Universidade Federal de Viçosa
Departamento de Economia Rural

TEXTOS EM DISCUSSÃO DE EXTENSÃO RURAL

POLÍTICAS PÚBLICAS, PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E FORMAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES LOCAIS: ENTRE A IMPOSIÇÃO E A APROPRIAÇÃO

Alan Ferreira de Freitas
Marcelo Miná Dias
Nora Presno Amodeo
Márcio Gomes da Silva

TD - 06/2009

Viçosa, Minas Gerais
Brazil

POLÍTICAS PÚBLICAS, PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E FORMAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES LOCAIS: ENTRE A IMPOSIÇÃO E A APROPRIAÇÃO

Alan Ferreira de Freitas [1]

Marcelo Miná Dias [2]

Nora Presno Amodeo [2]

Márcio Gomes da Silva [3]

Introdução

As políticas públicas cumprem importante papel ao desencadear e apoiar ações relacionadas à promoção do desenvolvimento dos espaços rurais brasileiros. Desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, o Estado brasileiro tem instituído várias ações que, por meio de programas, projetos e intervenções pontuais, buscam enfrentar os problemas socioeconômicos deste amplo segmento da agricultura, aportando, a partir de determinada leitura da realidade, soluções para enfrentá-los. Um destes problemas é a questão da comercialização, fase derradeira do processo produtivo. Para Delgado, Conceição e Oliveira (2005), o processo de comercialização é um dos principais entraves enfrentados pela agricultura de pequena escala de produção. Empreender ações que inovem, apóiem e ampliem as estratégias de comercialização deste segmento parece ser essencial para garantir sua reprodução socioeconômica e a promoção do seu desenvolvimento.

De acordo com Santalucia (2006), a ausência ou a insuficiência de serviços ofertados pelas esferas governamentais, por meio de ações de políticas públicas – como os que propiciam apoio à organização social, produtiva e mercantil – é determinante para a inviabilização socioeconômica da agricultura familiar, inclusive dos assentamentos rurais de reforma

[1] Acadêmico do Curso Gestão de Cooperativas da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

[2] Professores Adjunto do Departamento de Economia Rural da UFV.

[3] Gestor de Cooperativas, estudante do Curso de Mestrado em Extensão Rural da UFV.

agrária. Recentemente, uma das alternativas estatais para o enfrentamento da questão foi a instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), configurado como política agrícola de apoio à produção em interface com as políticas sociais de segurança alimentar, integrando-se às diretrizes e ações do Programa Fome Zero (DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005).[4]

O objetivo declarado do PAA é "garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar" (MDS, 2008). O público beneficiado pelo programa é principalmente formado por agricultores familiares de menor renda, com dificuldades para produzir, agregar valor ao que produzem e comercializar seus produtos.[5] O programa é organizado em quatro modalidades, denominadas: (a) Compra Direta da Agricultura Familiar; (b) Compra para a Doação Simultânea (também conhecido como Compra Direta Local da Agricultura Familiar); (c) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar; e (d) Incentivo à Produção e Consumo de Leite. Em todos os casos, a participação dos beneficiários no programa é condicionada à sua organização em cooperativas, associações ou grupos informais.

Esta demanda normativa do programa tem estimulado agricultores familiares, assentados e acampados da reforma agrária a se vincularem e/ou formalizarem associações e cooperativas, como forma de atender aos requisitos do programa. Aparentemente positiva esta demanda nos remete à experiência recente do Pronaf a partir de meados dos anos 1990. Naquele momento, a principal inovação institucional do programa foi à exigência de criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, como requisito ao acesso dos

---

[4] O programa foi instituído pelo Artigo 19 da Lei nº 10.696 ("*Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos*"), de 2 de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003 e revogado pelo Decreto nº. 5.873, de 15 de agosto de 2006, que o substitui como instrumento regulador do programa. É operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), contando com parcerias com governos e organizações da sociedade civil (MDS, 2008).

[5] Para ter acesso ao programa, o agricultor deverá ser enquadrado como "familiar", condição que deve ser comprovada pela Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) ou pela Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos (DAPAA) (MDS, 2008). Há uma escala de prioridade estabelecida para acesso ao programa. Têm prioridade quilombolas, indígenas, ribeirinhos e trabalhadores rurais sem-terra acampados. A seguir os enquadrados, pela ordem, nos Grupos "B", "A", "C" e "D" do Pronaf. Para detalhamento destes enquadramentos *Cf.* www.mds.gov.br.

municípios aos recursos para obras de infra-estrutura. A idéia era criar mecanismos de gestão social, estimulando a possibilidade de tomada de decisões que representassem interesses dos atores locais. Embora tenha havido casos bem sucedidos, os conselhos municipais acabaram, grosso modo, reproduzindo antigas e arraigadas práticas políticas locais. Ficaram restritos, geralmente, a fóruns técnicos setoriais e pouco representativos, cumprindo, meramente, a função normativa demandada pelo programa. Avaliando a ação dos conselhos, o Ricardo Abramovay identificou que:

> O maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural (...) é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam. Os conselhos contam para isso com preciosa base técnica e com organizações representativas que são seu maior trunfo (Abramovay, 2001, p.137).

Embora sejam programas bastante distintos, em termos de foco, concepções e alcance, uma questão de fundo perpassa o desenho das duas políticas: a crença de que a promoção do desenvolvimento passa por mecanismos de gestão social e pelo fortalecimento de organizações que, ao representarem interesses enraizados em demandas locais, possibilitem a apropriação das políticas públicas aos seus contextos particulares.[6] Esta percepção ampla se desdobra em questões mais específicas que orientarão a análise apresentada a seguir. Duas questões nos parecem importantes: as organizações criadas como estratégias de acesso a determinadas políticas públicas têm condições de se estabelecer como mecanismos de promoção de desenvolvimento rural? Qual o papel dos mediadores externos, chamados ou atraídos a prestar serviços que apóiem a concretização das demandas colocadas pelos programas de políticas públicas, nestas organizações?

Analisando o caso da formação de uma organização de agricultores assentados, no leste de Minas Gerais, este artigo busca compreender o processo de intervenção e assessoria de mediadores externos na formalização desta associação, criada com o intuito de acessar o PAA. Partimos do pressuposto de que a exigência de organizações formais, demandadas pelas políticas públicas, em cenários onde inexiste contrapartida do Estado em apoio à

[6] A idéia de "apropriação" remete a percepção do desenvolvimento e das ações que buscam promovê-lo como algo essencialmente externo às localidades, trazido por agentes de fora que, por sua vez, propõem idéias ou inovações desconhecidas do povo do lugar. Neste sentido, a apropriação é relacionada à capacidade dos atores locais compreenderem a proposta ou idéia inicial e, de acordo com Lopes & Theisohn (2006:32), "(...) prossegue com a responsabilização pelo processo, o controle dos recursos e o compromisso diante de qualquer resultado que se obtenha".

organização sociopolítica dos beneficiários, provoca o surgimento de instituições pouco enraizadas e levam à constituição de um tipo de organização coletiva carente de sustentabilidade social. E ainda, onde existe a contrapartida do Estado, por meio de mediadores externos, a forma assumida pelo processo de intervenção pode possibilitar a emergência de instituições enraizadas na qual podem ser construídos laços de cooperação capazes de promover sustentabilidade social.

Para desenvolver esta análise e colocar à prova este pressuposto, na próxima seção discutiremos, com base na literatura recente, as relações que se estabelecem atualmente entre políticas públicas, criação de novas institucionalidades locais e promoção do desenvolvimento. Na seqüencia, apresenta-se o contexto de análise: a instituição de uma organização formal no Projeto de Assentamento "Olga Benário", em Visconde do Rio Branco, Zona da Mata de Minas Gerais, assessorada pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Viçosa (ITCP/UFV). A apresentação do contexto de análise será também o momento de caracterização dos atores envolvidos no processo. A apresentação da experiência de formação da associação aparece na seqüência do texto que, em sua última seção, constrói uma análise do processo relacionando-o à literatura de referência.

Políticas públicas, Instituições e Desenvolvimento

O tema da democratização do Estado e de seu principal mecanismo de ação, as políticas públicas, remonta, no Brasil, à década de 1980 e ao próprio processo de mobilização social que culminou com a transição democrática, pondo fim ao regime militar (1964-1985). A participação política foi, naquele contexto, alçada ao patamar de requisito essencial ao revigoramento da democracia. No campo da promoção do desenvolvimento[7], o tema ganhou força com a crescente percepção da falência de parte considerável das políticas de assistência técnica ao desenvolvimento dos países pobres (RICUPERO, 2006).

A democratização do Estado – como demanda e agenda de movimentos sociais diversos – caminhou lado a lado, nas últimas décadas, com os preceitos neoliberais que apregoam a

[7] Este campo é principalmente configurado pelas agências internacionais da Organização das Nações Unidas.

relativização do papel dos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento. Este ambiente estimulou processos variados (e contraditórios) de inovação nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento. De acordo com Müller (2007), a participação dos atores locais tornou-se essencial à distribuição de responsabilidades diante dos problemas sociais.[8]

A criação e o fortalecimento de instituições locais tornaram-se idéias-força na elaboração, execução e gestão de políticas públicas. Esta mudança no papel do Estado e de sua ação fez com que se cristalizassem ao menos duas idéias consensuais: (a) isolado, o Estado não é capaz de garantir bem-estar à sociedade; e (b) a participação efetiva dos beneficiários das políticas públicas potencializa bons resultados em processos de promoção do desenvolvimento. A "adequação das instituições" a este ideário vem se tornando paradigma dominante na formulação de políticas na agenda do desenvolvimento internacional. As políticas, neste sentido, têm focado na capacitação e no empoderamento dos atores locais para torná-los parceiros engajados dos esforços em prol do desenvolvimento (Dias, 2006). De acordo com Peter Evans, para estas políticas passa a ser estratégico a constituição de instituições locais que sejam capazes de fortalecer mecanismos de governança.[9] Estas idéias situam-se no contexto atual de revisão das teorias de desenvolvimento.

> (...) a teoria do desenvolvimento começou a se desviar do "fundamentalismo do capital", primeiramente enfatizando a "tecnologia", e posteriormente, o papel de idéias que de forma mais geral enfocam as instituições. Esse movimento reforçou a convicção de que a qualidade de instituições básicas de governança deveria ser considerada o elemento chave para fomentar o crescimento (Evans, 2003, p.20).

Nesta concepção de democratização radical, as políticas públicas são imaginadas a partir da noção de governança, ou seja, "um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações, públicas (estatais e não-estatais) e privadas" (Gohn, 2003, p.32). Isto implica fomento à criação de

---

[8] Outro movimento inovador a partir dos anos 1980 no Brasil foi o processo de descentralização do poder decisório administrativo sobre políticas públicas para as esferas municipais e estaduais, contrapondo-se à centralização como principal característica dos processos de elaboração e execução destas políticas durante o regime militar. Iniciava-se então a construção de outro imaginário sobre as esferas mais localizadas de governo, tentando afastá-las da imagem de *lócus* privilegiado de exercício de relações patrimonialistas e clientelista de poder.

[9] Compreendemos "instituições" como acordos tácitos intersubjetivos ou ordenamentos socialmente construídos (e provisórios) que normatizam e até regulam comportamentos em determinados lugares ou ambientes de relação. Neste sentido, as instituições fazem um tipo de mediação entre as políticas públicas – que geralmente têm caráter universalista ou macro-social – e o cotidiano dos agentes locais. Esta concepção é referida aos argumentos de North (1990) e Appendini & Nuijten (2002).

instâncias deliberativas do tipo conselhos, órgãos colegiados e organizações formais para representação de interesses. Para Evans (2003), a constituição de organizações meramente formais, demandas pelas políticas públicas, leva ao que o autor denomina de "monocultura institucional".[10] Como resultado, as instituições formais que surgem desta demanda externa são desenraizadas e não demandam adaptação ou apropriação ao ambiente sócio-cultural local. Apesar desta inapropriação, estas instituições, no desenho atual das políticas públicas, são concebidas como instâncias ideais ao estabelecimento de mecanismos locais de governança que, por sua vez, impulsionariam processos sustentáveis de desenvolvimento.

Ao analisar este processo normativo de constituição de instituições formais pouco ou não enraizadas, Evans (2003) argumenta que o mesmo conduz a um tipo de participação meramente formal pouco associada ao desenvolvimento de capacidades. Na visão do autor, "a efetiva participação social requer um contexto sólido de instituições formais". Este "contexto sólido de instituições formais" é referido à capacidade local de assumir como próprias as institucionalidades formalizadas, conferindo um caráter local e reconhecível aos processos de inovação que buscam reformular arranjos produtivos, meios de comercialização e até modos de vida em sociedade.

Considerando a importância da participação cidadã na gestão local de políticas públicas – apesar das deficiências organizativas historicamente existentes – as exigências e imposições externas para a constituição de organizações formais deveriam favorecer e apoiar o desenvolvimento de instituições que permitam o exercício de escolhas sociais efetivas e apropriadas aos contextos específicos locais. Ao defender as escolhas sociais efetivas Evans (2003) argumenta que a monocultura institucional é fator inibidor destas características.

> Apropriando-se de escolhas sociais antes que os mecanismos para realizá-las tenham sido desenvolvidos, a monocultura reduz os estímulos para que Estados e cidadãos dediquem sua atenção à construção de instituições para a tomada de decisões e, portanto, reduz a probabilidade de que tais instituições possam de fato emergir (...) como estratégias de desenvolvimento (Evans, 2003, p.34).

O vínculo entre promoção do desenvolvimento e organização sociopolítica é uma evidência normativa das políticas públicas atuais. Para alcançar bons resultados, parece ser

[10] Com o conceito de "monocultura institucional" Evans argumenta sobre a predominância da implantação de planejamentos institucionais uniformes e exógenos nos contextos locais, o quê, segundo o autor, produz resultados negativos aos processos de promoção do desenvolvimento.

imprescindível o apoio à constituição de organizações enraizadas ou apropriadas aos contextos culturais locais. São estas organizações, institucionalmente apropriadas, que fortalecem mecanismos de gestão social e governança e, por outro lado, tornam as propostas veiculadas pelas políticas públicas compreensíveis em termos de escolhas que podem ser feitas localmente. De acordo com Amartya Sen, a capacidade fazer escolhas associadas ao tipo de vida que as pessoas valorizam é um dos mais importantes exercícios democráticos, indicando a ocorrência de processos sustentáveis de desenvolvimento (SEN, 2000).

Assentamentos rurais e cooperação na estratégia organizativa do MST

Os assentamentos rurais são áreas delimitadas para a realocação de famílias de agricultores que participam de programas públicos de reforma agrária. O assentamento é tanto um enquadramento estatal de segmentos da população rural quanto "produto de conflitos, lutas populares e demandas sociais pelo direito de acesso à terra" (Sauer, 2005, p.59). A presença de organizações de movimentos sociais junto aos agricultores assentados nos permite compreender os assentamentos como uma das etapas do processo de retorno e tentativa de manutenção produtiva das famílias de agricultores nos espaços rurais.

Ao assentar famílias de agricultores o Estado se compromete formalmente com a oferta de condições mínimas de infra-estrutura e fomento à produção, de modo a possibilitar a instalação das famílias e o início da produção. Na realidade, a implantação do projeto de assentamento (demarcação dos lotes, elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, liberação de recursos etc.) é geralmente um processo demorado, desgastante e penoso para as famílias (Cunha *et al.*, 2005). Apesar destas dificuldades sentidas e enfrentadas, os assentamentos rurais têm impactos socioeconômicos significativos nas regiões em que estão inseridos.

> Os impactos dos assentamentos, como resultados de mudanças de curto, médio e longo prazos, fazem-se sentir ao mesmo tempo na vida dos assentados e dos assentamentos e para fora deles, atingindo diretamente os distritos, municípios e regiões onde os projetos se localizam, com efeitos diretos e indiretos sobre a sociedade mais ampla. (...) A presença de assentamentos (e das políticas públicas a eles associadas que, embora precariamente, viabilizam a implantação de alguma infra-estrutura) também atua como fator gerador de postos de trabalho não agrícolas (construção de casas, estradas, escolas, contratação de professores, surgimento de

> transporte alternativo etc.) e como dinamizador do comércio local nos municípios onde se inserem (Leite *et al*., 2004, p.257ss).

A sobrevivência econômica dos assentados depende do aumento da produtividade do trabalho, do uso racional dos escassos recursos financeiros, naturais e humanos e da inserção dos seus produtos no mercado. Economicamente, a cooperação se configura como uma estratégia de proteção dos agricultores contra as adversidades historicamente vivenciadas pela produção rural de base familiar. É uma forma que os assentados encontram para administrar a escassez de recursos e enfrentar a pobreza, pois, muitas vezes, a quantidade e qualidade da terra conquistada e os recursos recebidos do Estado são insuficientes para equipar os lotes, individualmente, com maquinário, ferramentas, insumos, sementes e matrizes e outros meios de produção que façam frente às deficiências infra-estruturais (SCOPINHO, 2007).

De acordo com Silveira (2003), nos primeiros anos de formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) o trabalho coletivo era uma proposta concretizada apenas em algumas associações no sul do país, formadas por um pequeno grupo de famílias e influenciadas pelo espírito de solidariedade ressaltado por mediadores religiosos. Estes viam o trabalho coletivo como alternativa viável para os assentados. O autor relata que a motivação para trabalhar coletivamente estava presente entre assentados desde o acampamento, quando era debatida a organização da produção, atendendo aos critérios de seleção instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

A preocupação em relação à viabilidade econômica e social dos assentamentos rurais era comum tanto para os representantes do MST quanto para os assentados. Ambos tinham conhecimento da conjuntura político-econômica que dificultava o desenvolvimento produtivo nos assentamentos. Os problemas na liberação de crédito, assistência técnica insuficiente e o baixo valor na comercialização dos produtos eram condições desfavoráveis semelhantes àquelas enfrentadas por pequenos produtores. Os representantes do MST, cientes destas dificuldades, propuseram o que consideravam ser a solução para os problemas enfrentados pelos assentados, orientando as famílias a se organizarem em grupos coletivos, para acumular forças para a "transformação da sociedade", segundo os preceitos políticos da organização. Esta seria a solução dos problemas não somente dos assentados, mas de toda a classe trabalhadora (SILVEIRA, 2003).

Desde o final da década de 1980, a direção nacional do MST percebeu que a luta pela terra se desdobra necessariamente na luta pela viabilização econômica dos assentamentos. Na época, a leitura sobre as dificuldades dos assentamentos informava que a baixa capitalização era originária do insuficiente acesso às tecnologias, insumos e maquinário que permitissem o aumento da produção e do rendimento do trabalho (Eid & Pimentel, 1999). As cooperativas e associações surgiam como alternativas à compra conjunta de implementos, animais, insumos e para o estabelecimento de pequenas agroindústrias (SCOPINHO, 2007).

Souza (2002) elabora uma periodização das formas organizativas incentivadas pelo MST nos assentamentos de que participa como agente mobilizador. De acordo com o autor, no período inicial, entre 1980-1986, a cooperação e as formas organizativas nos assentamentos eram apenas uma estratégia dos assentados para sobreviver na terra recém conquistada, reproduzindo, de certo modo, a mobilização de luta nos acampamentos. Num segundo momento, de 1987 a 1989, predominaram as associações de assentados que buscavam melhorias infra-estruturais para o assentamento. A adesão às formas associativas estava relacionada à obtenção de créditos agrícolas e à compra de maquinários em conjunto. Portanto, era também uma estratégia para iniciar o trabalho produtivo, dentro das condições precárias que normalmente o caracteriza. De acordo com Medeiros (2004, p.10), naquele momento:

> (...) passaram a ser estimuladas formas de produção e comercialização através de cooperativas geridas pelos próprios *assentados*; fez-se um esforço de introdução de coletivização da produção, de agroindústrias para processamento, criaram-se marcas para identificar, no processo de comercialização, os produtos dos assentamentos e, assim, estimular um mercado solidário; estabeleceram-se rígidas regras de conduta no interior dessas unidades que, desobedecidas, poderiam redundar em punições severas, no limite, até mesmo a ameaça de perda da terra.

No terceiro momento, entre 1990 e 1992, foi criado o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), um setor do MST cujo objetivo era apoiar à cooperação nos assentamentos, independente da forma de cooperação adotada ou forma de organização do trabalho.[11] De acordo com Goergen & Stédile (1991) *apud*. Souza (2002), o

[11] A cooperação agrícola nos assentamentos rurais organizados pelo MST pode ser realizada, segundo Souza (2002), de várias formas: grupos de famílias, associação ou grupos de máquinas, grupo de produção semicoletivizada, grupo de produção coletivizada, cooperativa de comercialização, cooperativa de produção agropecuária, condomínios e cooperativas de crédito rural.

desenvolvimento da cooperação agrícola nos assentamentos depende das condições objetivas (aspectos físicos da terra, mercado, maquinários) e subjetivas (sensibilidade para cooperar, conhecimento técnico em relação à agricultura, à mecanização e a métodos administrativos) presentes no assentamento. Assim, a experiência do processo de organização da cooperação agrícola nos assentamentos é fruto tanto do amadurecimento político e doutrinário do movimento quanto da própria experiência e aprendizado com avanços e insucessos de cada grupo em particular, criando possibilidades para diversas leituras sobre o cooperativismo e o associativismo em áreas de reforma agrária organizadas pelo MST.

Alves (2002), analisando o processo associativo da perspectiva dos agricultores assentados, identificou que, além da contribuição à melhoria dos processos produtivos e da comercialização, estes agricultores tinham expectativa que a ação coletiva em torno de uma associação também resgatasse valores de sua cultura. Por outro lado, geralmente as políticas públicas e a ação dos mediadores não consideram o pressuposto do enraizamento social das organizações. Elas obedecem, quase sempre, as demandas de um projeto de mudança social que reflete o olhar externo sobre as localidades. Com isso, as associações, como argumenta Evans (2003), tendem a implantar e reproduzir instituições exógenas, inapropriadas às redes locais de sociabilidade política. Esta imposição da constituição de associações ou de qualquer outra forma organizacional tem impacto direto sobre sua sustentabilidade social e econômica, gerando a falta de apropriação pelos assentados do processo organizativo que é instaurado. Para Alves (2002, p.7):

> (...) as associações criadas de cima para baixo, ou seja, de forma imposta, desrespeitam e desconsideram as regras internas que devem surgir do próprio grupo, desconhecendo a importância das relações ali existentes, e passam a existir em função de recursos e de técnicos que se propõem zelar por elas. Por isso, tendem a desaparecer quando cessa o apoio, pois não conseguem criar coesão de grupo.

Partindo do pressuposto que a constituição de uma associação é um processo eminentemente educativo, negociado entre os envolvidos e que demanda tempo para a reflexão do grupo sobre onde se quer chegar e quais etapas a serem vivenciadas e vencidas, este processo não pode ser algo imposto, desconsiderando valores, opinião e a expressão dos assentados sobre a forma como ele ocorrerá. Impasses e fracassos na instituição e no desenvolvimento de organizações coletivas podem ser relacionados à participação efetivas dos atores envolvidos na formulação das propostas e implantação das ações.

A preocupação inicial instaurada neste trabalho recaía sobre a forma como a associação foi concebida no caso do Projeto de Assentamento "Olga Benário", sob a ótica de uma estratégia de acesso a um programa de política pública, com risco de desconsiderar o processo educativo demandado para a constituição, estabelecendo como foco imediato e instrumental o acesso ao PAA.

Nos acampamentos e assentamentos convivem pessoas que provêm, muitas das vezes, de regiões diferentes, com bagagem cultural distinta; experiências produtivas desiguais e objetivos sobre o destino do uso e pose da terra não necessariamente idênticos. Na etapa de acampamento, eles vão construindo sua unidade em torno à resistência e à luta pela terra, ainda que seja este um estágio especialmente distinto e, em certa medida, transitório, como explica Turatti (?), pelo que, posteriormente, quando já possuem legalmente a terra, podem não se constituir num único grupo homogêneo disposto a implementar experiências de ação coletiva. Assim, é freqüente encontrar assentamentos com mais de uma organização (por exemplo, mais de uma associação de produtores) ou com uma única organização que nucleia só uma parte dos assentados. Portanto, a unidade e a participação de todos não é um fato dado. Estas devem ser construídas para que se possa contar com instâncias realmente representativas do coletivo dos assentados capazes de responder eficientemente às políticas públicas.

O Assentamento "Olga Benário" e o processo de intervenção

O Projeto de Assentamento "Olga Benário" localiza-se no município de Visconde do Rio Branco, Leste de Minas Gerais. Em uma área de 816 hectares foram assentadas, em 2005, 30 famílias. Muitas delas são migrantes de outras regiões do país que se instalaram na grande Belo Horizonte em busca de trabalho e incremento de renda (AESCA, 2006). Para estas famílias a alternativa encontrada foi o engajamento na luta pelo acesso à terra possibilitado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A organização inicial do assentamento foi estabelecida como forma de manter um caráter democrático e um comportamento cooperativo nos relacionamentos entre os assentados. No assentamento analisado existe a divisão das famílias em três núcleos criados pelo MST. Esses núcleos são responsáveis por discutir os assuntos pertinentes ao assentamento. Para

cada núcleo é escolhido um coordenador, com a função de organizar as discussões. A área de assentamento também tem um representante, o coordenador de área, que fica responsável pela articulação entre os assentados e as lideranças do movimento, bem como fazer o contato com outras instituições, com representantes do governo e outros mediadores que possam contribuir com os trabalhos ali desenvolvidos.

De acordo com informações prestadas pelo Setor Regional de Produção e Meio Ambiente do MST, o Projeto de Assentamento "Olga Benário" enfrenta sérias dificuldades quanto à organização produtiva, à comercialização dos produtos, além da falta de uma assessoria técnica adequada à realidade dos agricultores familiares assentados.

Como forma de superar as dificuldades de comercialização, a estratégia proposta pelos assentamento foi o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos. Dessa forma, a mobilização em torno da comercialização também geraria implicações à esfera produtiva, tendo em vista que os assentados teriam que se mobilizar para reorganizar a produção para atender a demanda criada pelo Programa. Para tanto, a ação desenvolvida para cumprir a demanda do programa foi a constituição de uma associação, considerando que essa é uma contrapartida demandada pelo programa.

As associações muitas vezes são constituídas para favorecer um grupo de pessoas que tem objetivos em comum ou que pretendem realizar ações em conjunto. Deste modo, o processo de constituição deve centrar-se nos anseios, questionamentos e vontades dos assentados, já que a organização a ser constituída é parte integrante da vida de cada um e deve passar a assumir a identidade construída pelo grupo. Portanto, a constituição de uma associação deve levar em considerações estas características e o ambiente local, caso contrário, esse processo pode implicar em risco de fracasso.

Com o objetivo de contribuir com o processo de formalização e assessorar todo o projeto de acesso ao PAA, a ITCP/UFV[12] assumiu, a pedido da representação regional do MST, o papel de mediador social na proposta de constituição da associação. A ITCP/UFV possui como orientação metodológica a construção coletiva dos objetivos que norteiam os interesses de

[12] A ITCP/UFV é um programa de extensão universitária que visa acompanhar o projeto de constituição e desenvolvimento de empreendimentos populares na Zona da Mata de Minas Gerais. Os trabalhos da incubadora são balizados pelo conceito de economia solidária, que se pautam pelos princípios da cooperação, solidariedade e autogestão, de modo a promover o desenvolvimento sustentável local (Freitas *et al*., 2006).

todos os envolvidos em processos de incubação. Deste modo, o processo de intervenção se inicia pela sensibilização e mobilização para a cooperação, tendo como suporte o diálogo com os incubados sobre as alternativas e tipos de organizações que poderiam ser formalizadas, além de discussões acerca da importância de uma organização coletiva como estratégia de superação das dificuldades reais do grupo envolvido.

Segundo Coelho (2005), a intervenção de caráter participativo tem a intenção de criar espaços dialogicamente interativos e discursivamente mediados. Nessa concepção, a participação do grupo envolvido pela intervenção está presente desde os atos de problematização até os atos de decisão, incluindo, ainda, os momentos de consentimento explícito para atuação externa no local. Deste modo pode-se dizer que as metodologias participativas contribuem com as oportunidades de expressão, pois visam facilitar a capacidade de tomada de decisão do cidadão que tem uma trajetória de socialização política muito precária e não está acostumado a participar ativamente de processos coletivos de tomada de decisões (TATAGIBA E FILÁRTIGA, 2002).

No entanto, no caso específico do Projeto de Assentamento "Olga Benário", o caráter de urgência da constituição da associação fez com que o trabalho inicial de sensibilização e mobilização ocorresse de forma diferenciada da metodologia tradicionalmente utilizada pela ITCP/UFV em seus processos de intervenção. A formalização da associação passou inicialmente por trabalhos de discussão sobre as diferenças básicas entre cooperativas e associações. A parte burocrática da formalização foi contemplada pela elaboração do estatuto social da entidade. O nome de registro (razão social da associação) escolhido coletivamente foi Associação Regional de Cooperação Agrícola da Zona da Mata de Minas Gerais (ARCA-ZM). A amplitude dada ao nome da associação tem como proposta abarcar todos e quaisquer assentados da reforma agrária (estando de acordo com as normas do estatuto) que queiram se tornar sócios ou usufruírem dos benefícios da associação.

Utilizou-se no processo de intervenção uma estratégia de participação que consiste em possibilitar que um representante dos próprios assentados coordenasse as reuniões juntamente com um dos mediadores externos, deste modo primou-se pela garantia da dinâmica inicial de funcionamento das reuniões, colocando em foco a confiança e a parceria existente. O papel dos mediadores neste processo foi o de orientar as atividades

dos assentados no que se refere à melhor forma de legalizar o empreendimento e de demonstrar como seria possível inserir a associação na dinâmica de trabalho do assentamento.

De acordo com Amodeo (2008), o importante na constituição de uma associação ou cooperativa "não é a forma, mas sim o conteúdo". Porém, sabe-se que nem sempre a forma organizativa contribui para a consolidação do conteúdo que garanta a sustentabilidade da organização coletiva, pois da estratégia escolhida dependerá a estrutura mais adequada. O processo de intervenção foi constituído de modo a focar a estratégia de comercialização do assentamento, qual seja, a de atendimento à demanda do PAA. Mas os esforços deveriam ser concentrados na constituição da associação.

Nesse caso específico, o agente externo deveria ter assumido o papel de agente componente do processo de aprendizagem, de forma a proporcionar a apreensão da realidade específica – no caso a constituição da associação – pelos assentados. Dessa forma, além de atender às exigências do PAA, o processo de constituição da associação poderia ter fomentado discussões acerca dos problemas concretos do assentamento, possibilitando o surgimento de novas estratégias ou de instituições que abarcassem a realidade local.

Sendo assim, o equívoco intrínseco da intervenção foi o de não problematizar o processo de constituição da associação. Esta necessidade foi tomada como existente e não questionável. Afinal, da formalização da associação dependia o acesso ao PAA. Dessa forma, o caráter assumido pela intervenção foi o de considerar o sujeito alvo da intervenção, no caso os assentados, como objeto da mesma, entendendo que o conteúdo, no caso do associativismo, em sua manifestação instrumental – a formalização de uma associação – seria meramente transferido a eles. Obviamente houve ganhos, que se expressam no processo de apropriação do regimento e do organograma da associação, como pode será descrito no item a seguir.

A organização da Associação

No processo de discussão sobre o formato e os papéis da associação, os assentados resolveram que deveria ser mantida a Assembléia Geral dos Assentados como órgão que deliberaria a respeito do planejamento e dos recursos financeiros da associação. A inclusão dos Núcleos de Famílias como órgão deliberativo foi uma exigência no processo de

formalização da associação. Cumprida esta demanda, procurou-se discutir o papel dos núcleos nos processos deliberativos. Ficou acordado que os núcleos seriam responsáveis por decisões mais relevantes, uma vez que são compostos por membros da associação e representam o principal espaço de discussão do assentamento. As decisões tomadas nos núcleos de famílias seriam levadas à coordenação da associação.

Segundo consta no estatuto da Associação Regional de Cooperação Agrícola da Zona da Mata de Minas Gerais (ARCA-ZM, p.6), "os núcleos de famílias são as divisões das famílias que compõem as áreas representando as organizações iniciais, que devem ser mantidos, sendo as instâncias deliberativas, com a finalidade de cuidar das seguintes questões especificas: finanças, produção, parcerias, exclusão e inclusão de novos membros, educação, saúde, lazer, cultura, meio ambiente e desenvolvimento econômico-social". Compete ainda a esse órgão "discutir e deliberar sobre qualquer assunto referente à associação".

No que tange à diretoria, cabe dizer que ela equivale a um Conselho de Administração e é composta por representantes de cada núcleo. Deste modo, as decisões seriam tomadas nos respectivos núcleos e levadas a discussão para serem executadas por seus representantes. A falta de um presidente é suprida pelos representantes do Conselho de Administração. O conselho é o órgão executor, representativo e administrativo da entidade fundada. Um dos representantes deste órgão é o tesoureiro, com a função de superintender, organizar e dirigir os serviços de tesouraria, zelando pelo equilíbrio, correção e propriedade orçamentária da associação; pagar as devidas contas da entidade, apresentar relatórios de receita e despesas, sempre que forem solicitados e também o relatório financeiro.

Outro órgão importante é o Conselho Fiscal. Nas associações o Conselho Fiscal exerce papel fundamental na gestão, controlando as transações financeiras e averiguando possíveis erros nas contas dos balanços, registrando a movimentação em livros-caixa. Na ARCA-ZM, para cada função existem membros efetivos e suplentes, eleitos em assembléia. Este órgão ficou encarregado de examinar o relatório do Conselho de Administração e o balanço anual, emitindo parecer para aprovação ou não, além de ficar incumbido de examinar os livros contábeis e demais documentos relativos à escrituração da associação e o balancete semestral apresentado pelo Tesoureiro.

Na disposição que se refere aos associados consta o perfil de quem pode ou não ser sócio da entidade. Sendo que, "os associados poderão ser assentados ou acampados das áreas de reforma agrária, organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), admitidos após aprovação da maioria simples dos seus membros" (ARCA-ZM, 2007, p.2). Para se tornar associado fica claro que o requisito é ser trabalhador rural e concordar com o estatuto, e ser assentado, acampado ou técnico do MST.

A finalidade de organização da produção e do fortalecimento das relações entre os assentados da reforma agrária ficou evidente no estatuto. De acordo com o parágrafo do estatuto da ARCA-ZM tem por finalidade específica organizar a atividade produtiva, apoiar e defender os interesses dos trabalhadores rurais assentados ou acampados em áreas de reforma agrária organizadas pelo MST na Zona da Mata Mineira, garantindo a organicidade das áreas em núcleos de famílias, setores e coordenação, favorecendo a união dos mesmos. Percebe-se que, embora a formalização da associação tenha atendido a demandas imediatas e tenha obedecido a formalidades e normas elaboradas fora do ambiente social que a sustenta, houve um processo incipiente de apropriação local (ou específica) destes determinantes exógenos. De certa forma, a associação, ao contemplar a organização social já existente no assentamento, faz valer a idéia de que o fortalecimento dos significados enraizados nas organização social local é parte fundamental da sustentabilidade organizativa.

Conclusões

De acordo com o exposto, pode-se concluir que a perspectiva de governança, preconizada pelas políticas públicas, pode gerar instituições desenraizadas e utilitaristas, caso não haja contrapartida do Estado para apoiar a organização social dos atores beneficiados por estas políticas. O fomento à organização social não pode desconsiderar a necessidade de apropriação local de instituições externas.

A análise de um caso concreto permite perceber que mesmo em situações onde existe essa contrapartida, o caráter da intervenção pode proporcionar a constituição de instituições enraizadas desde que o processo seja conduzido a partir de caráter dialógico, levando em

consideração as condições sócio-culturais das localidades na qual ocorre a intervenção, no caso analisado, em assentamentos de reforma agrária.

Portanto, o caráter analítico desse estudo assume forma propositiva no sentido de trazer para a discussão a elaboração de políticas que não levam em consideração o apoio estatal para as contrapartidas criadas, tais como a exigência de instituições como mediadoras entre a sociedade civil e o Estado. No caso em que existe essa contrapartida, o formato assumido pelos agentes mediadores durante o processo de intervenção pode possibilitar a constituição de instituições nas quais se edifiquem laços de cooperação e solidariedade, proporcionando resultados que ultrapassem os objetivos delimitados pelas políticas públicas e contribuindo, dessa forma, para o processo de desenvolvimento rural.

As formas legais permitem ajustes e adaptações que reflitam a forma organizacional local genuína e se evitam assim alguns dos perigos da monocultura organizacional assinalados por Evans. Está no desenho e na implementação das políticas públicas a responsabilidade de fazer possível uma real institucionalização de organizações participativas e solidárias que promovam efetivamente o desenvolvimento rural.

Referências Bibliográficas[13]

AESCA. Associação Estadual de Cooperação Agrícola de Minas Gerais. **Geração de Renda e Soberania Alimentar: Aquisição de maquinário para beneficiamento da produção primária de milho, cana-de-açúcar e mel.** Visconde do Rio Branco, 2006. 10p.

ALVES, Maria Odete. **Alguns fatores que interferem no processo de capacitação em associações de agricultores familiares assentados da reforma agrária.** Banco do nordeste do Brasil, escritório técnico de estudos econômicos do nordeste – ETENE. 2002. 10p.

AMODEO. N. B P. **Associativismo e Cooperativismo**. Oficina oferecida a estudantes participantes do projeto RONDON. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2008.

APPENDINI, K., NUIJTEN, M. El papel de las instituciones los contextos locales. **Revista de la Cepal**, Santiago del Chile, n.76, p.71-88, abril 2002.

ASSOCIAÇÃO REGIONAL DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (ARCA-ZM). **Estatuto Social**. Visconde do Rio Branco, MG. 2007. 9p.

COELHO, F. M. G. **A arte das orientações técnicas no campo:** concepções e métodos. 1. ed. Viçosa: Editora da UFV, 2005. 139 p.

CUNHA, L. H., GOMES, R. A., MENEZES, M. A., MALAGODI, E. A., IENO NETO, G. A construção de índices para retratar a realidade: uma análise crítica. In: FRANÇA, C. G., SPAROVEK, G. **Assentamentos em debate**. Brasília: MDA/NEAD, 2005. 300p. Pp. 40-56.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da; OLIVEIRA, J.J. de. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA).** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Texto para discussão n° 1145. Brasília. 2005. 29p.

DIAS. M. M. Conhecendo os conselhos estaduais de desenvolvimento rural: uma análise a partir de um processo de capacitação. In: AMODEO, N. B. P., ALIMONDA, H. (Orgs.). **Ruralidades, capacitação e desenvolvimento**. Viçosa: Editora da UFV, 2006. 214p. Pp. 123-149.

EID, F.; PIMENTEL, A. E. B. A organização da produção em cooperativas de reforma agrária**.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXVII, Foz do Iguaçú. **Anais...** Brasília: Sober, 1999.

EVANS, P. Para além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre. 2003. v.5, n.9, p.20-62, jan./jun. 2003.

FREITAS, A. F.; BARBOSA, J. C.; FREITAS, V. P.; DIAS, M. M.; ALCANTARA FILHO, J.L. **"DRP: uma metodologia participativa no processo de incubação da ITCP/UFV"**, In: 1° CONGRESSO NACIONAL DA REDE DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVA POPULARES. Itamaracá. Anais... Itamaracá: Rede ITCPs, 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120p. (Col. Questões da Nossa Época, 84).

LEITE, S., HEREDIA, B., MEDEIROS, L., PALMEIRA, M., CINTRÃO, R. **Impactos dos assentamentos – um estudo sobre o meio rural brasileiro**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004. 391p.

LOPES, C., THEISOHN, T. **Desenvolvimento para céticos – como melhorar o desenvolvimento de capacidades**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Editora da Unesp, 2006. 368p.

MEDEIROS, L. **Luta pela terra e política fundiária: caminhos das últimas décadas**. Rio de Janeiro: Action Aid, 2004. 20p. (Projeto "Olhar Crítico).

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: O caso do programa de aquisição de alimentos.** 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) –

[13] Baseada na NBR-6023 de agosto de 2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2007.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p?

RICUPERO, R. Prefácio. In: LOPES, C., THEISOHN, T. **Desenvolvimento para céticos – como melhorar o desenvolvimento de capacidades**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Editora da Unesp, 2006. 368p. Pp. XII-XV.

SAUER, S. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: FRANÇA, C. G., SPAROVEK, G. **Assentamentos em debate**. Brasília: MDA/NEAD, 2005. 300p. Pp. 58-74.

SANTALUCIA, Mauricio. **Cooperativismo e assentamento rural na percepção do uso coletivo e individual da terra mediante metodologia q: o caso de charqueadas – RS.** 2006. 90f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS. 2006.

SCOPINHO, R. A. **Sobre cooperação e cooperativas em assentamentos rurais**. Psicologia e Sociedade, 2007. v. 19, p. 84-94.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, C. B. **Organizações e "lei de ferro das oligarquias": um estudo sobre assentamentos rurais de reforma agrária.** 2003. 190f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2003.

SOUZA, M. A de. Processos educativos e organização de formas cooperativas de produção em assentamentos rurais do MST. **Revista Educação Temática Digital**, Campinas, v.4, n.1, p.78-100, dez. 2002.

TATAGIBA, M. C., FILÁRTIGA, V. **Vivendo e aprendendo com grupos: uma metodologia construtivista de dinâmica de grupo**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. 156p.

(MDS, 2008).

(Abramovay, 2001).