contém, em si, o princípio de uma apreensão relacional do mundo social: ela afirma de fato que toda “realidade” que designa reside na exterioridade mútua dos elementos que a compõe* (p. 48).

³ Em alguns Territórios Rurais essa relação tem se tornado importante devido à criação, por exemplo, de mercados como o de orgânicos, cooperativas e associações privadas e a influência de grandes empresas de mineração, extrativistas.

⁴ Refere-se a uma política pública de 2008 criada com base no PRONAT, no qual foram assistidos os territórios com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (Delgado e Grisa, 2014).

como abordagens para as discussões da própria estrutura social ou das chamadas *estruturas estruturadas* (Bourdieu, 2001), as quais compõe o universo da cultura dominante, tanto produzindo as hierarquias quanto as legitimando. Além das disputas associadas à sociedade civil, ao mercado e ao poder público, é fundamental considerar que o território é composto por pessoas, que mesmo que parceiras, possuem discordâncias hora ou outra. Para Dagnino (2002), o reconhecimento dessas pluralidades está além da simples convivência democrática, é na verdade um requisito para que os diversos interlocutores possam contribuir nos espaços de conflitos, durante os processos de negociação. Para a autora não se trata de diluir os conflitos, mas sim de reconhecê-los enquanto processos saudáveis, inerentes a quaisquer disposições nas quais há atores, que antes mesmo de se organizarem em grupos, são sujeitos complexos também enquanto indivíduos.

O segundo desafio referente ao PRONAT refere-se à hibridação da demarcação do Território Rural. Mesmo que a SDT tenha buscado em sua metodologia as condições singulares e as parcerias com atores locais para criar os Territórios Rurais, tal demarcação não foi feita a campo. O que se conforma então é um território anteriormente significado e co-construído pelos atores locais e ao mesmo tempo a criação de um centro estratégico de ação em níveis abrangentes, estadual ou nacional, ligado à territorialização pelas políticas públicas (Bonnal et al., 2011).

Na perspectiva do Estado, o território é uma zona de atuação, por isso características sociais e econômicas são pressupostos de intervenções pelas políticas públicas, porém na visão dos atores o território é além disso constituído na relação com o outro. Sobre isto, um grande problema dos Territórios Rurais do MDA refere-se que, não em raros casos, localidades que são distantes geograficamente ou devido à caracterização, são próximas nas relações sociais e mesmo assim foram agregadas sob diferentes Territórios Rurais. Reconhecer essa hibridação permite compreender melhor o PRONAT, pois não se trata apenas de um Território do MDA ou de um território dos atores, mas sim de um território híbrido oriundo de um plano governamental também específico. Nas palavras de Bonnal et. al:

Em relação à hibridação dos processos de construção e de uso dos territórios segundo uma lógica de co-construção pelos atores locais e segundo a delimitação de um espaço de governança pelo Estado, destaca-se a experiência dos territórios rurais de identidade da SDT/MDA que, apesar de ter sido estruturada na esfera federal, faz referência a elementos simbólicos da agricultura familiar e à ação coletiva local. O processo de hibridação é ampliado ainda mais pela criação do programa governamental Territórios da Cidadania e por sua operacionalização usando o recorte e a institucionalidade dos territórios rurais de identidade. Consideramos, assim, que o processo de hibridação dos modelos de construção e de uso de territórios constitui uma forma de experimentação (institucional, social, política, econômica), ou seja, um processo de inovação complexa, definida e implementada em relação a um debate social (desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar) e localizado em um contexto político específico (Governos Lula) (BONNAL ET AL., 2011, p.41).

3 –O PARQUE E O TERRITÓRIO RURAL DA SERRA DO BRIGADEIRO

O Território Rural da Serra do Brigadeiro (TRSB) é composto por nove municípios e está localizado no norte da Zona da Mata mineira, conforme macrorregiões de planejamento de Minas Gerais, segundo o Governo do Estado. Essa região serrana ocupa uma área total de 2.944 km², equivalendo a 8,4% da superfície da Zona da Mata (FÁVERO, 2006). Geograficamente está dividido pelo limite do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, que corresponde a uma cadeia montanhosa no sentido

Fonte: A) IGAM adaptado pelos autores; B)SGE/SDT/MDA, Caderno Territorial adaptado pelos autores; C) Fonte Plano de Manejo do PESB.

O território apresenta grande acervo de bens naturais, como minerais, cursos d'água e rica fauna. Altitude, solo e relevo representam vantagens comparativas em relação a outras regiões, embora tenha havido degradação resultante de mais de um século da exploração desses recursos. A vegetação predominante é a da Mata Atlântica. Nas partes mais elevadas do território ocorrem campos de altitude, especialmente junto a afloramentos rochosos, como o Pico do Boné e Pico do Soares. O clima predominante nos municípios que têm maior altitude é o Subtropical de Altitude, com verões chuvosos e invernos secos. Já nos com menores altitudes, o clima prevalecente é o Tropical Úmido (FÁVERO, 2006).

Em termos de aspectos demográficos e caracterização geográfica do TRSB, Muriaé é o município com maior área e maior densidade demográfica de toda a região, ao passo que Pedra Bonita, Sericita e Araponga são os municípios com menor número de habitantes. No ano 2000, segundo dados do IBGE, a área do entorno que veio a ser região do TRSB contava com população total de 168.123 habitantes, o que representava apenas 0,9% dos habitantes de Minas Gerais. A região apresenta grandes diferenças entre seus municípios, sendo que Muriaé concentra 55% do total de moradores de toda área. Os nove municípios possuem expressão significativa de população rural, conforme pode ser observado na Tabela 01.

Tabela 01: Distribuição das populações dos Municípios do Território Rural da Serra do Brigadeiro.

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

Fonte: Freitas (2015).

Quanto à população rural, encontra-se em declínio em toda a área, ainda que o êxodo na região se encontre em patamares bem inferiores ao registrado no Estado como um todo (IBGE, Censo, 2000). Entretanto, faz-se necessário adotar medidas e ações que contribuam para reverter este quadro, especialmente considerando o papel das atividades primárias na economia local e a importância das pequenas propriedades

rurais na sustentação das famílias da região. Um diagnóstico realizado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) mostrou que a tendência à estagnação dos municípios foi confirmada nas entrevistas qualitativas com as lideranças locais, que citaram sistematicamente a desaceleração das atividades econômicas e a falta de oportunidades de emprego para jovens e adultos, contribuindo para o êxodo da população, especialmente na zona rural (MINAS GERAIS, 2007).

3.1 - A trajetória da criação do parque

A criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB) é um marco importante na compreensão histórica do território. As articulações entre sociedade civil e poder público relativas a esta luta é uma das chaves que orientará a criação a posterior do Território Rural da Serra do Brigadeiro.

Embora a criação do PESB tenha se efetivado em 1996, de acordo com as pesquisas de Bonfim (2006), o interesse pela área é ainda mais antigo, relativo aos anos 1960, quando técnicos da Escola Nacional de Florestas já realizam visitas à área, atraídos pela riqueza natural, fauna, flora, recursos hídricos e pedologia e, ao mesmo tempo, pela devastação das matas e destruição dos habitats de espécies animais, muitas delas ameaçadas de extinção. Todavia é nos anos 1970 que a proposta de criação de uma Unidade de Conservação (UC) na Serra do Brigadeiro toma forma. A criação do parque associa-se a ações de preservação e conservação natural desenvolvidas por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa (UFV), vinculados a ONG Centro Mineiro para Conservação da Natureza (CMCN) (Bonfim, 2006).

A proposta de criação do parque é fruto dos movimentos ambientais da região, principalmente devido à observação do acelerado processo de desmatamento e ameaça a espécies animais e vegetais. Além disso, é fruto também do movimento ambiental global, marcado pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1972 (Bonfim, 2006).

Em 1975 iniciaram-se as primeiras pesquisas, realizadas por duas instituições (UFV e CMCN), as quais coletaram dados sobre a fauna, a flora e as questões fundiárias relativa à área onde seria criado o parque. Originalmente a proposta incluía uma área total de 32.550 hectares, incluindo áreas que estivessem acima da cota de 1.000 metros de altitude. A área envolvia os municípios de Araponga, Fervedouro, Sericita, Pedra Bonita, Divino, Ervália, Miradouro e Muriaé. No que tange à questão fundiária foram identificadas 400 famílias residindo na área demarcada, entretanto isto não foi visto pelos propositores como um problema, pois, de acordo com os dados da RURALMINAS, 60% destas terras eram devolutas (Bonfim, 2006).

Apesar da presença de inúmeras famílias como nos apresenta Bonfim (2006), em 1988 o Estado de Minas Gerais aprovou a lei que previa a criação do parque, indicando que as famílias que estivessem acima da cota e 1.000 metros seriam, inevitavelmente, desapropriadas.

O Instituto Estadual de Florestas-MG (IEF-MG) foi um dos agentes centrais deste processo, pois enquanto representante do poder público foi o responsável pela criação efetiva do parque. O IEF-MG contratou um grupo de pesquisadores para realizar a identificação do meio biótico e uma empresa de consultoria para identificação do meio físico. Durante este meio tempo não houve consultas aos moradores da área, assim estas entidades encarregadas desconheciam completamente os processos sociais e históricos destas pessoas que já estavam na área havia gerações (Bonfim, 2006).

Concomitantemente a isso o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), ONG da região, e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araponga

realizaram um Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), para orientar os trabalhos do Sindicato no município. Foi nesta ação que a criação do parque foi evidenciada como uma preocupação dos moradores locais. A partir deste DRP inicia-se um processo intenso de mobilização e articulação, que passa a envolver o CTA-ZM, o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Araponga, outros Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) da região, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Minas Gerais (FETAEMG) e alguns professores da UFV (Bonfim, 2006).

A estratégia traçada por essas organizações envolvia a ideia clara de que as famílias residentes não poderiam ser desapropriadas, ao mesmo tempo, o DRP revelou também questões importantes como a necessidade de preservação da água e do solo. Em 1994 foi realizada no CTA-ZM uma reunião de avaliação e proposição de alternativas para a conservação da Serra do Brigadeiro e manutenção das famílias. O IEF participou desta reunião e foi na oportunidade que diferentes participantes puderam expor ao Instituto suas preocupações em relação às possíveis desapropriações, a importância da participação social dos envolvidos e a possibilidade de alternativas à proposta original (Bonfim, 2006).

Com a reunião foram propostos dois encaminhamentos fundamentais. O primeiro, refere-se à conformação de uma equipe de trabalho pelo IEF-MG, CTA-ZM, FETAEMG, CPT, STRs e o Departamento de Solos da UFV (DPS-UFV). Este grupo se responsabilizaria por elaborar levantamentos e relatórios de cunho social e econômico sobre as populações que seriam afetadas pelo Parque. O segundo encaminhamento foi a efetivação de um grupo de trabalho composto pelo IEF-MG, CTA-ZM, STRs, FETAEMG, CPT e representantes dos municípios, que se apresentava como uma primeira tentativa de construção de um conselho para a administração do Parque (Bonfim, 2006).

A proposta do parque passa então a integrar uma diversidade de atores além dos gabinetes do IEF-MG. Neste sentido foram realizadas uma diversidade de Audiências Públicas e reuniões no CTA-ZM, na busca de garantir a participação social e a articulação entre os envolvidos. Bem interessante é que além do consenso da impossibilidade de desapropriação das famílias havia também uma clareza da necessidade de preservação da natureza da Serra do Brigadeiro por parte dos envolvidos. Nesta perspectiva, em 1996 iniciou-se a demarcação dos limites físicos do parque por uma comissão formada pelo IEF-MG, CTA-ZM e STRs, que também discutia com cada agricultor atingido, os limites a serem estabelecidos na criação da UC (Bonfim, 2006).

Em 1996 foi efetivada a criação do PESB, pelo Decreto n.º 38.319 assinado pelo Governo do Estado de Minas Gerais e pelo IEF-MG. A área total do parque foi delimitada em 13.210 ha, sendo que o processo de definição de seus limites físicos e a conformação de sua estrutura de gestão foram resultados deste processo de intensa participação popular (Bonfim, 2006), descrito aqui de forma bastante resumida.

Com a criação oficial do PESB o próximo passo referia-se aos mecanismos de gestão. Durante o processo de demarcação ficou claro entre os envolvidos que a administração também deveria ser feita de forma conjunta. Em 1997 o CTA-ZM e os STRs de Araponga, Muriaé, Miradouro e Carangola organizaram um DRP abarcando oito comunidades residentes na Serra do Brigadeiro, localizadas nos municípios destes quatro STRs. Nesta oportunidade foram colhidas informações sobre os agricultores, sua percepção sobre o Parque, suas relações com o ambiente natural e traçadas também possíveis estratégias de gestão participativa (Bonfim, 2006).

Bonfim (2006) discute que apesar das intensas movimentações em 1999 o IEF-MG estava distante do processo devido a um incêndio provocado por um agricultor, segundo as fontes, de forma acidental, que devastou 2,5% da área do PESB. Somente em 2000 as discussões sobre a gestão participativa do PESB foram retomadas. Em um esforço coletivo do CTA-ZM, do IEF-MG e da UFV foi realizado em Viçosa-MG um simpósio, envolvendo 129 pessoas, para discussões de planos de manejo integrados e participativos que deveriam orientar a gestão da UC.

Após este evento identificam-se mais dois anos de paralisação, pois por motivos internos o IEF-MG não conseguira evoluir nos planos de manejo. Somente em 2003 foi convocada uma audiência pública tendo como objeto a consolidação do Conselho Consultivo do PESB. No final de 2003 foi designada a nova gerência, composta por moradores, representantes dos STRs locais e representantes do IEF-MG, reflexo do esforço de participação de diferentes segmentos desde os primeiros movimentos de criação do Parque (Bonfim, 2006).

3.2 - Trajetória histórica: do “território utilizado” ao território rural da Serra do Brigadeiro

Como trabalhado por Santos e Silveira (2006), o território utilizado é conformado ao longo do tempo, nos movimentos históricos de seus atores e nas relações que estes vão tecendo com o espaço geográfico. Freitas (2015) propõe em seus estudos uma sociogênese do território da Serra do Brigadeiro com forma de transitar pela historicidade, na busca de compreender as dinâmicas atuais. Neste sentido o que se identifica é uma rede de atores sociais que se relacionam com o território, desde muito antes deste ser reconhecido institucionalmente através do PRONAT.

Um marco histórico de articulações entre os atores e o território é chegada das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o Movimento da Boa Nova (MOBON), influenciados pela Teologia da Libertação, os quais atuavam junto aos pequenos agricultores. Historicamente a chegada destes movimentos no final dos anos 1980 associa-se às críticas aos impactos negativos da modernização. Desta lente estes movimentos dedicaram-se na Zona da Mata a proposições de alternativas ao modelo agrícola imposto e na conquista de terras, liderada também por membros da CPT e dos STR, sendo que estes foram criados nesta confluência histórica. A condição de “parceiro” na Zona da Mata era uma forma comum de acesso à terra, o que, em muitos casos, criava condições de exploração entre patrão e empregado. Na luta pela terra, a compra coletiva foi uma das estratégias pautadas por essa diversidade de movimentos que atuaram no território neste período. Destaca-se ainda no bojo destas lutas a criação do CTA-ZM em 1987, fortalecendo os trabalhos no campo da agricultura alternativa, que posteriormente receberiam o nome de agroecologia (Relatório CNPq, 2016).

Em caráter de exemplificação, Cintrão (1996) destaca a experiência de Araponga, onde desde a década de 1980, conformou-se uma estratégia coletiva de compras e distribuição de terras, liderada por agricultores ligados às CEBS, aos STRs, com forte envolvimento ainda de diversas organizações vinculadas à rede territorial, tais como às associadas à agroecologia. Freitas (2015) em suas pesquisas campo apresenta a fala de um dos representantes do setor público da Zona da Mata, lembrando a já existência de um território e a importância histórica dos atores engajados:

Antes do território... começou foi com as organizações mais ligadas à Igreja, com as Comunidades Eclesiais de Base. Que tinha uma articulação, um contato com o povo do entorno da Serra. (Representante de Organização do Setor Público oriundo do movimento sindical, 2014) (FREITAS, 2015, p. 100).

Outro ponto que merece atenção é o público destes movimentos, os chamados “pequenos agricultores”. A agricultura familiar só é reconhecida legalmente em meados dos anos 1990, todavia trabalhos envolvendo este setor já estavam acontecendo bem antes. O PRONAT tem como público as comunidades rurais, como quilombolas, povos tradicionais e os agricultores familiares. Na experiência do TRSB os agricultores familiares são o grupo mais envolvido ativamente com a política, o que se refere, sem dúvidas, nas palavras de Santos (2004) às marcas da *práxis* acumulada ao longo dos tempos:

Essa questão da agricultura familiar já vem sendo trabalhada aqui desde a época da CEBs. Na comunidade eclesial de base já começou a ter esse norte, essa visão de comunidade e interação, e em cima desse trabalho que começou depois a criar as organizações, criou os sindicatos, o CTA e as outras. Então desde aquela época que a gente sente que... Em mais de 20 anos o povo já tem esse norte da agricultura familiar pra começar a trabalhar. (Representante da sociedade civil, 2014) (FREITAS, 2015, p.100).

A criação do PESB foi também um marco histórico fundamental na criação do Território Rural da Serra do Brigadeiro, tanto que em termos de demarcação o TRSB possui os mesmos limites físicos do PESB. Isto se deve ao reconhecimento da participação social, ao engajamento dos atores locais no que se refere o desenvolvimento rural, à preservação da natureza e a atuação política em movimentos, tais como os STRs, a CPT, o CTA-ZM. O TRSB foi criado em 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF), sendo um dos primeiros territórios constituído a nível nacional no âmbito do recém-criado PRONAT (Freitas, 2015).

Enquanto gestão territorial o CODETER do TRSB é formado por sete sindicatos, uma cooperativa, cinco associações, três Organizações Não Governamentais (ONGs), sete prefeituras, duas instituições de ensino e duas organizações governamentais, perfazendo 27 cadeiras. Seguida às Plenárias organizadas e gestadas pelo CODETER, há ainda o Grupo Gestor (GG), composto por 13 das 27 entidades que compõem o Colegiado. O GG qual atua como instância efetiva no nível decisório gerencial, coordenando e direcionando as decisões deliberadas nas Plenárias.

4 - OCENÁRIO ATUAL: TERRITÓRIOS E NEDETS

4.1 - A criação dos NEDET's e o Território Rural da Serra do Brigadeiro

O Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) surge de uma parceria entre o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), fruto de experiências iniciadas a partir da constatação de que havia uma forte presença das instituições públicas de ensino superior em municípios que integram os Territórios Rurais. Estas instituições estão presentes em 213 Territórios Rurais, dentre os quais 108 também participantes do Programa Territórios da Cidadania. Este fato decorre da significativa descentralização destas instituições, por meio da criação de campus avançados das Universidades Federais e da criação dos Institutos Federais de Ensino no interior do país. Além disso, dentre as instituições que constituíram Grupos de Pesquisa inscritos no Diretório de Pesquisas do CNPq, até o ano de 2010, encontravam-se mais de 164 grupos – localizados em 81 instituições federais de ensino e distribuídos em todo o território nacional – cuja denominação indicava que possuíam atividades relacionadas ao tema do desenvolvimento territorial.

Entre essas observações, em 2009 a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em parceria com o CNPq, realizou a primeira iniciativa de integração de universidades federais e estaduais por meio do Edital conjunto para apoiar a constituição e execução do Projeto Células de Acompanhamento e Avaliação. Esta iniciativa teve por objetivo articular institucionalmente e operacionalmente as Universidades, os Territórios Rurais e a SDT para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PPA 2008-2011), estimulando o desenvolvimento dos processos de acompanhamento, avaliação e informação nos Territórios. Através das Células de Acompanhamento e Informação, esperava-se ainda a execução de atividades de interesse dos pactuantes que convergiram para o esforço comum da geração e sistematização de conhecimentos, o desenvolvimento de capacidades humanas e organizacionais, o desenvolvimento dos territórios rurais e o aperfeiçoamento da gestão e dos investimentos públicos. É nesse cenário que surge o Projeto NEDET's. Em síntese, a necessidade de qualificação dos processos exitosos de Gestão Social fomentados pela Política de Desenvolvimento Territorial e de fortalecimento das ações de extensão universitária nas Universidades converge para a principal missão dos NEDET's, contribuir com a consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o País.

Institucionalmente os NEDET's estão estruturados pelo Programa Especial de Cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - Universidade Federal de Minas Gerais/Instituto de Ciências Agrárias, sob o título de: Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Leste e Nordeste de Minas Gerais. Tal projeto abrange os Territórios do Leste e Nordeste de Minas Gerais, sendo estes: Alto Jequitinhonha; Alto Suaçuí Grande; Baixo Jequitinhonha; Médio Jequitinhonha; Médio Rio Doce; São Mateus; Serra do Brigadeiro; Vale do Mucuri. Cada NEDET, por sua vez, é composto por uma equipe de um professor da Instituição de Ensino que aloja o Núcleo, dois técnicos assessores nas dimensões de Inclusão Produtiva e de Gestão Social, e estudantes apoiadores.

A atuação do NEDET refere-se às demandas do Território, por exemplo, questões de levantamentos de informações sobre um tema específico ou apoio à escrita de um projeto, e as cotas de trabalhos junto as instituições educacionais, como apoio em palestras, minicurso, participação e simpósios e outros eventos com o viés territorial. Assim o NEDET TRSB adota um plano de trabalho que se divide em quatro eixos principais: assessoria as chamadas Proinf 's⁵; acompanhamento da Gestão do Plano Safra (que inclui as políticas públicas acessadas no Território); cotas de atividade demandadas pontualmente pela SDT/MDA; e a ações em conjunto com o CODETER e instituição de ensino.

No âmbito da rede do TRSB, com a chegada do NEDET há um resgate da construção coletiva e retomada das pautas do Território. O CODETER ganha um novo folego que contribui em muito para um novo quadro de otimismo que se instaura como voto de confiança gerado ao longo de um ano de atuação e permitindo o agendamento de reuniões e Plenárias, e a construção de um novo plano de trabalho discutido com pautas territoriais e indicadas pelo MDA. Assim, se cria uma nova atmosfera com um foco de trabalho que promova o atendimento das expectativas do CODETER na política territorial.

No início das atividades em 2014, com a conjuntura existente, as atividades planejadas pelo NEDET foram casadas com as demandas iniciais do CODETER, salvo

⁵São políticas públicas para projetos associados a infraestruturas, os quais só podem ser pleiteados por entes públicos.

a questão do Proinf 2014, que demandou uma reorganização do cronograma por ser um tema prioritário, com uma agenda apertada, em função também do período eleitoral e as demais atividades que puderam ser realizadas sem maiores entraves. Nesse aspecto, embora não seja de domínio do NEDET, as articulações em torno da metodologia de lançamentos de editais Proinf seriam melhor absorvidas pelo CODETER a partir de uma articulação mais incisiva entre o MDA e os entes territoriais, desde que os processos de escolhas pudessem ser mais abrangentes. Por exemplo, para o pleito de 2014, foi muito questionado pelo CODETER a necessidade de escolha entre um ente público ou um ente privado sendo que só existiam informações do edital para entes privados.

Outra questão que foi observada para o desempenho das atividades está relacionada a condição e comportamento dos entes públicos de municipalidades para com a política territorial. A princípio este comportamento é bastante diferente do comportamento dos entes civis, em muitos casos os entes públicos pertencem ao CODETER apenas para obtenção de recursos específicos de infraestrutura, desarticulados, por exemplo, ao que diz respeito às questões territoriais. E mesmo quando articulados, entraves jurídicos, limitações de uso, impossibilidades de atender outros municípios pela demanda local, entre outros, fazem alguns desses projetos saírem do atendimento do território e serem totalmente municipalizados. Essa questão foi levantada em reuniões e entrevistas realizadas pela equipe NEDET e é considerada uma frente analítica central no que tange os rumos da política territorial.

Em termos de introdução na rede territorial o projeto NEDET foi bem recepcionado, principalmente, pela atuação do Núcleo de Estudos em Agroecologia (NEA) pertencente ao Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais, Campus Muriaé, junto aos atores territoriais e projetos de extensão coordenados pela Prof. Juliana Calixto que assumiu a coordenação do NEDET TRSB. Não obstante a equipe teve algumas dificuldades para promover a relação com os atores do Território sobretudo pela angústia gerada pela desarticulação do CODETER conforme já mencionada e explicitada com detalhes por Freitas (2015). Essas dificuldades ocorreram principalmente no processo mobilizador do NEDET para reunião e Plenárias, espaços nos quais os atores não priorizavam a participação do Núcleo. Neste ponto o NEDET toma a iniciativa de construir no início de 2015 uma oficina de planejamento coletivo denominada: Oficina de Planejamento e Construção Coletiva para 2015. A oficina objetivava mobilizar atores sociais, tanto os participantes do CODETER, quanto aqueles não envolvidos, buscando desenvolver habilidades para exercitar a construção coletiva das pautas e objetivos para o ano de 2015, bem como exercitar as competências dos participantes na análise de conjuntura política no âmbito Federal, Estadual e das dinâmicas territoriais. Além disso, o espaço também contemplaria uma análise das experiências territoriais exitosas como resultados das políticas públicas em execução no Território e se utilizaria da metodologia chamada de Dragon Dreaming⁶ no que tange a questões participativas. Esse espaço contou com a preciosa colaboração de atores externos a rede territorial da Serra do Brigadeiro mais de ligação direta com as políticas territoriais e com entes territoriais. Esses colaboradores foram: José Antônio Ribeiro

⁶A metodologia do Dragon Dreaming possui raízes profundas em sólidos conhecimentos que vêm sendo estudados e praticados por agentes de transformação ao redor do mundo. Uma sábia combinação de saberes que se apresentam em auxílio à esta intensa fase de transição, entendida por nós como o momento da Grande Virada. Muitas partes desta estrutura metodológica estão prontas e consolidadas, servindo de base para muitas transformações, e uma das riquezas do Dragon Dreaming está justamente em sua abertura à co-criação, ou seja, a tessitura coletiva de almas afins, que através de suas práticas e estudos, fortalecem esta grande comunidade em rede.

(T'sé) então, Superintendente da Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais que facilitou uma Análise da conjuntura política Estadual e Federal, e suas implicações na política territorial e o Prof. do Departamento de Educação da Universidade Federal de Viçosa, Felipe Nogueira Bello Simas que contribui como facilitador da metodologia participativa utilizada.

Como apresentado, este espaço serviu de termômetro para o NEDET avançar na estratégia de mobilização dos atores. Porém, outra dificuldade se deu em função das questões eleitorais do pleito de 2015, bem como a transição de governo. Além disso, este período se caracteriza por um estafe do MDA, que não indicou diretivas e repasses orçamentários para atuação dos NEDET's até novembro e dezembro de 2015, quando a SDT/MDA repassa as diretivas e recurso para continuidade das ações territoriais. Na sequência o NEDET, embora em caráter excepcional, convoca uma Assembléia em dezembro, na qual ocorre um intenso processo de mobilização incluindo visitas a atores para detalhamento da proposta metodológica do evento, com intuito de esclarecer os pontos de pauta, objetivando um evento mais diretivo. Nesse processo é elaborado o plano de Trabalho para o ano de 2016 com uma participação significativa dos representantes do CODETER e a proposição de ações discutidas em grupos de trabalho.

Dentre os temas e ações inclusas no plano de trabalho do NEDET são destacadas: a) As atividades de mobilização do tema ATER; b) As atividades parceiras coordenadas pelo comitê de campanha contra os agrotóxicos, mineração e recursos hídricos e Educação no campo; c) As atividades parceiras para consolidação da feiras Agroecológicas; d) Atividades pontuais do Núcleo de Estudos em Agroecologia do IF; e) Replicação do curso de capacitações de conselheiros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) nos municípios interessados; f) Pesquisas de campo relacionadas ao tema de regularização sanitária de produtos da agroindústria da agricultura familiar, questão hídrica e agrotóxicos); acompanhamento e monitoramento das Políticas públicas acessadas no Território

4.2 - NEDET: conflitos e negociações no âmbito do TRSB

Como discutido, historicamente, o território da Serra do Brigadeiro se constitui como elemento simbólico e material muito antes da demarcação territorial feita pelo MDA. Todavia, a partir da criação do TRSB, Freitas (2015) discute que novos atores e novas dinâmicas são incorporadas à rede deste território, como organizações da sociedade civil e instituições. Neste ponto é interessante considerar também que a própria política pública do PRONAT passa por processos de mudança. Como nos apresenta Freitas (2015)

Em sua gênese, não havia ao PRONAT um marco regulatório bem definido sobre sua operacionalização, apenas algumas regras que regiam o funcionamento do Colegiado. A medida que ia sendo implementada é que a política foi se institucionalizando no Brasil e, assim, cada vez mais criando e mudando regras formais. No início do PRONAT, os atores do TSB podiam acessar recursos das modalidades custeio e investimento. Nessa ocasião, as prefeituras praticamente não acessaram para seus projetos próprios recursos de custeio, que foram muito visados pelas organizações da sociedade civil. Poucos anos depois, os recursos eram apenas de investimento, o que limitou muito os projetos, já que se poderia construir uma agroindústria, mas não se poderia contratar assessoria para a gestão e viabilização desse investimento. Além disso, em determinado momento, os projetos só poderiam ser enviados em nome de um ente público, no caso as prefeituras, o que exigia uma sinergia grande entre as organizações da sociedade civil e estas organizações do poder público (FREITAS, 2015, p. 187).

Nessa trajetória é importante mencionar o processo de desarticulação territorial ocorrido entre 2010 a 2013, o que Freitas (2015) define como “parada da política”, período no qual os Territórios criados pela política pública ficaram praticamente paralisados em termos de acesso a recursos, levando a uma séria desmobilização dos atores sociais (Freitas, 2015).

Em 2014 e 2015, a assessoria NEDET aplicou roteiros encomendados pela SDT para diagnóstico da situação das políticas acessadas no TRSB. Assim, foram feitas entrevistas e conversas com agentes de prefeituras, organizações da agricultura familiar, agricultores e membros do Grupo Gestor (GG) do CODETER. O objetivo envolvia diagnosticar o estado da arte e a situação atual das políticas no Território, com o intuito de descrever a situação dos principais entraves das políticas acessadas, desde 2003 até 2015, como, por exemplo, o Proinf.

O Proinf é um projeto considerado como importante pelos atores territoriais, pois estão relacionados a infraestrutura no Território. Nesta situação de desarticulação, os atores sociais envolvidos consideraram que os Proinf's apresentavam-se divididos em duas fases. A primeira, como analisado pelos integrantes do NEDET, refere-se aos projetos aprovados com recursos que contemplavam maiores demandas e mais municípios, que é o caso dos recursos adquiridos entre 2003 e 2006, e uma segunda, que se estende até o período atual, com menores recursos e pela interferência do processo de desarticulação da política e também do próprio CODETER, que passou a definir os projetos em atmosfera de competições internas e desarticulação. Vale considerar que esse processo ocorreu em vários Territórios e embora possuam causas específicas das dinâmicas regionais, também teve a influência do enfraquecimento da política no âmbito Nacional.

Essas duas fases do Proinf promoveram uma ruptura dos avanços da política no seio das entidades representantes. Assim, começam a surgir, nas palavras dos atores do TRSB, os “elefantes brancos”, termo utilizado para denominar o não funcionamento destes projetos e para se referir àqueles que foram municipalizados, ou seja, que são utilizados apenas pela prefeitura proponente em detrimento ao uso territorial. Além dos conflitos relativos aos Proinf, os atores entrevistados pelo NEDET destacaram ao mesmo tempo a importância daqueles projetos que foram aprovados e convergem com a proposta territorial, como por exemplo, as construções das Escolas Família Agrícola (EFA) em Araponga e Ervália, a sede da CRESOL⁷ e de sindicato dos trabalhadores rurais, em Araponga, as casas de cultura e centros multiuso e/ou sedes administrativas em Araponga, Muriaé, Rosário da Limeira e Fervedouro. A aquisição de veículos, maquinários e equipamentos, também é apontada como combinante aos eixos temáticos do Território. Desses últimos, foi constatado que a maioria está em uso e atendendo aos agricultores em variadas ações, que vão desde apoio nas cadeias produtivas ao atendimento de intercâmbios entre as organizações da agricultura familiar. Ressalta-se que também foram observadas situações de falta de complementações que impediram o pleno funcionamento de algumas das estruturas, como equipamentos e instalações para internet.

Ainda de acordo com as entrevistas realizadas pelo NEDET, os atores compreendem que a primeira fase (2003-2006), é um período importante referente às ações de formações, capacitações, intercâmbios de agricultores e agricultoras, às ações

⁷O surgimento do Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária ocorreu a há 20 anos e deu origem à construção de um novo cooperativismo iniciado no Paraná. No lugar de estruturas centralizadas e grandes unidades, optou-se por estruturas descentralizadas, com forma de rede e unidades pequenas, mas articuladas entre si e com a comunidade local, contribuindo assim para a democratização do crédito rural e para o controle social. Fonte: CENTRAL CRESOL BASER.

de políticas ATER e de Microcrédito⁸. Já a segunda, é compreendida como negligente no que se refere às diretrizes do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)⁹ e marcada pelo desvio de recursos por entes proponentes públicos, como é o caso de algumas prefeituras dos municípios pertencentes ao TRSB. Neste ponto foi possível perceber a relação de muitas prefeituras com o CODETER, que se assenta quase que exclusivamente na aquisição de bens para uso individual do município em detrimento da demanda territorial. Além disso, representantes do poder público e representantes das prefeituras entrevistados apresentaram como entrave a dificuldade de gestão de vários objetos por conta de mudanças de gestão, quase sempre não alinhadas com a política territorial e os acordos em torno do bem (objeto financiado), e as restrições jurídicas que impedem o atendimento a demandas de outros municípios. Isso ocorre principalmente com veículos e maquinários adquiridos.

Com a percepção dos problemas associados aos projetos territoriais, em 2007 o próprio CODETER inicia algumas tarefas e monitoramento através de reuniões e oficinas, e, em 2008, os entraves se tornam mais evidentes e começam a ser registrados. Neste ano o CODETER com base na percepção de problemas na implementação e funcionamento de alguns projetos vai amadurecendo ao longo de vários eventos territoriais (oficinas e reuniões extraordinárias), e acaba por aprovar a criação de uma comissão de monitoramento e avaliação. Iniciativa que surge espontaneamente como uma demanda do próprio CODETER e que é outorgado ao Grupo Gestor com a distribuição de responsabilidades entre os próprios representantes do CODETER, sem necessidade de assessoria externa. Iniciativa, esta, reconhecida e premiada pelo MDA. Essa comissão continua atuando em 2009 quando é criada a Comissão de Análise de Projetos e entre os principais problemas encontrados, destacam-se: 1- Metas atrasadas; 2- Interesse político determinando a ordem de execução dos projetos; 3- Desinformação do representante do Poder Público com relação as etapas de execução das metas; 4- desinformação dos representantes da Sociedade Civil acerca dos projetos; e 5- Contratos de comodatos com as seguintes condições: a) desvinculado do repasse das obras e equipamentos, b) grande variação do período (Tempo da Cessão de Uso), c) necessidade de promover uma maior interação para sua efetivação, d) falta de parâmetros institucionais, e f) gestão fragilizada.

O CODETER de posse das informações dessa comissão inicia a avaliação desses problemas, alguns deles ligados as formas de uso, regularização, morosidade, ausências de informações, entre outros que prejudicavam o funcionamento dos empreendimentos, e propõe mudanças adotando novos critérios territoriais que se estabelecem nos anos seguintes. Aqui vale mencionar que ainda em 2009, mudanças na matriz territorial como: 1- valor mínimo da construção das propostas que dificultam projetos; 2- Interrupção dos investimentos e custeios; e 3- redução de recursos e obrigação de canalizar recursos para poder público também são avaliados de forma negativa pelo CODETER. Em 2010 a própria SDT detectou a existência de vários projetos por ela apoiados, já concluídos e que se encontravam paralisados ou funcionando precariamente, necessitando, portanto, da adoção de medidas corretivas para seu pleno funcionamento, restringindo novos contratos, e prioriza a implementação de um Plano de Providências para regularizar esta situação, envolvendo os CODETER's, os órgãos contratantes/proponentes dos projetos (Prefeituras Municipais) e as organizações da sociedade civil. As definições contidas no plano foram validadas pelo Grupo Gestor em

⁸ Política de acesso a crédito de pequenos volumes, divididos em categorias de grupos familiares para acesso.

⁹ Refere-se ao plano estratégico de gestão territorial o qual é decidido em Plenário pelo CODETER.

novembro de 2010 sendo priorizadas na elaboração do Projeto Territorial 2011. Já em 2011 uma nova avaliação apontou novamente os problemas/entraves onde foi elaborada uma carta de manifestação e solicitação de apoio do Território, encaminhado a SDT. Aqui concomitantemente entra em vigor o Acórdão 1554/2011 do TCU (Tribunal de Contas da União) que inibe uma nova proposta de reestruturação do CODETER. Nesse ano o CODETER discutiu inclusive a continuidade ou não da Política Territorial na Serra do Brigadeiro e do próprio Território.

Atualmente é consenso do CODETER e do Grupo Gestor a retomada de algumas pautas. Entre elas destacam-se as capacidades técnica e disponibilidade de atores locais para trabalhos e discussões relacionados ao PTDRS. Exemplo disso, são as cooperativas de agricultura familiar que estão se desenvolvendo de forma sistemática no TRSB; atividades e ações relacionados à questão hídrica, à educação no campo, à regularização sanitária de agroindústrias familiares, entre outras, incluindo as lutas contra mineração e campanhas contra os agrotóxicos.

Outra pauta que merece destaque e que os representantes do CODETER entendem que é de vital importância para o avanço da política territorial no TRSB é a resolução de entraves no PRONAT. Esta pauta acordada com a SDT/MDA através de mesas de diálogos¹⁰, pretende rediscutir questões relacionadas aos Proinf's e sua interface: estruturas/entes públicos e questões de comodato, doação, convênios e etc. Foi observado pelo NEDET em 2014, que vários dos entes que participam do CODETER possuem informações sistematizadas sobre políticas acessadas, bem como, estudos em andamento, realizados por pesquisadores independentes dispostos a colaborar com esse processo.

Essa diversidade de ações e linhas de frente do CODETER deve-se, em muito, à composição diversa do Colegiado, agregando sindicatos, cooperativas, representantes de EFA's, ONG's, prefeituras, instituições de ensino superior e técnico, além da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e o IEF.

No âmbito do GG o NEDET é considerado, ou melhor dizendo, confundido com a secretária executiva do Território (3ª instância). Embora, segundo o seu regimento interno, o GG possa definir a criação de equipes técnicas, estudos e formulação de projetos, este se mantém como núcleo diretivo sem subdivisões no sentido de responder pelas estratégias de gestão indicadas pela SDT/MDA para gestão territorial dos Planos Safras subjacentes, entre outras. Com respeito ao NEDET e suas atribuições, quando se diz que é confundido, quer-se dizer que entre as diretrizes do NEDET está a orientação de não ser protagonista no Conselho territorial, no sentido de assumir decisões, o que para a Secretária Executiva é assegurado pelo regimento interno. Essa é uma das dificuldades do NEDET, no que diz respeito a interdependência do CODETER, visto que o projeto tem um período de funcionamento que vai até o fim do ano de 2016 e o Território deverá dar continuidade a sua gestão.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma sistemática buscou-se ao longo deste texto apresentar a noção de território pautada por duas lentes, as quais também se mesclam ao longo do tempo. De um lado percebe-se a organização dos atores sociais e suas conexões materiais e

¹⁰ Mesa de Diálogo ou mesa de concertação: é uma estratégia de resolução de entraves de política públicas, através da concertação em espaço com os atores territoriais e gestores de políticas, mais subsidiados por levantamento de informações.

simbólicas com determinada localidade, no caso aqui apresentado a Serra do Brigadeiro. De um outro evidencia-se a criação de um Território organizado por instâncias públicas, através da política pública PRONAT. O encontro desses “dois territórios” revela um aspecto importante de análise, refere-se ao processo de hibridação e da confluência de atores sociais que já estavam engajados nos movimentos territoriais anteriormente à política e àqueles que passam a engajar-se a partir da política.

Neste ponto é central ressaltar que um dos desafios do Território Rural da Serra do Brigadeiro esbarra exatamente na gestão compartilhada e nessa confluência de atores. Como buscou-se considerar, há uma participação no CODETER de agente públicos associados, principalmente, às prefeituras municipais que participam do Território, o que tem se revelado um desafio no sentido que muitos destes agentes utilizam os recursos vindos para o Território como próprios, uma forma de barganha política eleitoral. Este problema, apesar de se referir a uma dinâmica local, permite também uma análise do PRONAT enquanto política pública federal. O fato de o Território não poder receber recursos via colegiado, estes devem ser direcionados constitucionalmente às esferas públicas, o que cria um ambiente de clientelismo, pois há prefeituras que recebem determinado recurso, como um caminhão ou trator, e não repassam ao Território, ao contrário, utilizam como se fosse uma conquista individual de determinado município.

É interessante considerar que apesar desta dificuldade, o CODETER do TRSB tem conseguido uma boa margem de manobra para avaliar e diagnosticar as políticas públicas de desenvolvimento rural que estão em efetivação no Território. Isto se deve a incorporação destas discussões nas reuniões e nos Plenários. Desta forma é que se evidencia a necessidade de compreender o território e seus atores imersos em processos de conflitos e negociações, pois ao mesmo tempo em que se observam os entraves produzidos por determinadas dinâmicas, vê-se surgir os espaços de discussões e indicações resolutivas. Além disso, são estes conflitos que propiciam a análise da própria política pública, assim como as possíveis transformações desta pelos atores locais, de forma a criar mecanismos que possibilitem a adequação da política territorial à cada realidade.

Neste sentido assenta-se o que poderíamos compreender como grande desafio da política pública territorial, ser acessível à uma diversidade de atores e contextos naturais, no que tange o nível de abrangência nacional, e considerar as singularidades de cada realidade. Assim é imprescindível refletir sobre o PRONAT enquanto um elemento fluido, o qual é modificado em cada território do Brasil e é ainda avaliado como um todo, no que se refere à abrangência de uma política pública.

A leitura da realidade local deve ser um dos componentes da política pública, entretanto é impossível que a política já partapronta da instância pública, no caso o MDA e a SDT, cabendo, na verdade, aos atores locais criticá-la e assim processualmente transformá-la. Na particularidade do TRSB por exemplo, é necessário que o PRONAT considere as disputas do território no que se refere às empresas de mineração.

O PRONAT é compreendido aqui como uma política pública importante por considerar o Território enquanto *agente*. Todavia apresenta ainda várias clivagens como a própria delimitação territorial, na qual alguns atores não se reconhecem como parte do Território, e outros se reconhecem, mas na divisão do MDA não fazem parte do Território; os entraves burocráticos no acesso a recursos; as desarticulações territoriais no que tange o papel do MDA na elaboração de diretrizes de trabalho; exigências de atividades que não fazem parte da realidade do território.

A assessoria, prestada atualmente pelo NEDET, tem sido uma forma importante de apoio e articulação dos territórios, entretanto corre-se o risco de tornar os colegiados dependentes da assessoria cedida pelo MDA/SDT, o que pode dificultar a autonomia do Território caso essa assessoria venha a ser suspensa.

Assim em linhas gerais, o que se pôde observar é que o PRONAT no TRSB se desenvolve em um território híbrido, constituído pela história dos atores que ali estão, as formas de se relacionar com a natureza e desenvolver atividades produtivas como a agricultura, pelos processos de domínio capitalistas, como as empresas de mineração e pela chegada da política pública. Pensar o Território Rural da Serra do Brigadeiro é inevitavelmente refletir o papel das políticas públicas, a historicidade do lugar, os atores sociais, as relações simbólicas e materiais constituídas ao longo do tempo. A partir dessa ótica não é possível pensar o PRONAT enquanto um elemento isolado, mas como dotado também de uma história, de um tipo de representatividade territorial, a qual é apropriada e ressignificada pelos atores locais.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. *Justiça ambiental- ação coletiva e estratégias argumentativas*. In: *Justiça Ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BONFIM, V. R. *Conflitos, participação de lições de aprendidas na criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), MG. Tese de Doutorado – UFV, Viçosa, 2006.*

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Capítulo I: Sobre o poder simbólico, p. 7-16. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CARNEIRO, E. J.; BARROS Matheus A. *Cidadania e Justiça Ambiental: Ações de Mobilização Comunitária no Bairro São Dimas*. Anais do II Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, 2004.

CINTRÃO, R. P. *Ongs, tecnologias alternativas 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 de Mestrado – UFRRJ/CPDA, Rio de Janeiro, 1996

DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: Dagnino, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p.279-302.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. *Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança*. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 1, 2014.

FÁVERO, C. *Plano Safra Territorial do Território Serra do Brigadeiro – Minas Gerais*. São Paulo/SP: Plural-SDT/MDA, 2006.

FREITAS, A. F. *Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições*. Tese apresentada ao Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015

GIDDENS, A. *constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico, 2000.

MINAS GERAIS. *Plano de manejo do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro*. Instituto Estadual de Florestas, 2007. Relatório Técnico. 112p

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/ SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/Coordenação geral de órgãos colegiados. *Orientações e reflexões para a constituição e funcionamento dos Colegiados Territoriais*. Brasília, DF. Fevereiro, 2009.

OFFE C. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: Bresser Pereira, L. C., Wilhelm J., Sola L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 1999, p. 119-145.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil, território e sociedade no início do século XXI*. Capítulo IV, 93-105, Capítulo X, 247-249. ABDR, 9ª edição. Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, M. *A natureza do espaço, técnica e tempo, razão e emoção*. Capítulo 9, 141-156. EDUSP, 6ª edição. São Paulo, 2006a.

SANTOS, M. *Pensando o espaço do homem*. EDUSP, 5ª edição. São Paulo, 2004.

Relatório CNPq. *Agroecologia, políticas públicas e transições sociotécnicas: ampliação de escala de redes territoriais voltadas à promoção de uma agricultura de base ecológica*. Claudia Job Schmitt (coord.). Rio de Janeiro, 2016.