

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**Tese de Doutorado**

**A TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA  
De traduções e de controvérsias na análise do Plano Brasil Sem Miséria  
Rural no norte do estado de Minas Gerais**

**Daniela Aparecida Pacífico**

**2016**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA**

**De traduções e de controvérsias na análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte  
do estado de Minas Gerais**

**Daniela Aparecida Pacífico**

*Sob a Orientação do Professor*

**Dr. Nelson Giordano Delgado**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em **Ciências Sociais** no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro  
Outubro de 2016

320.6098151 Pacífico, Daniela Aparecida.

P117t A territorialização da ação pública: de traduções e de  
T controvérsias na análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte do estado de Minas Gerais / Daniela Aparecida Pacífico, 2016.

283 f.

Orientador: Nelson Giordano Delgado.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 269-283.

1. Política pública - Teses. 2. Extensão rural - Teses. 3. Pobreza rural - Teses. 4. Desenvolvimento rural - Teses. I. Delgado, Nelson Giordano. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

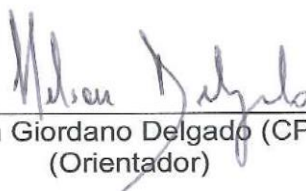
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade (CPDA)

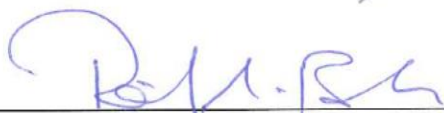
**DANIELA APARECIDA PACÍFICO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para  
obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 07/10/2016.



Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado (CPDA/UFRRJ)  
(Orientador)



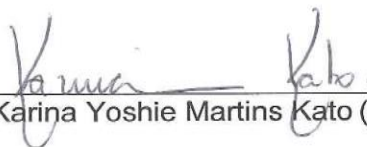
Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa (UNIMONTES/MG)



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mônica Schröder (UFABC/DF)



Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite (CPDA/UFRRJ)



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karina Yoshie Martins Kato (CPDA/UFRRJ)

*Às minhas irmãs Juliana e Fernanda,  
e para todas as mulheres que lutam pelos seus sonhos.*

*Ao Quilombo da Lapinha,  
na expectativa de levar sua mensagem ao Rio de Janeiro.*

## AGRADECIMENTOS

Como é trabalhoso escrever uma tese. Não me refiro somente ao momento da escrita, mas a todo o processo. Escrever uma tese é executar um projeto longo que guarda uma considerável distância entre o planejado e o efetivamente executado. Um projeto é “antes de tudo um instrumento de mobilização social” ou ainda “um modo de ação” e, nesse sentido, ele acaba dizendo muito sobre nós. Eu não fujo à regra e sou da opinião de que uma tese não se escreve sozinho(a). Assim, a narrativa que o leitor encontrará nos capítulos a seguir não seria possível sem a contribuição de pessoas e instituições fundamentais que listo adiante para registrar meu agradecimento.

Começo agradecendo ao meu orientador Prof. Nelson Giordano Delgado. Ter sido sua orientanda durante esses anos todos foi realmente uma honra para mim. Obrigada por ter sido um professor excelente e um orientador presente, que acompanhou de perto minhas decisões acadêmicas e profissionais, sempre me ensinando um pouco mais sobre a vida, sobre a academia e sobre política. Durante esses quatro anos e meio minha admiração por ti só aumentou. Eu nunca esquecerei o quanto me apoiou e o quanto me encorajou durante o doutorado e, em especial, durante a elaboração da tese. Obrigada, caro Nelson!

Também agradeço ao corpo docente e aos funcionários do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro pelo ambiente agradável e de alta qualidade acadêmica. Em especial, agradeço à Prof<sup>ª</sup>. Cláudia Schmitt, suas aulas foram provocativas, e a bibliografia, incrível que, em traduções e controvérsias, apresentou-me uma Ciências Sociais contemporânea que foi fundamental na formulação desta tese. Obrigada! Também cabe um agradecimento especial ao Prof. Jorge Romano por suas aulas sempre animadas, suas sugestões preciosas, seus questionamentos acerca do lugar do “público” e da “política” na análise das políticas públicas foram sempre lembrados por mim durante o percurso do doutorado. Obrigada! Muito obrigada também, e em especial, ao Prof. Sérgio Leite. Ter cursado sua disciplina, e ter conhecido uma bibliografia atualizada sobre a análise de políticas públicas, foi fundamental para a definição dos caminhos desta tese. Obrigada!

Meu duplo agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Primeiramente, pela bolsa de doutorado para que eu pudesse me dedicar à

minha tese enquanto morei no Rio de Janeiro, e pela bolsa de doutorado no exterior para que pudesse realizar estágio na França. Ambas foram fundamentais para a minha formação.

Agradeço aos pesquisadores brasileiros que conduziram o Projeto de Cooperação Internacional CAPES-COFECUB denominado *Território, pobreza e políticas públicas: uma abordagem pela territorialização*. No Brasil, o projeto reuniu estudiosos do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ) e do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE/UFSC). Agradeço pela oportunidade de ter sido envolvida em discussões acadêmicas de alto nível, e também pela convivência com esse grupo de pesquisa que muito qualificou meu processo de formação. Obrigada! Estendo também o agradecimento às colegas Andréia Tecchio e Carla Morsch com quem tive a oportunidade de conviver e aprender bastante antes da missão de estudos.

A minha gratidão aos pesquisadores franceses deste mesmo projeto, isto é, aos estudiosos da *Unité Mixte de Recherche Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement, du Centre International de la Recherche Agronomique pour le Développement* (UMR Art-Dev/Cirad). Meu agradecimento se estende ainda pelo fato de ter sido junto ao grupo francês que realizei meu estágio de doutorado em Montpellier, na França. Nas reuniões, seminários e workshops que participei durante o estágio tive a oportunidade de discutir ideias, receber sugestões e avançar na elaboração da tese. Muito obrigada a todos/as.

Agradeço de modo muito especial ao Prof. Philippe Bonnal (*in memoriam*) pela cordialidade com que me recebeu na UMR ART-Dev e me inseriu nas atividades acadêmicas. Agradeço-o pela leitura atenta e crítica de meus textos quando estes eram ainda tão preliminares. Esse trabalho de professor dedicado contribuiu enormemente para com o trabalho que apresento a seguir. Obrigada por ter dedicado tempo para discutir comigo os instrumentos da ação pública e ter se indignado sobre a capacidade de seleção contida na Declaração de Aptidão ao Pronaf. Obrigada ainda pela gentileza extra com que me apresentou Montpellier, sugerindo desde o local para morar e onde aperfeiçoar meu francês, até o melhor restaurante da cidade e a melhor *sophrologue* do mundo, Jussara Braz Bonnal, a quem também registro meu agradecimento. Jussara, sua companhia e profissionalismo tornaram minha estada na França ainda melhor.

Outro agradecimento especial é para a Prof<sup>a</sup> Catherine Sélیمانovski, que foi minha orientadora durante o estágio no exterior. Obrigada pela receptividade e pela fineza com que conduziu o nosso trabalho. Agradeço imensamente sua disposição em discutir comigo os

conteúdos da tese e, para além das atividades acadêmicas, de ter sido uma ótima companhia e ter me proporcionado momentos agradáveis sob a prática de *randonée à la plage*. Agradeço também seu entusiasmo de ter realizado duas semanas de pesquisa de campo comigo aqui no Brasil durante a sua missão de estudos, em novembro de 2014. As nossas aventuras em Montes Claros/MG e em Campina Grande/PB certamente mereceriam um capítulo a mais nesta tese. *Merci Beaucoup!*

Um agradecimento bem especial também à Silvia Zimmermann, que, na ocasião de meu estágio de doutorado, realizava seu estágio de pós-doutorado. Obrigada pelas sugestões teórico-metodológicas, de leitura, pela companhia maravilhosa, e pelas sugestões sempre de muito bom gosto. Não esquecerei o quanto você foi presente naqueles dias iniciais.

Como se não bastasse todas as coisas boas que o estágio de doutorado me proporcionou, ainda falta registrar uma: a melhor companhia que alguém poderia ter *dans le bureau* de trabalho, eu tive, a da Prof<sup>a</sup>. Maria Nazareth Baudel Wanderley, a quem agradeço pela companhia extremamente agradável e delicada, por ter ouvido minhas dúvidas em relação à tese, ter me sugerido leituras interessantíssimas e por ter me presenteado com o *Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil*, o nome do livro realmente faz jus ao seu belíssimo conteúdo, e é realmente um saber necessário. Obrigada! Cristiano e eu agradecemos ainda a você e a Abdias pela companhia durante os jogos da Copa do Mundo de 2014.

A minha pesquisa de campo no Norte de Minas não teria sido possível se não fosse a colaboração de muitas pessoas. Agradeço a Aline Souza e a Tiago Salles e, assim, agradeço a todos os colaboradores/as do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas que me receberam, convidaram-me para participar de atividades, concederam-me entrevistas e me apresentaram o Norte de Minas de um modo muito especial. Agradeço também ao Osmar Antunes, ao Jader Murta e a Maria Aparecida Fagundes e, assim, agradeço a todos/as os extensionistas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais, que pacientemente me concederam entrevistas, acompanharam-me em visitas às famílias dos agricultores/as e que também me apresentaram o Norte de Minas de modo muito especial. Agradeço aos agricultores e agricultoras que dedicaram um pouco do seu tempo para me contar sobre seus projetos produtivos, suas vidas e anseios. Vocês me fizeram perceber o quanto de *outras coisas* envolve uma implementação de uma política pública. Obrigada!

Agradeço ainda aos pesquisadores do Núcleo de Investigação Interdisciplinar Socioambiental (NIISA), da Unimontes Montes Claros, que me convidaram para participar de



reuniões de pesquisa e me concederam entrevistas. Um agradecimento especial também ao Núcleo de Estudos em Extensão Rural e Desenvolvimento Agroecológico (NERUDA), da Unimontes Janaúba, que também contribuiu com a pesquisa que apresento aqui. A receptividade de ambos os núcleos me fez sentir tão menos forasteira, e a inserção que possibilitaram foi fundamental para eu entender um pouco mais o norte de Minas Gerais.

A etapa da pesquisa realizada em Brasília também contou com inúmeras contribuições de amigos e amigas na facilitação de agendas. Agradeço a Otávio Deves, a Roberta Lange e a José Rui Ferreira, primeiramente, pela amizade e companheirismo durante os cursos de capacitação do Plano Brasil Sem Miséria Rural que realizamos juntos em 2011 e 2012, pela confiança que sempre depositaram em mim e expectativa de que este trabalho que apresento aqui pudesse registrar um pouco de tudo o que foi o Plano no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em um segundo momento, eu os agradeço pelo esforço com as agendas com os entrevistados tanto no âmbito do MDA como no do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Aos entrevistados nestes ministérios também agradeço, mas que, para manter o sigilo da fonte, não citarei aqui nominalmente. Sintam-se lembrados. E muito obrigada!

Um agradecimento especial ao amigo e presidente da Associação Brasileira de Agroecologia José Antônio Costabeber (*in memoriam*) e, assim, agradeço a todos da Diretoria da ABA-Agroecologia da gestão 2012/2013, da qual fiz parte como primeira tesoureira e que, por conta do meu estágio de doutorado no exterior, não pude estar presente no IX Congresso Brasileiro de Agroecologia, que aconteceu em Porto Alegre, em novembro de 2013. Obrigada pela compreensão! Também agradeço à atual presidente da associação, gestão 2016/2017, Irene Cardoso, que tem relevado as minhas ausências como primeira secretária confiante de que este projeto tese está chegando ao fim. Obrigada, Irene!

Outro momento importante do meu percurso no doutorado foi ter participado do projeto *Acompanhamento e análise de políticas e desenvolvimento rural*, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em Brasília, sob a coordenação de Brancolina Ferreira, onde trabalhei como Pesquisadora Assistente III na elaboração do Boletim de Políticas Sociais nº 24, durante o ano de 2015. Agradeço imensamente à coordenação do projeto por ter tido a oportunidade de conviver com pesquisadores de tão alto nível. Alexandre Arbex, Marcelo Galiza, Fábio Alves e Leonardo Martins, eu aprendi muito com vocês! Aprendi sobre as políticas públicas, o desenvolvimento rural e também aprendi mais sobre as coisas que fazem sentido na vida. Obrigada pela

confiança, pela motivação, por me incentivar a participar de seminários e de debates interessantíssimos que aconteceram no IPEA durante meu estágio.

Com a minha chegada ao IF-Goiano, Campus Ceres/GO, em janeiro de 2016, como professora de sociologia e extensão rural, outro grupo de pessoas foi envolvido (in)diretamente ao meu projeto tese. Nesse sentido, cabe um agradecimento especial a Mairon Marques e a Miriam Macedo, pelo esforço em ajustar meus horários de modo a “sobrar tempo” para a escrita da tese. Muito obrigada aos dois! E também a Natália Lousada, Fausto de Melo, Juliana Duarte, Rosilene Santana, Joseany Cruz, Deomar Plácido, Aurélio Martinez, Patrícia Faquinello e Luís Sérgio Rodrigues, colegas de trabalho que, além de terem tornado meus dias mais iluminados nas montanhas ceresinas, têm me apresentado uma agricultura familiar diversificada neste norte do estado de Goiás.

Agradeço também aos meus amigos e amigas, que, ao fazerem parte disto tudo, por estarem sempre comigo, tornaram os dias mais leves e felizes: Daniela Egger, Gerardo Cerdas, Lorena Moraes, Márcio Ranauro, Fernanda Nagem, Vanessa Schottz, José Renato Porto, Mariana Santarelli, Davi Costa e Janaína Sevá. Aos amigos em Brasília um agradecimento especial a Cláudia Itaborahy e Igor Teixeira, pelos longos anos de amizade e por terem nos presenteado com o afilhado mais lindo do mundo, o João. A Larissa Vieira e Volnei Porfírio, Otávio Deves e Flávia Pérez, obrigada pelas companhias maravilhosas e por sempre nos receber entre uma partida e uma chegada. A Priscila Vicente, por ter sempre, nestes 14 anos de amizade, um tempo para me visitar, cuidar mim, no Rio, na França, em Brasília, e que tem desejado muito que eu termine esta tese para a gente mudar de assunto.

Agradeço à minha família! Minha mãe Sonia, meu pai Luiz, minhas irmãs Juliana e Fernanda, que com tanto amor acreditaram neste projeto e vivenciaram de perto como é trabalhoso (e maravilhoso) formar uma doutora. Obrigada por não terem desistido da minha companhia em meio a tantas ausências. Um registro carinhoso à minha afilhada Isabelly (a Isabelinha-da-madrinha) que, desde que se entende por gente, escuta falar que a madrinha está estudando para o doutorado no Rio de Janeiro, e que já chorou dizendo que queria ir ao Rio de Janeiro brincar com a madrinha. Que o tempo de agora em diante não passe na velocidade do jamaicano Usain Bolt (o homem mais rápido do mundo) e que a gente consiga brincar mais. Agradeço também ao Sr. Antenor e a D. Adelira, os melhores sogros que alguém pode ter. E, claro, ao meu marido e companheiro, Cristiano. Para você, Cris, fica meu agradecimento mais que especial por ter sido presente, carinhoso e paciente em todos os momentos e por, ao

iniciarmos este projeto tese juntos, termos conseguido manter nós dois como prioridade sempre. Muito obrigada!

Com tantas participações, cabe mencionar que os limites desta tese são todos meus e que os méritos todos, das pessoas e das instituições que estiveram comigo.

## RESUMO

PACÍFICO, Daniela Aparecida. **A territorialização da ação pública: de traduções e de controvérsias na análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte do estado de Minas Gerais.** 2016. n° 283. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

O objetivo desta pesquisa é o de analisar o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural para compreender a territorialização da ação pública no norte do estado de Minas Gerais, Semiárido brasileiro, no período 2011-2015. Para tal, apresenta-se uma cartografia social e territorial dos envolvidos com a implementação do Plano, reflete-se sobre a noção de território e territorialização, analisa-se os elementos programados e discricionários da política pública em questão, e elabora-se uma definição de territorialização dando ênfase à carga de agência dos atores sociais do território no processo de implementação. O Plano Brasil Sem Miséria Rural conjuga ações públicas governamentais em torno do enfrentamento da pobreza rural no Brasil e foi criado no bojo da ampliação de direitos sociais. Para sua implementação no Norte de Minas são mobilizados grupos sociais – geraizeiros, caatingueiros, indígenas, quilombolas e vazanteiros, o público – movimentos sociais, instituições governamentais, gestores públicos, organizações da sociedade civil, leis, decretos, Chamada pública de assistência técnica e extensão rural, declaração de aptidão ao Pronaf, sistemas de gestão, projeto produtivo e de suporte tecnológico, o ambiente do Gerais e a água, que, entre traduções dos instrumentos da ação pública e controvérsias sociotécnicas, disputam a implementação da política pública. Apoiando-se nas abordagens teóricas de Callon (2003; 1984; 1981), Callon, Lascoumes e Barthe (2001); Latour (1994; 2003), Lascoumes e Le Galès (2009; 2012) e Leite *et al* (2010), é proposta uma definição de territorialização da ação pública, a partir do (e para o) caso do Norte de Minas, percebendo-a como uma categoria híbrida, considerando o público do Plano e os atores não humanos em relação na rede sociotécnica, com o objetivo de carregá-la de agência por meio de modos de ação, de identidades de ação e de formas de objetivação do real. A partir da pesquisa de campo realizada de setembro de 2013 a abril de 2015, por meio de entrevistas, diário de campo, observações e registros fotográficos, discutem-se as distintas apropriações e traduções dos atores (CALLON, 2003), nos quais são reveladoras de posições e controvérsias em torno da ciência e da técnica. Portanto, para chegar a uma definição de territorialização, analisam-se os atores envolvidos e os recursos que eles dispõem como forma de caracterizar as configurações locais, isto é, os sistemas locais de ação pública junto à sua história de interações e compromissos, uma vez que estes elementos revelam o fenômeno de coprodução da ação pública. Conclui-se que a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, no Norte de Minas, é uma territorialização da ação pública na qual fica evidente que há mais atores, projetos e objetivos do que a política pública tem considerado. Ao evidenciar os meandros da implementação, afirma-se ainda que os processos de desconcentração administrativa, de descentralização política, de democratização de espaços de formulação e reformulação de políticas públicas, articulados aos sistemas locais de ação (as instituições, os parceiros, a organização da atuação, o público, a apropriação e a tradução dos instrumentos e as controvérsias sociotécnicas) caracterizam o fenômeno da coprodução da ação pública no Norte de Minas e estão na gênese da territorialização.

**Palavras-chave:** políticas públicas; extensão rural; pobreza rural; desenvolvimento rural.

## RÉSUMÉ

PACÍFICO, Daniela Aparecida. **La territorialisation de l'action publique : les traductions e les controverses dans l'analyse du Plan Brésil Sans Misère Rurale dans le nord d'État de Minas Gerais.** 2016. n° 283. Thèse (Doctorat en sciences sociales, le développement, l'agriculture et la société). Institut des sciences humaines et sociales, Département du développement, de l'agriculture et de la société, Université fédérale rurale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brésil 2016.

L'objectif de cette recherche est d'analyser le processus du Plan Brésil Sans Misère Rurale pour comprendre la territorialisation de l'action publique dans le nord d'État de Minas Gerais, la région semi-aride du Brésil dans la période 2011-2015. À cette fin, nous présentons une cartographie sociale et territoriale impliqué dans la mise en œuvre du Plan pour réfléchir sur la notion de territoire et territorialisation, sur les éléments de la politique publique en question à partir des éléments programmés et discrétionnaires, et établit une définition de territorialisation soulignant l'agence des acteurs sociaux du territoire dans le processus de mise en œuvre. Le Plan Brésil Sans Misère Rurale combine des actions publiques autour du visage de la pauvreté rurale au Brésil et a été créé à la suite de l'expansion des droits sociaux au pays. Pour la mise en œuvre dans le Nord du Minas Gerais sont mobilisés des groupes sociaux - *geraizeiros*, *caatingueiros*, indigène, *quilombolas* - mouvements sociaux, des institutions gouvernementales, les gestionnaires publics, des organisations de la société civile, les lois, la vulgarisation rural, les documents que se référant à PRONAF, les systèmes de gestion, le projet productif et le projet de soutien technologique, l'environnement du Gerais, et l'eau, qui, parmi les traductions des instruments d'action publique et les controverses socio-techniques, cherchent à prendre la mise en œuvre de la politique publique. Dessin sur les approches théoriques de Callon (2003; 1984; 1981), Callon, Lascoumes et Barthe (2001); Latour (1994, 2003), Le Galès Lascoumes (2009; 2012) et Leite et al (2010), il propose une définition de territorialisation de l'action publique, à partir de (et pour le) nord de Minas Gerais, percevant comme une catégorie hybride, compte tenu du régime public et les acteurs non-humains en ce qui concerne le réseau socio-technique, afin de mener à son agence à travers des modes d'action, des identités d'action et les formes de objectivation du réel. De la recherche de terrain menée depuis de Septembre 2013 à Avril 2015, à travers des interviews, des observations et des enregistrement photographique discutant des différents traductions des acteurs (Callon, 2003), qui sont révélateurs des positions et controverses autour de la sciences et de la technique. Par conséquent, pour arriver à une définition de territorialisation, analyse les acteurs concernés et les ressources dont ils disposent afin de caractériser les paramètres locaux, à savoir, les systèmes d'action publique locale avec son histoire des interactions et des engagements, une fois que cela implique le phénomène de co-production l'action publique. Il a été conclu que la mise en œuvre du Plan Brésil Sans Misère Rurale dans le nord de Minas Gerais est une territorialisation de l'action publique dans laquelle il est clair qu'il ya plus d'acteurs, les projets et les objectifs que la politique publique est considérée. Pour mettre en évidence la complexité de la mise en œuvre, il est précisé que le processus de décentralisation administrative, la décentralisation politique, des espaces de formulation de démocratisation et de reformulation des politiques publiques, articulé aux systèmes locaux d'action publique (institutions, partenaires, l'organisation, le public cible, l'appropriation et la traduction des instruments, et des controverses socio-techniques) caractérisent le phénomène de la co-production de l'action publique dans le nord de Minas Gerais et sont la genèse de territorialisation.

**Mots-clé:** politique publique; vulgarisation rural; pauvreté rurale; développement rural.

## ABSTRACT

PACÍFICO, Daniela Aparecida. **The territorialization of public action: translations and controversy in the analysis of Plan Brazil without Rural Extreme Poverty in the north of the state of Minas Gerais**, 2016. no. 283. Thesis (Doctorate in Social Sciences in Development, Agriculture, and Society). Institute of Human and Social Sciences, Department of Development, Agriculture, and Society, Federal Rural University of Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brazil, 2016.

This research aimed to analyze the implementation process of the Plan Brazil without Rural Extreme Poverty to understand the territorialization of governmental action in the north of the state of Minas Gerais, Brazilian Semi-Arid, between 2011 and 2015. To that end, a social and territorial cartography is presented of those involved in the implementation of the Plan, a reflection is made on the notion of territory and territorialization, the programmed and discretionary elements of the public policy in question are analyzed, and a definition of territorialization is created emphasizing the agency of social actors from the territory in the implementation process. The Plan Brazil without Rural Extreme Poverty congregates governmental actions in the fight against rural poverty in Brazil and was created in the wake of the broadening of social rights. For its implementation in the north of Minas Gerais, social groups – *geraizeiros*, *caatingueiros*, indigenous and *quilombola* populations, and *vazanteiros*, the target public –, social movements, governmental institutions, public managers, grassroots organizations, laws, decrees, public call for tech support and rural extension, statement of suitability to Pronaf, management systems, productive and technological support project, the environment of Gerais, and the water, which, among translations of the public action instruments and social-technical controversies, fight over the implementation of the public policy. Based on the theoretical approaches by Callon (2003; 1984; 1981), Callon, Lascoumes and Barthe (2001), Latour (1994; 2003), Lascoumes and Le Galès (2009; 2012), and Leite *et al.* (2010), a definition of territorialization of public action is proposed from (and for) the case of north of Minas Gerais, realizing it as a hybrid category, considering the target public of the Plan and the non-human actors related to the social-technical network aiming to bestow it with agency through modes of action, of action identities, and of ways of objetivization of the real. From the field research carried out between September 2013 and April 2015, using interviews, field diaries, observations, and photographic records, the different appropriations and translations (CALLON, 2003) of the actors are discussed, which reveals positions and controversies around science and technique. Therefore, in order to arrive at a definition of territorialization, the actors involved and the resources available to them are analyzed as a manner of characterizing the local configuration, i.e., the local systems of public action along with its history of interactions and commitments, since those elements reveal the phenomenon of co-production of public action. It is concluded that the implementation of the Plan Brazil without Rural Extreme Poverty, in the north of the state of Minas Gerais, is a territorialization of public action that demonstrates there are more actors, projects, and goals than the public policy has considered. By evidencing the meanders of the implementation, it is also stated that the processes of administrative deconcentration, of public decentralization, of democratization of spaces of formulation and reformulation of public policies, articulated with the local action systems (institutions, partners, organization of action, the public, the appropriation and translation of the instruments, and the social-technical controversies) characterize the phenomenon of co-production of public action in the north of Minas Gerais and are in the genesis of territorialization.

**Keywords:** public policies; rural extension; rural poverty; rural development.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mesorregiões Geográficas do Estado de Minas Gerais com destaque para o Norte de Minas.....	36
Figura 2 – Área de atuação da SUDENE em relação à área do Semiárido brasileiro.....	45
Figura 3 – Mapa dos Territórios da Cidadania no Brasil.....	49
Figura 4 – Mapa das Unidades Regionais Da Emater/MG no Norte de Minas.....	51
Figura 5 – Área de atuação do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas.....	57
Figura 6 – Territórios tradicionais e municípios Correspondentes.....	59
Figura 7 – Paisagem do Norte Minas, ao fundo a Serra do Espinhaço, Espinosa/MG, set./2013.....	61
Figura 8 – Rio São Francisco, travessia da balsa em Manga/MG, abril/2015.....	61
Figura 9 – Vista panorâmica, município de Francisco Sá/MG, nov./2014.....	93
Figura 10 – Quilombo de Poções, Comunidade Poções I, Francisco Sá/MG, nov./2014.....	93
Figura 11 – Quilombo de Poções, Comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.....	93
Figura 12 – Reunião de planejamento da produção da padaria quilombola da Associação de Mulheres do Quilombo do Gortuba, Comunidade Malhada Grande, Catuti/MG, set./2013.....	103
Figura 13 – Visita à Ruth da Conceição, Comunidade Barreiro, Mato Verde/MG, set./2013.....	105
Figura 14 – I Encontro da Agrobiodiversidade, Praça de Esportes, Montes Claros/MG, out./2013.....	107
Figura 15 – Travessia do Rio São Francisco e Sede da Associação dos Vazanteiros, out./2013.....	109
Figura 16 – Caravana agroecológica de vazanteiros e quilombolas à Terra Indígena Xakriabá, Itacarambi/MG, out./2013.....	111
Figura 17 – Marcha pelos direitos e Feira da Agrobiodiversidade, Montes Claros/MG, out./2013.....	115
Figura 18 – Quilombo de Poções, Francisco Sá/MG, nov./2014.....	118
Figura 19 – Roda de Conversa, Comunidade Água Boa, Rio Pardo de Minas/MG, nov./2014.....	118
Figura 20 – Da esquerda para direita: UPA instalada pela Embrapa e galinheiro desenvolvido pela Emater/PB, Município de São Sebastião Lagoa de Roça/PB, nov./2014.....	122
Figura 21 – Mapa dos conflitos ambientais no Norte de Minas.....	129

Figura 22 – I Mutirão de Povos e Comunidades, São João das Missões/MG, abril/2015.....	130
Figura 23 – No sentido horário: placa dizendo que o Governo Federal reconhece o Quilombo; procissão de Santo Expedito; habitação de pau-a-pique com cisterna/ASA; simpática Deca em seus afazeres domésticos, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso/MG, abril/2015.....	133
Figura 24 – Construção do biodigestor e produção de pães, Quilombo do Gortuba, Catuti/MG.....	135
Figura 25 – Crianças Xakriabá, Aldeia Brejo Mata a Fome, São João das Missões/MG, abril/2015.....	139
Figura 26 – Crianças Vazanteiras, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso/MG, abril/2015.....	139
Figura 27 – Mapa do Território da Cidadania Serra Geral em Minas Gerais.....	166
Figura 28 – Projeto produtivo de suínos, Comunidade Barreiro, em Espinosa/MG, set/2013.....	190
Figura 29 – PAIS de Frederico Gomes Barbosa, Comunidade Pajeú, Janaúba/MG, abril/2015.....	190
Figura 30 – Visita à família de Alcione Pereira de Oliveira Alves, projeto produtivo para equipar a padaria, Comunidade Lapinha, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso/MG, abril/2015.....	213
Figura 31 – Visita à família de Dulcinete De Souza Salles, projeto produtivo de horta, Comunidade Pajeú, Janaúba/MG, abril/2015.....	217
Figura 32 – Localização dos 14 territórios de atuação da Embrapa com projetos de suporte tecnológico para o Plano Brasil Sem Miséria Rural.....	240
Figura 33 – Visita à família de Ida Dias, Comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.....	260
Figura 34 – Visita ao projeto produtivo de Sonia de Brito, Comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.....	260
Figura 35 – Visita ao projeto produtivo de Amanda Alves, Comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.....	260
Figura 36 – Vazanteiros do Rio São Francisco.....	267
Figura 37 – Casa de Farinha (1), Assentamento Nossa Senhora do Livramento, Sítio Olho d'água, Bananeiras/PB, nov./2014.....	268
Figura 38 – Casa de Farinha (2), Assentamento Nossa Senhora do Livramento, Sítio Olho d'água, Bananeiras/PB, nov./2014.....	268



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação entre a Unidade Regional da Emater/MG e a microrregião geográfica.....	52
Quadro 2 – Contabilidade do material produzido e coletado na pesquisa de campo.....	97
Quadro 3 – Resumo de visitas realizadas e atividades acompanhadas durante a 1ª etapa de campo.....	106
Quadro 4 – Resumo de visitas realizadas e atividades acompanhadas durante a 3ª etapa de campo.....	119
Quadro 5 – Resumo de visitas às famílias – 4ª etapa de campo.....	123
Quadro 6 – Entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo no estado da Paraíba.....	123
Quadro 7 – Resumo de visitas realizadas e atividades acompanhadas durante a 4ª etapa de campo.....	136
Quadro 8 – Entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo em Minas Gerais e Brasília.....	137
Quadro 9 – Principais linhas de pobreza das políticas públicas brasileiras.....	148
Quadro 10 – Chamadas públicas para implementação do plano, 2011.....	163
Quadro 11 – Municípios do TC Serra Geral em relação à Chamada pública nº 01/2011.....	165
Quadro 12 – Critérios de avaliação da equipe técnica e pontuação máxima, por Chamada.....	196
Quadro 13 – Atividades do plano previstas nas Chamadas nº01, 02 e 03 de 2011.....	199
Quadro 14 – Projetos de suporte tecnológico por estado, Unidade da Embrapa e Território da Cidadania, projetos transversais 1, 2 e 3, e de apoio (comunicação e monitoramento).....	238

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Caracterização do Território da Cidadania Serra Geral, Minas Gerais, Brasil.....	54
Tabela 2 – Distribuição da população e da população em extrema pobreza, 2010.....	150

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABA-AGROECOLOGIA – Associação Brasileira de Agroecologia  
ACT/BSM – Acordo de Cooperação Técnica do Brasil Sem Miséria  
ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste  
AGROAMIGO – Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste  
ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
APROVI – Associação de produtores rurais e de moradores dos vales do rio Itacarambi e Peruaçu  
ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro  
ASPTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
ATES – Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BF – Bolsa Famílias  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BSM – Brasil Sem Miséria  
CAA/NM – Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas  
CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais  
CF. FIGURA – Confira a figura  
CIMI – Conselho Indigenista Missionário  
CLT – Regime de trabalho da Consolidação das Leis do Trabalho  
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CODECEX – Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco  
COFECUB – Comité français pour l'évaluation des universitaires et de coopération scientifique avec le Brésil  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONJUR – Consultoria Jurídica  
CONSADS – Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COOPAAB – Cooperativa de Agricultores Familiares Extrativistas de Água Boa II  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DATER/MDA – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário  
DF – Distrito Federal  
DFPEP/SESAN/MDS – Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
DTT – Departamento de Transferência de Tecnologia  
EMATER/MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais  
EMATER/PB – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER – Empresa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais  
ESCT – Estudos Sociais sobre a Ciência e a Técnica  
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural  
FETAEMG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais  
FISSET – Fundo de Investimento Setorial  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
GAL – Grupo de Ação Local  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
IEF – Instituto Federal de Florestas de Minas Gerais  
IEP – Integração Extrativismo-pecuária  
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
III ENA – III Encontro Nacional de Agroecologia  
ILEP - Integração lavoura-extrativismo-pecuária  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LEADER – Liaison Entre Actions de Développement de L'Europe Rural  
MCR – Manual de Crédito Rural

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
MG – Minas Gerais  
MIN – Ministério da Integração Nacional  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NEDET – Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial  
NERUDA – Núcleo de Estudos em Extensão Rural e Desenvolvimento Agroecológico  
NIISA – Núcleo de Investigação Interdisciplinar Socioambiental  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura.  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OPPA – Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura  
P1+2 – Programa Uma Terra Duas Águas  
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PAIS – Produção Agroecológica Integrada e Sustentável  
PB - Paraíba  
PBSM – Plano Brasil Sem Miséria Rural  
PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural  
PCT/PNUD – Programa de Cooperação Técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNDR – Política nacional de desenvolvimento regional  
POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados  
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento do Nordeste  
PROAP – Programa de Apoio à Pós-Graduação  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PTDRS – Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável  
RENIVA – Rede de multiplicação e transferência de manivas de mandioca com qualidade genética e fitossanitária

REPALMA - O Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Palma Forrageira  
RURALMINAS - Fundação Estadual de Terras  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SDT/MDA – Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário  
SIATER – Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural  
SIBRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural  
SIG@BSM – Sistema de Gestão da Informação do Brasil Sem Miséria  
SIG@SUSTENTÁVEL - Sistema de Gestão da Informação do Pronaf Sustentável  
SIT – Sistema de Informação Territorial  
SOCLA – Sociedade Latinoamericana de Agroecologia  
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste  
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUDESUL - Superintendência de Desenvolvimento do Sul  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TC – Território da Cidadania  
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
UF – Unidade da Federação  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPR – Unidade Familiar de Produção Rural  
UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
UMR ART-DEV/CIRAD - Unité Mixte de Recherche Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement, du Centre International de la Recherche Agronomique pour le Développement  
UNICAFES – União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária  
UPA – Unidade Produtiva de Aprendizagem  
UPF – Unidade de Produção Familiar  
UR – Unidade Regional  
VOL – Volume

## CONVENÇÕES

Palavras em *itálico* expressam ênfases e também palavras em língua estrangeira.

Os colchetes foram empregados para fins didáticos e significam intervenções da autora.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	25
PARTE I – TEMPO, TERRITÓRIO, ATORES SOCIAIS E PARTICULARIDADES.....	33
1 GRAMÁTICA DE ATUAÇÃO DO ESTADO E CONFORMAÇÃO TERRITORIAL PREGRESSA AO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL NO NORTE DE MINAS .....	34
1.1 DO COMBATE À SECA À CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO: A INTERVENÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL.....	35
1.1.1 O polígono da seca .....	37
1.1.2 A área de atuação da SUDENE.....	39
1.1.3 A persistência estrutural .....	40
1.1.4 O Semiárido brasileiro .....	44
1.1.5 A noção de território da cidadania .....	47
1.2 <i>PROJETOS</i> TERRITORIAIS E SENTIDOS: DA MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA AOS POVOS DO LUGAR .....	50
1.2.1 As Unidades Regionais da Emater/MG.....	50
1.2.2 A territorialidade das comunidades tradicionais e o CAA/NM.....	55
2 TERRITÓRIO E TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA .....	62
2.1 DO TERRITÓRIO ENQUANTO ELEMENTO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL NA INTERVENÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL .....	62
2.1.1 Iniciativa LEADER para o desenvolvimento territorial.....	67
2.1.2 A metodologia negociada da FAO para o desenvolvimento territorial .....	69
2.2 DAS DIMENSÕES E DAS INTERFACES DA TERRITORIALIZAÇÃO .....	71
2.2.1 A territorialização do ponto de vista da intervenção pública governamental.....	75
2.2.2 A territorialização da governança e a mudança na atuação do Estado.....	77
2.2.3 A territorialização das políticas públicas: desconcentração, controle social e o quê mais? .....	81
2.2.4 A territorialização do desenvolvimento e a dinâmica econômica e social endógena.....	84
2.2.5 Apropriação, tradução, público e parceiros na territorialização da ação pública .....	89
3 A PESQUISA DE CAMPO: POR QUE CONSIDERAR O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL UMA TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA?.....	94
3.1 A PESQUISA DE CAMPO E O TERRITÓRIO DA DIVERSIDADE.....	96
3.1.1 Etapa 1: de 13 a 20 de setembro de 2013 – diário de campo vol.1 (MG) .....	97
3.1.2 Etapa 2: de 07 a 11 de outubro de 2013 – diário de campo vol. 2 (MG) .....	106
3.1.3 Etapa 3: de 09 a 14 de novembro de 2014 – diário de campo vol. 3 (MG) 1ª parte.....	116
3.1.4 Etapa 4: de 15 a 22 de novembro de 2014, pesquisa exploratória no território da Borborema, na Paraíba, diário de campo vol. 3 (PB) 2ª parte.....	119
3.1.5 Etapa 5: de 09 a 30 de março de 2015, em Brasília – MDA, MDS e Embrapa (DF).....	124
3.1.6 Etapa 6: de 08 a 24 de abril de 2015 – diário de campo vol. 4 (MG).....	126

PARTE II – DA INTERVENÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL PROGRAMADA À AÇÃO PÚBLICA COPRODUZIDA .....	140
4 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL, APROPRIAÇÃO E TRADUÇÃO DOS INSTRUMENTOS: OS ELEMENTOS PROGRAMADOS E OS DISCRICIONÁRIOS .....	141
4.1 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A FUNÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA O CAMPO .....	142
4.1.1 O instrumento: diretrizes, objetivos, gestão e eixos de atuação .....	142
4.1.2 A linha da pobreza do Plano Brasil Sem Miséria.....	147
4.1.3 A identificação da população extremamente pobre no rural: CadÚnico e DAP .....	150
4.1.4 A Chamada pública e a contratação de assistência técnica e extensão rural .....	158
4.2 A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO EM PERSPECTIVA: DO SISTEMA LOCAL À REDE SOCIOTÉCNICA .....	167
4.2.1 A seleção das famílias e as regras de aplicação: interpretação, ajuste e negociação.....	170
5 CONTROVÉRSIA SOCIOTÉCNICA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL: PONTOS DE VISTA SOBRE OS PROJETOS E IDENTIDADE DE AÇÃO .....	191
5.1 O PROJETO PRODUTIVO: MODO DE AÇÃO E OBJETIVAÇÃO DO REAL .....	194
5.1.1 O programa de fomento como conjunto de atividades interdependentes .....	195
5.1.2 O projeto produtivo como modo de ação em múltiplas escalas .....	211
5.2 O PROJETO SUPORTE DA EMBRAPA: DE TRADUÇÕES E DE CONTROVÉRSIAS ....	231
5.2.1 No Território da Cidadania Serra Geral: a distribuição de sementes .....	232
5.2.2 Em Brasília, na Embrapa Produtos e Mercados: a distribuição de sementes .....	234
5.2.3 Para além da distribuição de sementes: a proposição da Embrapa.....	237
5.2.4 A “rede de parceria para o desenvolvimento sustentável”: as Unidades de Aprendizagem no Norte de Minas .....	243
5.2.5 O confronto de materiais genéticos e o retorno da comunidade à Embrapa .....	250
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	261
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	269



## INTRODUÇÃO

Revi madrugar, quando esbarramos, na beira duma vereda pagã, por repouso. Aurora: é o sol assurgente – e os passarinhos arroteiros. Cá o céu tomou as tintas. Aí retoquei muita lembrança madraça, como se estivesse no antigamente. Fez falta foi café; mas comemos farofa, bebemos um gole d'água. O Quipes apanhou araticum maduro, ele vivia cuidando de achar as frutas em árvores e môitas. E Alaripe ajuntou gravetos e acendeu um fogo; só por calor e costume, só, que não tinha o que quantar, nem assar (Grande Sertão Veredas. João Guimarães Rosa, 2007, p.569).

Quando eu lia essas linhas, já nas páginas finais do Grande Sertão Veredas, já havia começado a pesquisa de campo no Norte de Minas, mas ainda não sabia o quanto ambos (o livro e a pesquisa) poderiam me surpreender e o quanto eu deveria estar preparada para escrever uma tese sobre pobreza rural. Que a vida no campo não é algo romântico como mostra uma parte dos estudos ou que no Semiárido brasileiro há uma diversidade de agriculturas familiares que não se parecem com o que se pode encontrar no Sul do Brasil e no oeste do estado de São Paulo – de onde venho – eu já sabia. Por ter aprendido desde muito pequena como é viver da agricultura e ter sentido na pele a rudeza do trabalho sob o dia de sol, não cheguei para a pesquisa desinformada sobre o quê me esperava, o que eu não sabia era que eu precisava ter me preparado também emocionalmente para analisar a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte do estado de Minas Gerais.

Assim começo a apresentação desta tese com um trecho de um dos escritores brasileiros que mais sabe sobre o sertão nortemineiro para, em seguida, apresentar-me e expor os objetivos de cada um dos capítulos que o leitor encontrará a seguir.

A minha graduação em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Londrina/PR me apresentou, primeiramente, a sociologia rural e, em seguida, os estudos rurais. O interesse por este último foi reforçado por meio do estágio realizado na área técnica de socioeconomia do Instituto Agrônômico do Paraná (IAPAR) e foi reafirmado durante o mestrado em Desenvolvimento Rural (PGDR) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A pesquisa de campo para a elaboração da dissertação de mestrado foi realizada junto aos cafeicultores orgânicos do norte do estado do Paraná e foi um momento muito importante da minha formação porque aprendi sobre a extensão rural governamental e não governamental e sobre os projetos de desenvolvimento que são elaborados em separado dos que deveriam ser os principais envolvidos, os agricultores. Portanto, foi ao defender a dissertação “Impasses da transição para uma agricultura de base ecológica” (PACÍFICO, 2008) que senti necessidade

de aprofundar meus estudos no tema da extensão rural, o que me levava necessariamente à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Todavia, optei pelo caminho mais longo, vamos dizer assim: antes de me preparar para o doutorado, passei 3 (três) anos trabalhando exatamente com essa política pública, como consultora técnica especializada em assistência técnica e extensão rural no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, em Brasília. Quando assumi efetivamente que era hora de me preparar para o doutorado, já não tinha mais certeza de que era essa política pública que queria estudar.

O doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), era um desejo antigo e veio se efetivar em março de 2012 com o início das aulas. O contato com a literatura contemporânea sobre o rural brasileiro e o desenvolvimento territorial tornou propensa uma reflexão acerca de políticas públicas a partir da abordagem da territorialização. O interesse por analisar o Plano Brasil Sem Miséria Rural, contraditoriamente ou não, surgiu da proposta inicial de estudar a assistência técnica e extensão rural, por ser ela que executava, à época, as ações do Plano, passando a ser, no entanto, o processo de implementação de política pública o que mais me interessava no início de doutorado.

Se durante o mestrado a motivação de análise se originou das questões levantadas pela pesquisa empírica para entender como que a extensão rural não governamental, juntamente à governamental, trabalhou o projeto de transição orgânica dos cafezais junto aos agricultores familiares sob um método produtivista e convencional de agricultura e da extensão rural – no doutorado, a decisão em dar continuidade à temática relativa à extensão rural partiu, sobretudo, de uma questão teórica influenciada pelo meu próprio percurso no doutorado no CPDA/UFRRJ. Isto é, passei a me interessar pela abordagem territorial do desenvolvimento rural, pela intervenção governamental para o desenvolvimento territorial e, principalmente, pelos processos de territorialização das políticas públicas. Desse contato surgiu a seguinte formulação: o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural é uma territorialização de ação pública? Se sim, quais as características dessa territorialização? Quem são os sujeitos envolvidos? O que está em jogo? Quais as especificidades acerca da relação entre Estado e sociedade civil organizada que a territorialização da ação pública pode revelar? Como isto se dá para o caso do Norte de Minas?

E, assim, instrumentalizada pelas disciplinas que cursei, pela literatura estudada, pela pesquisa de campo que realizei e pelo projeto de pesquisa no qual fui envolvida, apostei em analisar o Plano Brasil Sem Miséria Rural enquanto um processo de territorialização da ação

pública suspeitando que a territorialização, para o caso do Norte de Minas, trata-se de uma categoria híbrida que incorpora (1) o público-alvo do Plano no processo de implementação e compreende a rede sociotécnica com seus atores humanos e não humanos, e (2) que tem mais atores, projetos e objetivos do que a própria política pública engendra, tornando evidente assim, que a coprodução da ação pública está na gênese da territorialização.

Mas por que o Plano Brasil Sem Miséria Rural? E por que estudar a sua implementação no Norte de Minas e não em outro lugar? Para responder a primeira pergunta, cabe relatar, que minha perspectiva inicial no doutorado era a de estudar a extensão rural brasileira no contexto da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, e sua institucionalização em lei, em 2010. O desafio, contudo, era o de não fazer “mais do mesmo” e não incorrer em repetições ou reproduções, já que o tema da extensão rural no Brasil fez escola. Contudo, com as eleições presidenciais do final de 2010, 2011 é iniciado sob uma gestão federal que destaca o enfrentamento da pobreza como prioridade, com forte ênfase para estratégias de superação da pobreza rural, e é neste momento que a extensão rural assume papel importante na articulação de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. Assim, a rede de instituições governamentais e não governamentais da assistência técnica e extensão rural brasileira assume a implementação do plano articulador dessas políticas públicas, o Plano Brasil Sem Miséria Rural.<sup>1</sup> A resposta para a segunda pergunta é justificada, em parte, por ter sido no Norte de Minas que o Plano começou a ser implementado.<sup>2</sup> Desse modo, estudar a implementação do Plano, realizada pela extensão rural, no período 2011-2015, no Norte de Minas, constituiu-se o traçado inicial, e necessário, para compreender o processo de territorialização da ação pública, com seus sujeitos, características, motivações e especificidades quanto à relação entre Estado e sociedade.

Para encontrar respostas para as questões referentes ao processo de territorialização da ação pública no Norte de Minas foram escritos 5 (cinco) capítulos com base em uma extensa pesquisa de campo na qual: (i) percorri o Norte de Minas – indo muito além dos 16 municípios do Território da Cidadania Serra Geral; (ii) atravessei o rio São Francisco de balsa inúmeras vezes, inclusive muitas delas à noite e completamente no escuro, uma vez em direção ao Quilombo da Lapinha e outra voltando da Terra Indígena Xakriabá; (iii) conheci famílias de agricultores/as familiares pobres e extremamente pobres que não tinham água e mal tinham o que comer e outras que – ainda que em situação de extrema pobreza, já que essa

---

<sup>1</sup> O Plano será detalhado no capítulo 4.

<sup>2</sup> No capítulo 3 o leitor encontrará a justificativa completa da escolha do Norte de Minas como área de análise.

mazela social, essa vergonha humana que a sociedade capitalista faz questão de manter, se expressa e se expõe a partir de múltiplas dimensões, excessos, e faltas – estavam se organizando na comunidade, informando-se, lutando por direitos ou, ainda, estavam se envolvendo em processos produtivos de cunho agroecológico e experimentando modos de produzir mais adequados às suas necessidades e ao clima do Semiárido.

Também sustentam esses capítulos 63 (sessenta e três) entrevistas realizadas com representantes das instituições de assistência técnica e extensão rural governamental e não governamental, pesquisadores de universidades e instituições estaduais e federais de pesquisa, gestores públicos de ministérios, representantes de sindicatos dos trabalhadores rurais, agricultores em situação de extrema pobreza – público do Plano Brasil Sem Miséria Rural em sua diversidade de expressões e representações. Mas, antes de apresentar efetivamente os capítulos que argumentam porque o Plano Brasil Sem Miséria Rural, no Norte de Minas, pode ser compreendido como uma territorialização da ação pública, é importante que você, leitor, considere que o que virá nas páginas a seguir não é somente específico do Norte de Minas, que não diz respeito somente a quem vive no sertão ou a quem não tem *o que quentar nem assar*, nos termos de Guimarães Rosa, mas tem a ver com desigualdade social, com concentração de terras, com políticas sociais, de proteção social, com direitos, e está relacionado com o tipo de sociedade e o tipo de agricultura que se têm hoje e os que se quer para o futuro e que, em suma, envolve a mim e também a você.

Da forma como está organizada, a tese tem duas partes: a primeira, *Parte I – Tempo, território, atores sociais e particularidades* –, tem como objetivo apresentar uma cartografia social e territorial dos envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas. A segunda, *Parte II – Da intervenção pública governamental programada à ação pública coproduzida* –, analisa a territorialização da ação pública a partir de elementos programados pela intervenção pública governamental (na esfera do Estado) e dos elementos discricionários, aqueles produzidos no local, na interface entre os atores locais e a esfera do Estado. Essa Parte II tem um duplo objetivo, analisar o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural e reforçar a carga de agência dos atores locais na nossa definição de territorialização da ação pública. Desse modo, os três primeiros capítulos estão na primeira parte, e os demais, na segunda. Tal forma de organização não tem como finalidade que cada parte seja autônoma, ao contrário, a territorialização da ação pública só faz sentido no conjunto e na inter-relação das partes.

No primeiro capítulo, apresento o Norte de Minas enquanto o território de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural. Entretanto, a opção foi a de apresentá-lo a partir de uma perspectiva histórica da intervenção pública governamental para, primeiramente, discutir como que historicamente essa intervenção tem agido sob nomenclaturas que foram se sucedendo entre “polígono da seca”, “área de atuação da SUDENE” e “Semiárido brasileiro” e que, juntamente a elas, estiveram projetos de desenvolvimento que nem sempre atuaram sob uma mesma perspectiva. Ao contrário. A primeira seção do capítulo vai justamente enfatizar que junto à mudança terminológica tem também uma mudança – por vezes, mais sutil, por vezes, mais firme – de tipo de projeto em jogo. Aqui cabe uma ressalva quanto à predominância de projetos de desenvolvimento de grande porte, empreendimentos e monocultivos direcionados às grandes áreas que ainda são predominantes no Norte de Minas, e nesta leitura não se negligencia tal fato. Porém, buscou-se compreender como que sob a noção de Semiárido tem havido uma aposta no protagonismo social e das organizações da sociedade civil com projetos que têm fortalecido estratégias de convivência com o Semiárido. Por fim, a segunda parte do capítulo discute o Norte de Minas a partir da territorialidade dos atores implementadores do Plano Brasil Sem Miséria Rural, governamental e não governamental, cuja ênfase está no modo como organizam as respectivas atuações no território e na forma como se posicionam em relação à definição do público com que atuam. A seção apresenta mapas e trechos de entrevistas para tornar mais evidentes modos distintos de organização que, ao final, vão representar, por um lado, uma perspectiva de organizar a atuação baseada na administração pública e, por outro, uma perspectiva de construção social de territórios. O capítulo é concluído deixando a sensação de que, muito mais do que uma afirmação direta, por haver territorialidades específicas, as instituições de assistência técnica e extensão rural que implementaram o Plano Brasil Sem Miséria Rural, no Norte de Minas, têm também modos de ação distintos, com redes de parceiros e projetos territoriais que lhes são particulares. Essas pistas são discutidas nos capítulos seguintes.

No segundo capítulo, o objetivo é o de contextualizar o território como domínio de análise para situar a territorialização como um dos seus desdobramentos, na perspectiva da intervenção pública governamental. A primeira seção apresenta alguns dos caminhos originários da abordagem territorial tendo como base alguns dos principais elementos estratégicos e operacionais, isto é, enfatiza como que a noção de território é incorporada à intervenção pública governamental e como que a incorporação não se deu em separado de um debate teórico-metodológico mais amplo acerca do desenvolvimento. Nesse sentido, é

apresentado, em linhas gerais, o Programa LEADER pela sua importância no nível internacional enquanto experiência pioneira de desenvolvimento territorial e, também, a metodologia participativa e negociada da FAO enquanto uma estratégia de abordagem territorial do desenvolvimento. A segunda seção do capítulo, e também a mais extensa, de uma perspectiva da intervenção pública governamental, apresenta as dimensões pelas quais é possível uma abordagem pela territorialização. Essa seção, além de conter o central para a nossa proposição de um arranjo de análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas enquanto uma territorialização da ação pública, também se trata de um momento reflexivo acerca: (i) do próprio uso operativo da noção de territorialização, e (ii) de o porquê, para a análise do caso em questão, optei por utilizar territorialização da ação pública e não territorialização das políticas públicas conforme apresentado e segundo o quadro metodológico dos autores que são, sem dúvidas, a nossa inspiração primeira nesse capítulo. O capítulo é concluído sob o argumento de que, para a forma como se analisará a implementação do Plano, a incorporação de dimensões provenientes, primeiramente, da pesquisa de campo e, depois, do quadro da sociologia da ação pública – cuja vertente que nos inspirou tem mobilizado noções da sociologia das traduções e das controvérsias – ajusta-se melhor à noção de ação pública em preterimento da de política pública.

No terceiro capítulo, apresento a pesquisa de campo no Norte de Minas, realizada em 6 (seis) momentos, que são analisados no detalhe e complexidade. Esse capítulo, o último da Parte I, tem um duplo objetivo: por um lado, problematizar a pesquisa de campo e expor como que a dimensão do público foi sendo descoberta por mim enquanto dimensão central para a análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural como territorialização de ação pública e, por outro lado, o objetivo de completar o argumento de que, para análise do Plano, o público – por vezes organizado social e politicamente, por vezes não, em interação com os mediadores da extensão rural – podem revelar “o algo a mais” que a territorialização da ação pública no Norte de Minas parecia sugerir inicialmente. Já em vias de conclusão, o capítulo aponta que a diversidade de grupos sociais presentes no Norte de Minas face suas organizações e representações políticas pode ser tanto constitutiva da dinâmica de luta pelo território como também da ação pública se privilegiado abordar a intervenção pública governamental na interface com atores implementadores e o público. E são das pistas abertas pela pesquisa de campo que surge a possibilidade de analisar os dados sob o idioma da coprodução. Assim, o capítulo vai assumir a aposta na territorialização da ação pública considerando que a dimensão da intervenção do Estado e a dimensão local/endógena não são separáveis da

dinâmica da territorialização e da própria definição de territorialização da ação pública. E será na tentativa de entender a territorialização na interface, na interação entre a política pública (suas técnicas e dispositivos) e a sua apropriação e tradução (feita pelos atores locais) que a coprodução da ação pública pode ajudar a explicar o Plano como territorialização da ação pública à condição de, justamente, sobrecarregar a noção de ação pública – a partir do público e da rede sociotécnica – para incluir hibridismo à noção de territorialização.

O quarto capítulo abre a Parte II da tese – que tem também duplo objetivo, como já mencionado anteriormente, ou seja: analisar o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural e reforçar a carga de agência dos atores locais na nossa definição de territorialização da ação pública. Nesse sentido, o objetivo do capítulo é analisar o Plano a partir dos elementos programados e discricionários. Na primeira parte do capítulo, apresento o Plano enquanto instrumento da ação pública e destaco o que será analisado, isto é, o eixo de inclusão produtiva ao que se refere à relação entre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Nesta escala de ação governamental são destacados os objetivos, a linha de pobreza adotada, a forma de identificação da população extremamente pobre por meio do cruzamento do CadÚnico com a DAP e, por fim, a Chamada pública de contratação de instituições de assistência técnica e extensão rural para atuação com o Plano. A segunda parte do capítulo analisa os elementos discricionários do processo de implementação do Plano, na escala de ação territorial, isto é, as distintas apropriações e traduções dos instrumentos da ação pública a partir da seleção das famílias. Fica evidente como que a lista de beneficiários enviada às instituições de assistência técnica e extensão rural foi utilizada, como foi realizada a Busca Ativa das famílias em situação de extrema pobreza e como que a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) influenciou o processo de identificação das famílias. O capítulo é concluído sob o argumento de que há perspectivas de implementação do Plano, que a intervenção pública governamental gera efeitos sobre a ordem local e que no Norte de Minas a rede sociotécnica expressa o sistema local de ação pública, tendo como mediadores atores humanos e não humanos.

Por fim, no quinto capítulo, apresento as controvérsias sociotécnicas em torno de pontos de vistas sobre os projetos fundamentais do Plano Brasil Sem Miséria Rural e as identidades de ação que foram sendo evidenciadas no desenrolar das controvérsias para argumentar como que no Norte de Minas a territorialização da ação pública é também fenômeno de coprodução. Nesse capítulo analiso o programa de fomento e o projeto de suporte tecnológico com a Embrapa. Assim, na primeira seção discuto o projeto produtivo enquanto modo de ação e

objetivação do real a partir do programa de fomento enquanto um conjunto de atividades interdependentes, no qual a organização interna e externa das instituições de assistência técnica e extensão rural são analisadas no contexto do Plano, do mesmo modo que a função social do diagnóstico e os sistemas de gestão da informação. Essa seção ainda considera o projeto produtivo enquanto modo de ação em múltiplas escalas, no qual destaco a escala de ação do público e dos atores implementadores. A segunda seção do capítulo analisa o projeto de suporte tecnológico com a Embrapa a partir de pontos de vistas sobre a tecnologia, a metodologia e o desenvolvimento no enfrentamento da pobreza rural. Para isso é considerada a distribuição de sementes no Território Serra Geral, a logística de distribuição das sementes, a atuação da Embrapa para além da distribuição de sementes, o projeto de suporte tecnológico da Embrapa Milho e Sorgo destinado ao território Serra Geral, e o retorno da comunidade à Embrapa depois do experimento no qual confrontaram materiais genéticos e avaliaram quais estariam mais adequados às necessidades da comunidade.

Finalmente, estão as considerações finais que resgatam e sistematizam os principais elementos constituidores da territorialização da ação pública no Norte de Minas enquanto uma categoria híbrida, coproduzida na rede sociotécnica e na interface do Estado e a sociedade civil organizada. Após estas páginas estão as referências bibliográficas.



## **PARTE I – TEMPO, TERRITÓRIO, ATORES SOCIAIS E PARTICULARIDADES**

## 1 GRAMÁTICA DE ATUAÇÃO DO ESTADO E CONFORMAÇÃO TERRITORIAL PREGRESSA AO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL NO NORTE DE MINAS

Brasil Sem Miséria, [esse] do *fomento* de dois e quatrocentos? (trecho de entrevista: quilombola, representante do Quilombo do Gorutuba, abril/2015, destaque nosso).

No Brasil Sem Miséria a lista já veio pronta, a gente não *indicou* não, [mas] a gente *participou* quando foi lançado [o Plano]. Teve até uma família da comunidade onde moram os pais da nossa técnica que foi beneficiada. No início, a gente *recebeu* até o Ministro (trecho de entrevista: representante do STR/Janaúba/MG, abril/2015, destaque nosso).

Brasil Sem Miséria? Não, internamente a gente chama de *ATER Serra Geral* (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Brasil Sem Miséria, esse [projeto] do recurso *de graça* (trecho de entrevista: representante 1 ATER/BSM, Emater/MG, nov./2014, destaque nosso).

Foi através do *território* [Colegiado Territorial] que chegou *pra* gente a apresentação do Plano Brasil Sem Miséria (trecho de entrevista: representante da Unimontes, abril/2015, destaque nosso).

Lá o Brasil Sem Miséria passou com aquelas *caixas* [cisternas]. [*Daniela: o Brasil Sem Miséria foi somente caixas ou teve o recurso de R\$ 2.400?*]. Lá ninguém recebeu não! Lá infelizmente a gente *nunca recebe nada!* (trecho de entrevista: quilombola, representante do Quilombo de Praia, Matias Cardoso/MG, abril/2015, destaque nosso).

O Plano Brasil Sem Miséria é um *convênio* com a Emater (trecho de entrevista: Extensionista de bem-estar 1, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

O Brasil Sem Miséria nasceu grande (...), nasceu *intersectorial* (trecho de entrevista: representante 1 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

Os que enquadram no Brasil Sem Miséria são... os *miseráveis* (trecho de entrevista: representante 1 ATER/BSM, Emater/MG, nov./2014, destaque nosso).

(...) eles falam *o projeto* dos pintinhos, das galinhas, até mesmo porque eu acho que Plano Brasil Sem Miséria, nossa, que nome! Acho horrível! (trecho de entrevista: representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

O Brasil Sem Miséria *não era* para o público que foi atendido (trecho de entrevista: representante 2 ATER Serra geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Quando se diz “Plano Brasil Sem Miséria Rural” ou simplesmente “Brasil Sem Miséria”, pode se estar falando de muita coisa: são tantos significados quanto sujeitos envolvidos em sua definição. Não poderia ser diferente se considerarmos que se trata do ponto sobre o qual convergem perspectivas tão distantes quanto as de gestores públicos, de políticos e seus projetos de sociedade, de mediadores da extensão rural, de pesquisadores da Embrapa, de agricultores e de povos tradicionais. E também de pesquisadores ligados às universidades em sua diversidade de opiniões: para mim, Plano Brasil Sem Miséria Rural significa um

processo de territorialização, mais precisamente, aquele que poderia ser o caso de uma territorialização de política pública.

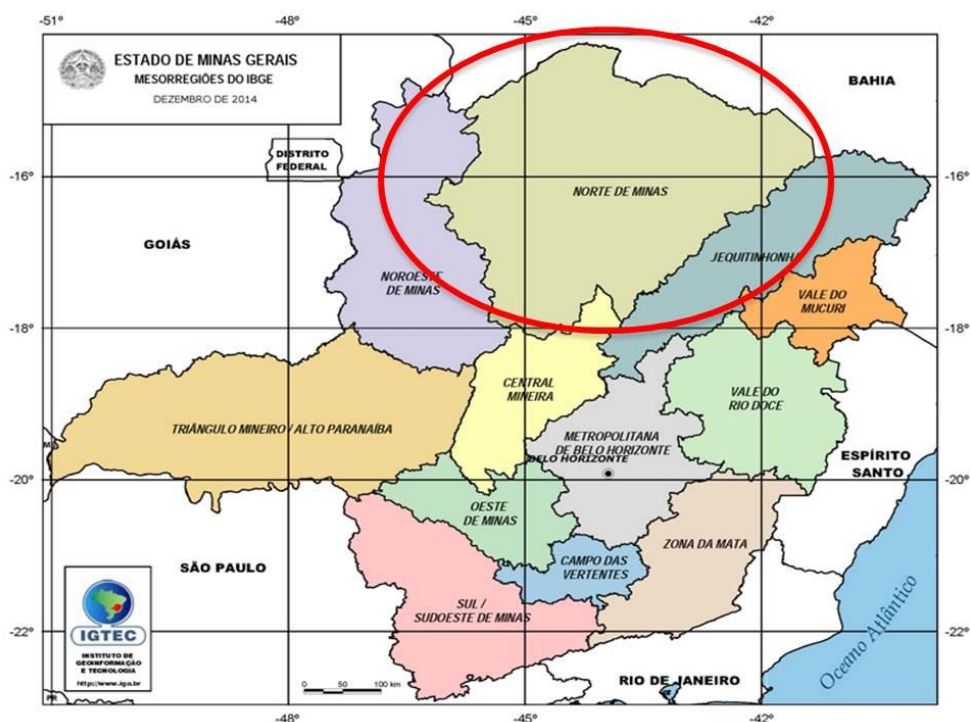
Para tanto, neste primeiro capítulo, o objetivo é apresentar o território de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural (i) do ponto de vista da histórica *intervenção* pública governamental, ou seja, o norte do estado de Minas Gerais será situado a partir da atuação do Estado nacional (e dos projetos direcionados para lá) sendo pontuado em que se sustenta, em que implica essa atuação, e como se transformou ao longo do tempo de polígono da seca para área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e daí para o Semiárido brasileiro. Em seguida, o norte de Minas Gerais será retomado enquanto (ii) projetos territoriais, sendo aqui representado pelo modo de *organização* territorial da extensão rural governamental e não governamental e pelo público prioritário das respectivas atuações expresso nas categorias sociais utilizadas, para somente então serem destacadas as bases para interpretar o Plano Brasil Sem Miséria Rural como uma territorialização de política pública.

Contudo, como se pretende argumentar, opta-se por destacar uma gramática de atuação referente à ação pública mais do que oferecer um denominador comum da intervenção do Estado nacional e da organização da extensão rural no território por se apostar que, desse modo, expandem-se as possibilidades de entendimentos. Assim é que, apresentados os pilares iniciais de aproximação com o tema, as questões que daí decorrem serão problematizadas no fim do capítulo e discutidas nos dois capítulos seguintes.

## 1.1 DO COMBATE À SECA À CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO: A INTERVENÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL

De partida, segundo Delgado *et al.* (2007, p.6), considera-se como forma de atuação do Estado um “conjunto de práticas públicas, visando o equipamento do espaço nacional, a organização espacial dos serviços públicos, assim como as formas de articulação do Estado com os atores sociais”. Nesse sentido, a intervenção do Estado brasileiro no norte do estado de Minas Gerais vai ser abordada aqui por meio da implementação de planos e programas em relação às principais divisões regionais do país. Para fins de apresentação do contexto histórico da atuação do Estado nacional no Norte de Minas, optou-se por priorizar a literatura que tratou desse fenômeno em relação à divisão regional do Brasil de 1968 por ser esta a que alterou o agrupamento das unidades federativas e a que fez com que o estado de Minas Gerais

passasse a compor, juntamente a São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, a macrorregião Sudeste. Denominada de mesorregião homogênea, essa divisão permitiu uma escala maior do que a da microrregião e menor do que a da Unidade Federativa, portando uma síntese acerca de um conjunto de microrregiões. Nesse contexto, foi criado oficialmente o Norte de Minas Gerais<sup>3</sup> enquanto uma unidade geográfica reconhecida pelo Estado nacional (cf. figura 1). Segundo a literatura, tal escala intermediária se fez necessária porque se constatou que algumas regiões passaram por significativas mudanças institucionais e socioeconômicas e que outras se mantinham estáveis ou apresentaram problemas acentuados quanto ao desenvolvimento (BALBIM; CONTEL, 2013). Nesse sentido, a utilização de uma escala intermediária prometia ser um avanço importante, principalmente ao que se referia à coleta e à tabulação de dados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



**Figura 1:** mesorregiões geográficas do estado de Minas Gerais com destaque para o Norte de Minas. Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais. Acesso em: 22/05/2015 <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>.

O Norte de Minas, devido à sua característica física e climática muito próxima a de estados como a Bahia e Pernambuco, recebeu outras denominações ao longo da história de intervenção do Estado nacional, e é em busca de compreender os sentidos dessa diversidade de nomenclaturas direcionadas ao Norte de Minas que, neste capítulo, investiga-se a divisão

<sup>3</sup> Em Minas Gerais são 12 mesorregiões: Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, **Norte de Minas**, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Zona da Mata.

regional do Brasil a partir de marcos históricos fundamentais, a saber: o polígono da seca, a área de atuação da SUDENE e nomenclaturas recentes como, por exemplo, a de Semiárido e a de territórios da cidadania. De partida, compreendeu-se que o Norte de Minas foi incluído desde muito antes – pelo Decreto-lei nº 8.486 de 28/12/1945, do então Presidente José Linhares – ao conjunto das *estratégias* federais direcionadas ao polígono da seca, isto é, o decreto-lei o incorporou à área de abrangência do polígono permitindo assim que ele pudesse ser contemplado com as ações emergenciais de *defesa* contra os efeitos da seca. Desse modo, o Norte de Minas passou a compor a denominada área de *flagelo*<sup>4</sup>, referência dada ao polígono da seca, por sua característica desigualdade social.

### 1.1.1 O polígono da seca

O polígono da(s) seca(s) como área prioritária da atuação federal no combate à seca foi criado durante o governo do Presidente Getúlio Vargas pela Lei nº 175 de 07/01/1936 e considerou municípios dos estados do Ceará, Bahia, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte<sup>5</sup>. O nome polígono advém daí, isto é, da ligação entre vértices, e inúmeros foram os motivos que circunscreveram sua criação: (i) a regulamentação do artigo Constitucional que previa ação do Estado nacional para combater os efeitos da seca, assim como, (ii) os argumentos referentes à ação emergencial de combate à seca por meio de obras e serviços e, sobretudo, (iii) para promover o desenvolvimento econômico da região. Junto disso, esteve também (iv) a atratividade emanada dos centros urbanos que se industrializavam e demandavam mão de obra.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Segundo o dicionário, flagelo pode ser entendido como *infelicidade* – vergonha, tragédia, infortúnio ou como *falta de sucesso* – fracasso, pobreza, sofrimento. A nomenclatura expressa o entendimento do Estado nacional, à época, acerca dessa região ao se referir a ela como área de flagelo.

<sup>5</sup> O polígono da seca surge quando o governo de Getúlio Vargas cria o “Plano Systematico da Defesa Contra os Efeitos das Seccas”, para regulamentar o Art. 177 da Constituição Federal Brasileira de 1934. O Estado deveria agir contra os efeitos das secas nos estados do Norte, cumprir o plano sistemático e realizar obras e os serviços de assistência. O polígono da seca, também denominado área “polygonal” teve como vértices: “cidades de Aracaty, Acarahú e Camocim no Ceará; intersecção do meridiano de 44° W. G, com o paralelo de 9°; intersecção do mesmo meridiano, com o paralelo de 11° e cidade de Amargosa, no Estado da Bahia; cidade de Traipú no Estado de Alagoas; cidade de Caruarú, no Estado de Pernambuco; cidade de Campina Grande, no Estado da Parahyba; e Natal, no Estado do Rio Grande do Norte” (BRASIL, Lei nº 175 de 07/01/1936).

<sup>6</sup> Inaugura-se um intenso processo migratório entre os nordestinos. Muito embora esses efeitos sejam encontrados na literatura como efeitos indiretos, há de se considerar o impacto que estes provocaram na formação das cidades, na concentração de terras e na acentuação das desigualdades sociais no Brasil. Ao longo da primeira metade do século XX, os decretos e leis que tentaram organizar estratégias de desenvolvimento para os estados do polígono se dividiram entre o desenvolvimento da região e o combate à seca (BALBIM; CONTEL, 2013). Na linha dos que queriam o desenvolvimento da região, as agências de desenvolvimento e os bancos fomentaram a construção de açudes, barragens, silos ou armazéns em fazendas, obras de irrigação, aquisição ou reforma de máquinas agrícolas, plantação intensiva de árvores, perfuração e instalação de poços, dentre outros. Incentivos que geralmente beneficiaram um grupo em especial de proprietários estabelecidos. Do outro lado, e

A definição da lei de 1936 e a modificação trazida pelo decreto de 1945 – que incorpora municípios do norte do estado de Minas Gerais ao polígono – fizeram com que o polígono da seca conformasse também a área de atuação do Banco do Nordeste, criado em 1952 pela Lei nº 1.649 de 19/07/1952, para promover estratégias de desenvolvimento econômico na região. Contudo, em 1956, já no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, o projeto de modernização do Brasil tomou maiores proporções sob o lema de que era preciso desenvolver o Brasil para somente então tratar de sua mazela mais profunda, *a pobreza*.

Em 1959, é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, e é justamente esse grupo que dará origem à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE<sup>7</sup> (criada pela Lei nº 3.692), com o objetivo de incorporar o Nordeste ao desenvolvimento econômico brasileiro<sup>8</sup>. Logo em seguida à criação da SUDENE, é definido como a sua área de atuação nove estados, a saber: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e Bahia mais alguns municípios do Norte de Minas. Isto é, para conformação da área de atuação da Superintendência foram incorporados os 6 (seis) estados mais os municípios do norte do estado de Minas Gerais que configuraram o polígono da seca e juntaram mais 3 (três) estados.

A SUDENE assumiu, assim, papel de porta-voz do desenvolvimento e da integração regional desses estados e, para além desse formato (de agrupamento de estados), a agência trouxe consigo outra nomenclatura para se referir às regiões secas e afetadas por pouco dinamismo econômico, a saber: área de atuação da SUDENE. Desde então, o termo polígono da seca vai aparecendo menos nos documentos de governo e nas legislações aprovadas em seguida. A terminologia perde forças enquanto uma definição geográfica portadora da noção de *defesa contra a seca*. Proliferam, todavia, nos documentos e na legislação subsequente expressões como “área de atuação da SUDENE” e “desenvolvimento e integração”. É

---

também fruto das ações direcionadas ao polígono, em parceria com os municípios e com o objetivo de não deixar morrer de fome e sede o povo nordestino, estiveram projetos e programas emergenciais contra a seca, de cunho assistencialista e se trataram – em linhas gerais – de recursos do governo federal enviado às prefeituras para aplicação em ações de emergência no campo como, por exemplo, a distribuição de cestas básicas e água, que obviamente não cobria toda a demanda e era alvo de constantes disputas e desvios. Nessa mesma linha, foi implementado o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, ação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, cujo objetivo era o de criar postos de trabalho temporários remunerado para amenizar os impactos severos das secas, ora a falta de alimento, trabalho e renda, ação essa também denominada de *frente de trabalho*.

<sup>7</sup> Juntamente à SUDENE foi criada a Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, a do Centro Oeste (SUDECO) e a do Sul (SUDESUL) (BALBIM; CONTEL, 2013; PERIDES, 1994). Atualmente, a SUDENE é denominada de ADENE, Agência de Desenvolvimento do Nordeste.

<sup>8</sup> Para mais detalhes acerca do papel da SUDENE em Minas Gerais, ver também: Santos e Souto (2014).

interessante observar, portanto, como na literatura, por exemplo, em Santos e Souto (2014), Santos e Silva (2011) e Oliveira (1996, 2000, 2007, 2010) – com a criação de tal agência no final da década de 1950 – o Norte de Minas vai começar a “receber” ou sentir suas intervenções em direção ao “desenvolvimento” somente após 1965, mais especificamente, a partir de 1968. Há um *gap* de quase uma década (1959 a 1968) relacionado à atuação do Estado no Norte de Minas, certo esquecimento que também pode ser interpretado como um descompasso entre tempo e lugar em relação às estratégias de combate à seca, talvez porque outras regiões fossem “mais importantes” no processo de desenvolvimento do país.

### **1.1.2 A área de atuação da SUDENE**

Com os governos militares (a partir 1964), diversas estratégias e planos ganharam espaço sob a égide do desenvolvimento regional. No mesmo período, o debate sobre as desigualdades regionais e o desenvolvimento econômico estava sendo mediado pela atualidade dos estudos de Josué de Castro e, também, pela perspectiva contemporânea dos estudos de Milton Santos, dentre vários outros. No nível internacional, por exemplo, na América Latina, pesquisadores como François Perroux, Jacques Boudeville, Albert Hirschman, John Friedman, dentre outros, debruçavam-se sobre as análises do desenvolvimento, da economia, da dependência e das estratégias locais para o desenvolvimento (PERIDES, 1994)<sup>9</sup>.

No Brasil, a intervenção do Estado nacional concentrou-se, primeiramente, na regionalização do país e, em seguida, na multiplicação de agências e programas, nas três esferas de Poder, apostando na desconcentração administrativa e na perspectiva liberal. Na prática, a divisão regional do Brasil de 1968 implicou também em tomadas de decisão técnica (ora, política) e, além de incorporar o polígono da seca à área de atuação da SUDENE, foram definidas as microrregiões com base em critérios de homogeneidade (uniformidade). As variáveis utilizadas para identificar os espaços homogêneos foram: domínios ecológicos, distribuição espacial da população, tipo de estrutura agrária e cultivos, atividade industrial, infraestrutura de transporte e atividades portuárias (MAGNAGO, 1995). Foram definidas ainda como parte da reestruturação regional – embora instituídas em 1970 – as macrorregiões

---

<sup>9</sup> A noção de região cada vez mais se misturava com o planejamento. Milton Santos, por exemplo, defendia outra divisão regional do Brasil, de modo a deixar o estado de São Paulo junto aos estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Para ele, separar São Paulo desses estados fortalecia desigualmente duas regiões já privilegiadas (Sul e Sudeste) em relação às demais regiões (BALBIM; CONTEL, 2013).

homogêneas com base em critérios bem parecidos com os da divisão de 1945.<sup>10</sup> Contudo, o conceito-base não é mais o de regiões naturais, mas o de características de homogeneidade da região que, segundo a literatura, combinaram aspectos naturais, sociais e econômicos, com centralidade nos aspectos naturais. Com essa divisão, o Brasil passa a ter cinco macrorregiões: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-oeste, e inúmeras microrregiões.

É evidente que, ao invés de enfrentar as desigualdades regionais, as ações e as estratégias dos planos, somadas à divisão regional, reforçam-nas (PERIDES, 1994). A literatura mostra ainda a centralidade da SUDENE na definição da macrorregião Nordeste, isto é, a agência trouxe consigo uma área de atuação delimitada (nove estados) que incluiu o polígono da seca; tanto um quanto o outro foram definidos a partir de critérios físicos, climáticos, de fragilidade econômica, atravessados pela noção de homogeneidade cuja principal função era a de organizar o território para a implementação de ações estratégicas de desenvolvimento econômico e de *combate* à seca. Nesses termos, a SUDENE circunscreveu *um* território de pobreza isolando-o, e, ao fazê-lo, contribuiu para a formação da representação coletiva acerca desse espaço reforçando estereótipos (PACÍFICO, 2015).

A noção de homogeneidade contida na divisão regional do Brasil parece corroborar para a (e/ou foi construída pela) *ideia dominante* que se tinha em relação ao polígono da seca / área de flagelo e em relação à Região Nordeste, isto é, como local desprivilegiado de recursos naturais, sobretudo de água para produção, com população tocada fortemente por longos períodos de estiagens *e dependente* da intervenção pública. Portanto, o *combate* à seca foi ao longo de quase todo o século XX a ideia predominante dos governos brasileiros cujas oportunidades vislumbradas residiram na estruturação de projetos e empreendimentos.

### 1.1.3 A persistência estrutural

Tomar o espaço como homogêneo é não considerar a diversidade da própria vegetação, do relevo e do clima e, sobretudo, é desconsiderar a heterogeneidade econômica, social,

---

<sup>10</sup> Segundo a literatura, a divisão regional do Brasil de 1945 foi elaborada com base nas chamadas *regiões naturais*, ou seja: “um território que consiste uma unidade por sua própria natureza física tomada dum modo integral” (GUIMARÃES, 1941:102). Esse sistema de divisão regional do Brasil seguiu o conceito clássico da análise das influências mútuas dos diferentes fatores físicos, principalmente da vegetação e do relevo. E, no caso da divisão de 1945, a noção de *fator dominante* foi determinante. Essa regionalização em *zonas fisiográficas*, como também era chamada, teve fins práticos e estatísticos e pode ser denominada de uma regionalização eminentemente empirista (MAGNAGO, 1995). Todavia, para o anuário estatístico de 1938, elaborado pelo Conselho Nacional de Estatística, ligado ao IBGE, a regionalização adotada – e que passou a compor a divisão de 1941 e depois 1945 – foi a que estava sendo utilizada pelo Ministério da Agricultura. Ainda segundo o autor, essa divisão não teve fundamentos sólidos nem na geografia física nem na geografia humana (GUIMARÃES, 1941), sendo complicado entender a sua origem *somente* na geografia.



cultural e de identidade das populações do lugar. O Estado brasileiro, ao lidar com a divisão regional a partir dos problemas da Região Nordeste sob a égide da dominação e migração, permitiu que uma *persistência* estrutural subsequente fosse sendo construída e consolidada pela intervenção do próprio Estado (BONNAL *et al*, 2007). As políticas públicas e as instituições criadas *a posteriori* também reproduziram tal representação negativa sobre a região, reforçando estereótipos e, quiçá, criando modos de pensar e agir institucionalizados pelas próprias políticas e programas públicos. Portanto, o conceito por detrás da terminologia contribuiu para com a institucionalização de processos *que perduraram* ao longo do tempo na forma de lidar com a região sem de fato desenvolvê-la econômica e socialmente. A divisão regional, por sua vez, somada às ações de intervenção para integração e desenvolvimento localizou o Norte de Minas nas ações idealizadas para o Nordeste do século XX, reforçando, inclusive, a relação estigmatizada existente também dentro do próprio estado de Minas Gerais, isto é, a da histórica oposição entre a sociedade *das minas* e a sociedade *dos currais* (NOGUEIRA, 2009; MATA-MACHADO, 1991; ANASTASIA, 1989).<sup>11</sup>

Ao longo de toda a década de 1970, a SUDENE – juntamente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) e o Fundo de Investimento Setorial (FISSET) – implementou projetos de desenvolvimento como, por exemplo, o I Programa Nacional de Papel e Celulose, cujo objetivo era tornar o país autossuficiente na produção de papel e desenvolver *regiões prioritárias*. Para tanto, estabeleceram a meta de 4 (quatro) milhões de hectares de eucalipto nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás e sul da Bahia. (NOGUEIRA, 2009).<sup>12</sup>

Baseados na ideologia do sertão atrasado, ao Norte de Minas foram direcionados projetos de agricultura irrigada (como o Projeto Jaíba), de pecuária intensiva, monocultivo de algodão e eucalipto, além da instalação de um parque agroindustrial com indústrias têxteis, de

---

<sup>11</sup> Monica Nogueira explica a sociedade das minas e a sociedade dos currais: “Se a exploração aurífera dinamizou a constituição da Capitania de Minas Gerais no século XVIII, também firmou o centro de gravidade do estado na região das antigas minas. Desde esse período, o estado guarda entre suas fronteiras a histórica antinomia entre as Minas e os Gerais, o fausto do ouro e a rudeza dos currais. Dito de outro modo, o estado se constitui de dois polos: de um lado, as lavras de ouro e velhas cidades históricas, erguidas entre montanhas, as Minas; de outro, a imensa região do gado, das chapadas sanfranciscanas, os decantados Currais da Bahia, produtores de gêneros alimentícios, terras também chamadas *Gerais*” (NOGUEIRA, 2009, p. 53).

<sup>12</sup> A atuação da SUDENE foi muito questionada, primeiramente por incluir em sua área de atuação todas as capitais litorâneas, locais que o polígono excluía pela sua característica física e econômica. A inclusão das capitais em sua área de atuação sugeria distribuição desigual dos recursos entre o litoral e o sertão, agravando ainda mais as desigualdades internas dos estados. E, em segundo lugar, por concentrar suas ações sempre nos empreendimentos econômicos de grande porte como no setor de floresta plantada, pecuária extensiva, transposição, dentre outros.

cimento e de cerâmica (D'ANGELIS FILHO; DAYRELL, 2003). Com efeito, D'angelis e Dayrell (2003) afirmam que a adversidade não está no desenvolvimento, mas em como ele é pensado, para quem e como é direcionado às regiões. Explicam ainda que os maciços de eucalipto marcaram a dinâmica social das populações rurais do Norte de Minas (DAYRELL, 1998), alterou rotas de comércio, expropriou famílias e reprimiu o acesso à biodiversidade.

Em parceria com o estado de Minas Gerais e Bancos, a SUDENE e parceiros implantaram o projeto de reflorestamento com eucalipto tendo por base dois programas: o Programa Nacional de Papel e Celulose e o Plano Siderúrgico Nacional de Carvão Vegetal. O fomento de tais atividades prometeu tornar o Brasil autossuficiente em energia renovável *sem desmatar floresta nativa* (na Amazônia, claro!). Assim sendo, concentraram forças para ocupar as terras devolutas das sesmarias atingidas pelo fim do ciclo do ouro, aparentemente *sem dono e sem habitantes*. Igualmente, a década de 1970 marcou o início de um violento processo de desenvolvimento em todo o território nacional com a construção da Transamazônica, o Fundo de Investimento da Amazônia e o Projeto Carajás, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), o Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento Agrícola da Região dos Cerrados (Prodecer), o Programa de Desenvolvimento do Nordeste (Polonordeste) e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), além da construção de diversas hidrelétricas no território nacional.

Segundo Dayrell (1998), no Norte de Minas, esse “desenvolvimento” pode ser caracterizado por silenciamentos e repressões, no qual qualquer tipo de organização social era considerada subversão. A implantação dos projetos de reflorestamento no Norte de Minas contou ainda com o apoio do Programa dos Distritos Florestais sustentado pelo fornecimento de recursos financeiros. O que, a princípio, pareceu uma oportunidade, para região se transformou – muito rapidamente – em um pesadelo pelo ônus ambiental (perda da biodiversidade e esgotamento de rios e riachos), econômico (por isenção de imposto, principalmente o municipal) e social (pela desestruturação das relações sociais e sistema de produção e comercialização de produtos locais) (D'ANGELIS FILHO; DAYRELL, 2003; NOGUEIRA, 2009).

Dayrell (1998, p. 114), ao analisar as tentativas do Estado nacional de amenizar as distorções causadas pelo abrupto processo de desenvolvimento, explica que o governo federal e do estado de Minas, no intuito de “corrigir as distorções” desse processo cruel, ainda no início da década de 1980, “destinou à agricultura camponesa – aos caatingueiros e geraizeiros – programas especiais com caráter nitidamente assistencialista e com o objetivo de integrá-los

à dinâmica da economia de mercado”. O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado para o Vale do Gortuba, assim como o Projeto Sertanejo e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor foram alguns desses programas de “mitigação” da pobreza rural. Esse período foi marcado, por um lado, pelo investimento em infraestrutura como, por exemplo, a construção de escolas, de posto de saúde e estrada, e o investimento na produção de energia elétrica. Crédito e assistência técnica também estiveram na lista das ações dirigidas aos agricultores, assim como a regularização de posse de terra realizada, na época, pela RuralMinas<sup>13</sup>. Tais regularizações, explica o autor, reconheceram somente o terreno da casa e o quintal e não consideraram a lógica de uso dos campos, caracterizado pelo sistema das soltas, e a prática do extrativismo realizada pelas populações do *Gerais*. Dessa forma, as famílias foram responsabilizadas pela sua própria sobrevivência, isto é, sobreviver *de parte* de seu complexo sistema produtivo e de trocas (DAYRELL, 1998).

Também Mônica Nogueira (2009) bem explicou as consequências do processo de desenvolvimento no Norte de Minas na década de 1970, afirma a autora:

(...) se a ideologia da modernização acusa a miséria como um mal a ser superado por meio do aumento exponencial na escala da produção, sua realização prática na região norte-mineira aprofundou a concentração de terras, a exclusão social e a degradação ambiental (NOGUEIRA, 2009, p. 63).

A promessa de desenvolvimento contida na modernização do sertão parece ter privado as populações do Norte de Minas do acesso à terra, à água e à biodiversidade acentuando a pobreza e reforçando representações – historicamente construídas – acerca da população da região. A fim de contornar o problema e dar novos rumos ao desenvolvimento brasileiro, a Constituição Federal de 1988 enfatizou a redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil e garantiu que no bojo das ações de redução das desigualdades fossem criados os Fundos Constitucionais. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste foi criado para contribuir com o desenvolvimento econômico e social da região, assim como objetivou combater à seca por meio do financiamento de projetos que seriam inovadores. Nessa época, ainda se falava em combater à seca e muito se criticou o uso dos recursos de tais fundos constitucionais. No âmbito da regionalização, algumas definições foram consumadas pós Constituição de 1988, dentre as quais a mudança do termo *homogêneo* para *geográfico*.

---

<sup>13</sup>A Fundação Estadual RuralMinas foi criada em 1966, pelo estado de Minas Gerais, com o objetivo de promover a colonização e o desenvolvimento agrário no estado. Atuou como instituto estadual de terras e, em 2011, sofreu a última alteração em termos de legislação. Ligada à Secretaria Estadual de Agricultura, Abastecimento e Pecuária, assume a função de planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento social e econômico do meio rural do estado de Minas Gerais.

Mesorregião e microrregião deixaram de ser denominadas de homogêneas e passaram a geográficas, configurando a última mudança significativa no âmbito da regionalização do país (BALBIM; CONTEL, 2013).<sup>14</sup>

#### 1.1.4 O Semiárido brasileiro

“Regionalizar” tem sido uma das estratégias de órgãos e gestores públicos quando da necessidade de definir o local de implementação de políticas públicas. Em alguma medida também a divisão regional do Brasil cumpriu esse papel. Por outro lado, qualquer que seja a unidade geográfica de aplicação de política pública, ela vai incorporar não somente informação, mas ideias, hipóteses, racionalidades e carregará uma imagem, uma *representação* daquilo com o que tenta lidar, verdadeiras teorias (BENAMOUZIG, 2014). Por outro lado, ao observar a literatura dos processos sociais do campo em relação às políticas públicas, vê-se que, há cerca de 20 anos – e, principalmente, no bojo da ampliação de políticas sociais e da promoção do desenvolvimento rural – novas terminologias foram mobilizadas, acionando *novos repertórios* que, quiçá, têm dado tom distinto à maneira de olhar as regiões. Contudo, não se trata de ter havido equidade nas estratégias de desenvolvimento do campo, e sim a incorporação de nomenclaturas cujos significados podem dizer muito. É o que pode ser notado em noções como a de *Semiárido* e a de *território da cidadania*, dentre outros.

Desde sua criação, o polígono da seca foi sendo alterado e influenciado por diversas instituições. A última alteração foi em 2005, quando o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente, junto ao grupo de trabalho interministerial, lançaram o documento denominado *A Nova Delimitação do Semiárido Brasileiro* (cf. figura 2). Se tomado estritamente enquanto uma área geográfica, o Semiárido não se refere à área de atuação da SUDENE, ao passo que se aproxima do que foi o polígono da seca, ao mesmo tempo em que se trata da tentativa de romper com as conotações *negativas* que as definições anteriores sublinharam, acrescentando – de certo modo – o adjetivo *convivência* para dar um sentido de *existência*, de *coabitação*, *sentido* e *reconhecimento de território*.

Resumidamente, em busca de compreender o Norte de Minas a partir dessas nomenclaturas, foi possível identificar na literatura a utilização de três terminologias

---

<sup>14</sup> As microrregiões geográficas passam a ser caracterizadas por “um conjunto de municípios contíguos e contidos na mesma Unidade Federativa (UF), definidos com base em características do quadro natural, da organização da produção e de sua integração” (BALBIM; CONTEL, 2013, p. 43). As mesorregiões geográficas foram definidas de “um conjunto de microrregiões, contíguos e contidas na mesma UF, definidas com base no quadro natural no processo social e na rede de comunicação e lugares” (idem).

principais que mobilizaram, por vezes, repertórios políticos em distintos períodos históricos: a utilização do termo *polígono da seca* pôde ser observada de 1936 até o início da década de 1960; já área de *atuação da SUDENE*, teve seu uso concentrado desde a sua criação até meados dos anos 1990; e, dos anos 2000 em diante, observa-se um constante crescimento do uso do termo *Semiárido* na convenção politicamente correta de *convivência com o Semiárido*.

Segundo Pereira Jr. (2007), o grupo de trabalho interministerial responsável pela nova delimitação do Semiárido propôs como base orientadora da definição a utilização de três critérios técnicos: (i) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; (ii) índice de aridez de até 0,5; (iii) risco de seca maior que 60%. Todavia, é preciso averiguar em profundidade em que medida esses critérios divergem dos do polígono da seca e, em seguida, dos da área de atuação da SUDENE. Em todo caso, nota-se que eles não são os mesmos que têm balizado o debate proveniente da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais do campo quando o tema é a convivência com o Semiárido.



**Figura 2:** área de atuação da SUDENE em relação à área do Semiárido brasileiro.

Fonte: IBGE. Elaboração: Banco do Nordeste do Brasil e Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE/CIEST).

No âmbito dos movimentos sociais, e principalmente das organizações da sociedade civil que atuam no Semiárido, tem havido um esforço de desconstrução da perspectiva ultrajante construída historicamente acerca da Região Nordeste. A não utilização de denominações como polígono da seca, área de atuação da SUDENE e até mesmo da noção de

Nordeste, parece-me próprio da desconstrução dessa representação. Até mesmo porque tais denominações pouco dizem sobre as populações do lugar: que não se reconhecem como polígono nem como área, e sim como gente do sertão, como geraizeiro, caatingueiro, vazanteiro, quilombola, indígena, como habitante do *Gerais* – no caso do Norte de Minas.

Por outro lado, apegar-se a uma denominação positiva foi fundamental no final dos anos 1990 para desvincular-se do sentido que aquelas denominações carregaram principalmente a noção de *combate* à seca ou *defesa* contra a seca. Fala-se atualmente em convivência com o Semiárido e defende-se a utilização de tecnologias sociais adequadas ao local e, principalmente, as que estão prontas para dar respostas rápidas, como é o caso das cisternas de armazenamento de água e as sementes crioulas (DUQUE; DINIZ, 2005; RAMOS; DUQUE, 2006). Tais tecnologias têm sido somadas às práticas adequadas e às metodologias participativas e têm dado resultados importantes e corroborado com estratégias de vida e existência no Semiárido. Por forte demanda social proveniente da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais do campo em relação aos governos progressistas, tais tecnologias passaram a compor estratégias de intervenção pública governamental configurando-se em políticas públicas específicas para o Semiárido brasileiro.

Nesse sentido, configurou-se um esforço da intervenção pública governamental fomentar estratégias em andamento animadas pelos movimentos e organizações sociais do campo. Desde 2003, no início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ações direcionadas às populações que habitam o Semiárido foram colocadas em prática e políticas públicas da agricultura familiar incorporaram a noção de convivência com o Semiárido, deixando para trás a noção de combate à seca. A ampliação da participação da sociedade civil organizada nos espaços de formulação e implementação de políticas permitiu críticas e questionamentos ao modelo de agricultura que vinha sendo direcionado até então ao Semiárido. Alguns esforços nesse sentido são o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2), o Plano Safra para o Semiárido, o Plano de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção e o Pronaf Semiárido.

Destaca-se, ainda, o importante papel das organizações da sociedade civil na implementação dessas políticas públicas, mas, sobretudo, na elaboração e sistematização de práticas de convivência e tecnologias sociais. Uma das principais estratégias, mas não a única, é a coleta e armazenamento de água, que tem sido trabalhada pelas mais de mil organizações que compõem a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), rede esta que desenvolveu tecnologias hídricas junto aos agricultores como, por exemplo, a cisterna de placa. É

importante mencionar a participação ativa dessa rede de organizações uma vez que o acesso à água na Região Nordeste – durante longo tempo – beneficiou poucas famílias, geralmente as mais estabelecidas, potencializando processos estruturais de dominação social e altos níveis de exclusão social (DESCONSI, 2011; ASA, 2010; MIRANDA; PIRAUX, 2008). O armazenamento de água para beber e para produzir tem sido uma das principais estratégias, senão o mais digno meio de convivência com o Semiárido. Em vista disso, não se trata de uma mudança apenas de nome, tem se tratado de mudança na maneira de olhar (SILVA, 2006) e também na *forma* de intervenção se considerado que tais estratégias passaram a ser apoiadas pelo Estado, em forma de política pública, atribuindo às organizações sociais também o *status* de formuladoras.

### **1.1.5 A noção de território da cidadania**

Articulada à noção de Semiárido, outra estratégia tem somado força ao reconhecimento do sertão enquanto espaço de vida *digna*. Refiro-me à noção de território e à sua (também) recente incorporação à política pública. O esforço a ser destacado é o do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que surge como avanço ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) – também conhecido como Territórios Rurais de Identidade (DELGADO; LEITE, 2011). Criado em 2008, o PTC caracterizou-se como um programa adicional ao Pronat cuja noção de território é a mesma do primeiro, isto é:

(...) um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

Dentre as distinções possíveis entre PTC e Pronat, uma que pode ser destacada é a ênfase do primeiro no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos centrais (LEITE; WESZ JR, 2011). Ao corroborar com tal ideia, Delgado e Leite (2011, p. 90) mostram que o debate atual sobre o desenvolvimento rural e recentemente sobre o desenvolvimento territorial “fundamenta-se, dentre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional que se enquadra na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade”. Nesse sentido, o território é “concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas” (idem) e adentra uma disputa um pouco mais antiga no Brasil que se trata, de um lado, do processo de crescimento econômico e, do outro, dos processos de valorização do desenvolvimento sustentável (DELGADO; LEITE, 2011).

Uma das estratégias dos Territórios Rurais de Identidade foi a de mapear o Brasil em territórios a partir de características específicas dos próprios territórios com o objetivo de articular políticas públicas. Por sua vez, o Programa Territórios da Cidadania surge da divisão já existente desses Territórios Rurais de Identidade. Conforme Delgado e Leite (2011):

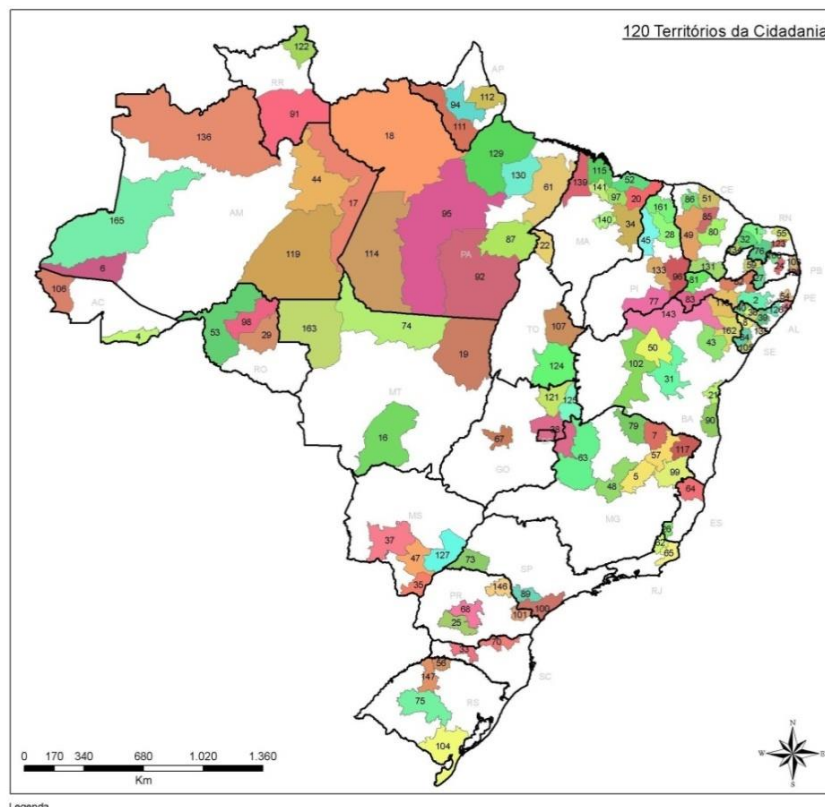
O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades propostas pela Agenda Social do Governo Federal. Seu objetivo é a “*superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável*”. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, mediante o planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado para 120 Territórios da Cidadania em 2009. Segundo a *Mensagem ao Congresso Nacional 2009*, este programa constitui-se “*na principal estratégia do governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas*” (DELGADO; LEITE, 2011, p. 95, destaque dos autores).

De acordo com os autores, os critérios utilizados na seleção dos Territórios da Cidadania foram (i) menor índice de desenvolvimento humano; (ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (vi) maior organização social; (vii) ao menos um território por Unidade Federativa. A partir desse esforço, a noção de território vai permitir um entendimento diferenciado, ora uma intervenção diferenciada do desenvolvimento no âmbito das ações do Estado nacional. Fica evidente a aposta em uma identidade territorial, na presença de uma diversidade de grupos sociais e organizações da sociedade civil ligadas aos assentados de reforma agrária, agricultores familiares, povos tradicionais, dentre outros.

Desse modo, dentre as diferentes etapas constitutivas da política de desenvolvimento territorial no Brasil, dos Territórios de Identidade aos Territórios da Cidadania (cf. o mapa dos Territórios da Cidadania na figura 3), o modo da intervenção pública governamental abordar o território – no conceito, em ações e na abertura à participação – tem possibilitado algum grau de reconhecimento aos diversos atores sociais dos territórios e parece ter atribuído corresponsabilidade na reconstrução de uma representação coletiva positiva. Assim sendo, tem havido possibilidade de diálogo entre a sociedade e o Estado nacional ao passo que a intervenção pública passa a assumir novas terminologias? Em que medida tais terminologias têm potencializado agência dos sujeitos? Será que a noção de “Semiárido” (enquanto espaço de vida e convivência), junto à abordagem territorial do desenvolvimento e do enfrentamento



da pobreza rural (por meio dos Territórios da Cidadania) estão dando pistas de uma maior interface entre sociedade e Estado? Notoriamente que essas questões extrapolam os objetivos dessa seção, mas a ideia será retomada nos próximos capítulos.



**Figura 3:** mapa dos territórios da cidadania no Brasil.  
Fonte: SDT/MDA, 2011.

Por fim, o território enquanto um espaço de interação de políticas públicas e dinâmicas sociais múltiplas passa a aglutinar diferentes estratégias da intervenção pública governamental. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), por exemplo, foi uma das que se debruçou sobre os territórios da cidadania para definir a sua própria área de atuação, sobretudo, na execução do Plano Brasil Sem Miséria Rural, assim como o programa setorial de leite, o de turismo, as políticas específicas para mulheres, quilombolas e indígenas. Ao se basear, de partida, nos territórios da cidadania, as *Chamadas públicas* de contratação de instituição de assistência técnica e extensão rural tiveram como objetivo a execução de serviços de *assistência técnica*<sup>15</sup> e *acompanhamento*<sup>16</sup> de agricultores

<sup>15</sup> Termo utilizado recorrentemente pela Emater/MG para se referir ao trabalho de assistência técnica e extensão rural junto às Chamadas públicas.

<sup>16</sup> Termo utilizado recorrentemente pelo CAA/NM para se referir ao trabalho de assistência técnica e extensão rural junto às Chamadas públicas.

familiares. Será sobre a *forma de organização territorial* das instituições de assistência técnica e extensão rural, no Norte de Minas, que trataremos em seguida.

## 1.2 PROJETOS TERRITORIAIS E SENTIDOS: DA MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA AOS POVOS DO LUGAR

Você vai estudar o Norte de Minas, Daniela? Então você vai estudar *o mundo?* (Colaborador do CAA/NM, set./2013).

As divisões regionais do Brasil em suas diferentes versões respaldaram processos de intervenção pública governamental e influenciaram (assim como foram influenciadas) a estruturação dos aparelhos fundamentais de Estado, como, por exemplo, de saúde e de educação, na qual as superintendências regionais – respectivamente – de saúde e de ensino são expressões e são impulsionadas pela lógica do conjunto de municípios de cada uma das microrregiões geográficas do IBGE.<sup>17</sup> O mesmo se deu com o serviço de extensão rural no estado de Minas Gerais, no qual, proveniente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater/MG), o serviço está presente em 793 municípios do estado e organizado por meio de uma lógica parecida a das superintendências. A Emater/MG, por sua vez, ao se organizar em Unidades Regionais fundou a sua atuação na aglomeração de municípios, isto é, uma Unidade Regional da Emater/MG tem como objetivo organizar o trabalho de um agrupamento de municípios a partir de um escritório regional. Em Minas Gerais, são 37 Unidades Regionais que respondem à central da empresa localizada na capital, Belo Horizonte, conforme explicou o coordenador regional em conversa informal.

### 1.2.1 As Unidades Regionais da Emater/MG

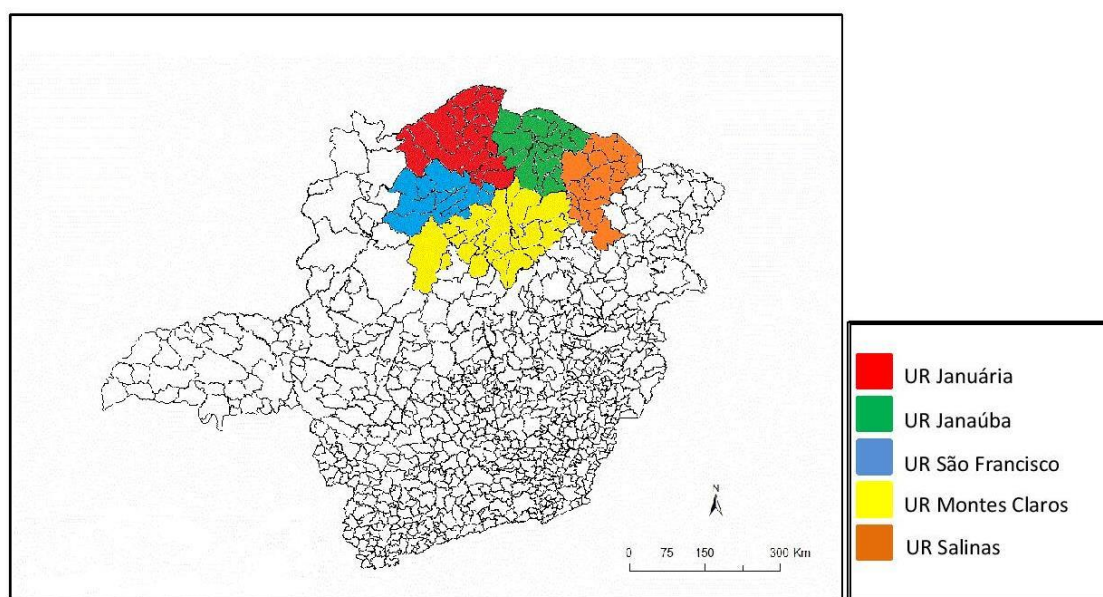
Somente no Norte de Minas são 5 (cinco) Unidades Regionais da Emater/MG, a saber: UR Salinas, UR Montes Claros, UR São Francisco, UR Janaúba e UR Januária (cf. figura 4), e mais 2 (duas) que mantêm *status* de Unidade Regional, embora se dediquem a *projetos especiais*: Unidade Regional VerdeMinas (cuja função é a de atuar com educação ambiental) e a Divisão Projeto Jaíba (estruturada para trabalhar com agricultores irrigantes do projeto de

---

<sup>17</sup> A área da saúde, no Norte de Minas, está organizada pela Superintendência Regional de Montes Claros que compreende 5 microrregiões, a saber: Regional de Saúde de Januária com mais 3 microrregiões, e a Regional de Pirapora (MAGALHÃES; LIMA, 2012). Cada superintendência atua sobre microrregiões que se assemelham em quase sua totalidade com as microrregiões do IBGE.

irrigação). A organização da atuação da Emater/MG, nestes dois últimos casos, prevê contemplar temáticas demandantes de assistência técnica *diferenciada*, do mesmo modo que os escritórios locais (localizados nos municípios) são deslocados para trabalhar com agricultores *reassentados* de projeto de barragem de hidrelétrica e agricultores familiares em situação de *extrema pobreza*, como foi o caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural, executado pela Emater/MG por meio da UR de Janaúba (em verde na figura 4).

#### UNIDADES REGIONAIS DA EMATER NO NORTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS



**Figura 4:** mapa das Unidades Regionais da Emater/MG no Norte de Minas.

Fonte: elaborado pela autora, maio de 2014.

Segundo entrevista realizada com representante da Emater/MG, independentemente de o escritório local ter sido demovido para atuar em projeto específico que, por ventura, carregue uma *nova categoria social* para definir o público, o público-alvo da atuação da Emater/MG alterna sempre, e sem exceção, entre *agricultores familiares* e *produtores*:

[Daniela: vocês trabalhavam com agricultores em situação de extrema pobreza?]. Na verdade, a minha experiência é um pouco diferente por que eu *entrei* na Emater no Projeto Jaíba, que é de agricultura irrigada. Eu tinha uma faixa de 85 *agricultores* pra atender, depois foi pra 140, enquanto que, nos municípios com tradição de sequeiro, o técnico atende até mais de 1.000 *agricultores*. Não é bem assistir porque não tem condição de assistir, mas' ocê atende alguns com distribuição de sementes, outros com informação, sindicato; de modo que, às vezes, não sobra muito tempo de dedicar a um atendimento mais qualificado dos *produtores* (trecho de entrevista: agrônomo, representante 3 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

Eu já trabalhava com *agricultor familiar*, esse é o público nosso *sempre!* (...). E eu era de um programa especial, o Biodiesel – que [isso] é um problema pra nós técnicos por que acaba um programa especial, e a gente é transferida. Infelizmente! Para quem é de programa especial, é assim. Eu que sempre trabalhei em *programas complicados*. (trecho

de entrevista: agrônoma, representante 4 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

[Daniela: a Chamada pública de ATER para quilombola tem uma categoria social especial, os quilombolas. Vocês já trabalhavam com os quilombolas?]. Olha, quando se fala comunidade quilombola, pra gente aqui, a comunidade quilombola já é uma comunidade trabalhada pela Emater como agricultores familiares normais. (...). Na verdade, eles são agricultores familiares tradicionais. Eles já trabalharam com políticas públicas do Pronaf. A Emater já vem dando assistência para eles, a grande parte desses agricultores já tinham DAP, já tinham acesso às políticas públicas, principalmente o Pronaf B (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Quilombola, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

Dentre os elementos possíveis de análise, para fins desta seção, cabe salientar a ênfase no público, isto é, agricultores familiares e produtores que, segundo trechos de entrevistas acima, parecem estar caracterizados – na Unidade Regional de Janaúba – por instrumentos da intervenção pública governamental, ou seja, a declaração de aptidão ao Pronaf, a assistência técnica, o crédito Pronaf que, em primeira instância, parece os identificar enquanto o público.

A Unidade Regional de Janaúba é composta por 17 (dezessete) municípios, tendo sido esta a unidade que implementou o Plano Brasil Sem Miséria Rural, em 2011, em municípios do Território da Cidadania Serra Geral. Comparativamente, das 7 (sete) microrregiões do Norte de Minas, a Microrregião Janaúba se sobrepõe muito bem à Unidade Regional da Emater/MG de Janaúba, diferentemente das demais microrregiões (cf. quadro 1).

**Quadro 1:** relação entre a Unidade Regional da Emater/MG e a Microrregião Geográfica.

Nº	Municípios da UR de Janaúba	Nº	Municípios da Microrregião Janaúba
1	Catuti	1	Catuti
2	Espinosa	2	Espinosa
3	Gameleiras	3	Gameleiras
4	Jaíba	4	Jaíba
5	Janaúba	5	Janaúba
6	Mamonas	6	Mamonas
7	Matias Cardoso	-	
8	Mato Verde	7	Mato Verde
9	Monte Azul	8	Monte Azul
10	Montezuma	-	
11	Nova Porteirinha	9	Nova Porteirinha
12	Pai Pedro	10	Pai Pedro
13	Porteirinha	11	Porteirinha
14	Riacho dos Machados	12	Riacho dos Machados
15	Santo Antônio do Retiro	-	
16	Serranópolis de Minas	13	Serranópolis de Minas
17	Verdelândia	-	

Fonte: elaborado pela autora, maio de 2014.

Dessa maneira, as microrregiões foram definidas pela primeira vez em contexto de ordenamento territorial para a segurança nacional e divisão regional do Brasil tendo em vista

controle e intervenção dos governos militares e inspirou a organização de instituições públicas. É interessante observar também que o final dos anos 1960 e começo da década de 1970 foram os anos da modernização da agricultura no Brasil e que, em 1974, foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) para impulsionar a modernização do campo e que isso só foi possível porque tal empresa, em parceria com os estados da Federação, estimulou a presença da extensão rural em todos os municípios brasileiros. A criação da Embrater capilarizou a extensão rural e teve na configuração municipal o seu principal aporte. Disso à convergência entre Unidades Regionais da Emater/MG e microrregiões era caminho já traçado.

A Unidade Regional da Emater/MG de Janaúba, ao que se refere aos municípios que a compõem, converge também com o Território da Cidadania Serra Geral e, segundo o trecho de entrevista abaixo, a criação do território se inspirou em agendas institucionais que empregam a divisão regional destacadamente há bastante tempo:

(...) eu fui pra ASA [Articulação do Semiárido Brasileiro], na comissão da ASA Minas (...). Dentro disso, o sindicato propôs para o MDA criar um território aqui na região que englobasse Porteirinha, Pai Pedro, Serranópolis, Janaúba e Nova Porteirinha, esse miolo. O *Banco do Nordeste* tinha feito um *trabalho* aqui na região, parece que para o Fórum de Desenvolvimento, e eles priorizaram – na época – *16 municípios*, inclusive Manga. Manga tá do outro lado do rio São Francisco e tá no território aqui [parece não entender ou se perguntar sobre]. Esse fórum também propôs no MDA pra criar um território. O MDA chamou a gente na conversa – porque a gente tinha a proposta da gente que era pequena e tinha a proposta [deles] lá que era grande – pra ver o quê que a gente achava. Foi consenso da parte nossa. Criou o território, o território da Serra Geral. Depois Lula ganha a eleição [pela 2ª vez] e criou os territórios da cidadania (trecho de entrevista: representante do Colegiado Territorial Serra Geral, abril/2015, destaque nosso).

Caracteristicamente, o Banco do Nordeste opera com regionalização (desde as definições de polígono da seca, área da SUDENE e Semiárido) e na proposta de criação do Território Rural de Identidade – por meio do Fórum de Desenvolvimento – o Banco elaborou uma proposta sugerindo 16 municípios, incluindo o município de Manga que geograficamente está distante dos demais, por estar na outra margem do rio São Francisco. Por outro lado, a proposta proveniente do grupo ligado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha era menor em número de municípios porque, talvez, privilegiassem *o miolo*, ou seja, justamente aqueles municípios no qual observaram, à época, forte dinamismo econômico, social e proximidade. Coincidentemente ou não, a proposta do Banco do Nordeste – e seus interlocutores – convergiu em absoluto com a microrregião geográfica de Janaúba, que dialoga com a área de atuação do Banco do Nordeste e que, talvez, possa justificar junto a acordos políticos locais a incorporação ao território de municípios como Manga, Matias

Cardoso e Verdelândia. A Tabela 1 abaixo caracteriza brevemente o território que foi criado e que passou a ser Território da Cidadania Serra Geral depois da criação do Programa Territórios da Cidadania.

**Tabela 1:** caracterização do Território da Cidadania Serra Geral, Minas Gerais, Brasil.

<b>Municípios</b>	<b>População (censo 2010)</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>IDHM 2010</b>
Catuti	5.337	2.900	2.437	0,621
Espinosa	31.113	16.811	14.167	0,627
Gameleiras	5.263	855	4.408	0,650
Jaíba	33.587	13.148	14.139	0,638
Janaúba	66.803	53.891	7.760	0,696
Mamonas	6.321	1.785	4.353	0,618
Manga	21.959	13.972	7.987	0,642
Matias Cardoso	9.979	3.743	4.857	0,616
Mato Verde	13.185	9.349	3.836	0,662
Monte Azul	23.832	11.478	12.354	0,659
Nova Porteirinha	7.398	4.182	3.207	0,641
Pai Pedro	5.934	1.592	4.240	0,590
Porteirinha	37.770	18.140	19.630	0,651
Riacho dos Machados	9.478	3.084	6.394	0,627
Serranópolis de Minas	4.425	1.567	2.471	0,633
Verdelândia	8.346	3.687	3.492	0,584
<b>TOTAL</b>	<b>290.730</b>	<b>160.184</b>	<b>115.732</b>	-

Fonte: elaborado pela autora, com base no Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, 2013.

A incorporação das microrregiões na lógica de organização *da* atuação de instituições públicas é recorrente, em especial quando se faz necessário o alocamento de recursos e estratégias de intervenção. Conforme mencionado anteriormente, com base em Angélica Magnago (1995), a definição de microrregião se apoiou em critérios de *uniformidade* e as variáveis aplicadas foram as de domínios ecológicos, de distribuição espacial da população, de tipos de estrutura agrária, de cultivos, de atividades industriais, de infraestrutura e de transporte. Entretanto, na literatura, é pouco evidente como tais variáveis foram de fato operacionalizadas. Perides (1994), no esforço de explicar, diz que:

(...) [as microrregiões homogêneas foram] constituídas por um certo número de municípios que apresentavam características de homogeneidade em comum. Definidas como “formas de organização em torno da produção”, a homogeneidade seria expressa por combinações de fatores físicos, sociais e econômicos. *Foram individualizadas áreas que se identificam por certa forma de combinações de elementos geográficos, sempre dentro de um determinado nível de generalização, desde que mudava substancialmente um dos elementos, mudava a combinação e passava-se outra unidade. Naturalmente quanto maior o grau de generalização e maior o número de elementos geográficos considerados, menores e mais numerosos foram os espaços diferenciados* (PERIDES, 1994, p. 90, destaques da autora).

Ao que parece, o empenho foi menor em *compor* microrregiões que estimulassem equilíbrio entre municípios *mais e menos* estruturados do que em *agrupar* por uniformidade.

Nesse sentido, há de se considerar que quando instituições públicas e órgãos de governo organizam sua atuação tendo por base microrregiões, elas carregam também os sentidos que estão implícitos na definição de uma rede de sujeitos que contribuem para com os valores e ações empreendidas. Por outro lado, a Emater/MG, estando *afinada* com o referencial territorial da administração pública, tem obtido proveito perante a execução de políticas e programas públicos. No caso específico da Chamada pública de contratação de serviços de extensão rural para implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no território Serra Geral, a empresa tinha condições de atuar em todos os municípios listados na Chamada, exceto em Manga, por este não fazer parte da UR de Janaúba (o que também não caracterizaria um problema pela empresa ter escritório em Manga). Contudo, exatamente isso a condicionou em propor projeto para trabalhar *apenas um* dos lotes<sup>18</sup> do território Serra Geral. O segundo lote foi pleiteado e, em seguida, trabalhado pelo Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA/NM), para o qual a espacialidade de atuação respeita outras regras.

### 1.2.2 A territorialidade das comunidades tradicionais e o CAA/NM

Diferentemente da Emater/MG, para quem a organização geográfica da atuação acompanha os referenciais territoriais da administração pública, para o CAA/NM o espaço deve ser interpretado a partir de critérios – se assim podemos dizer – de *desuniformidade*, ou melhor, de diversidade de povos e ambiente. O trecho de entrevista abaixo com representante do CAA/NM introduz tais elementos:

(...) a gente se organiza a partir de territorialidades *das* comunidades [tradicionais], que são o que a gente chama de núcleos territoriais. A gente tenta aglomerar um pouco e organizar o trabalho [por] comunidades que compartilham de uma *mesma* cultura (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Primeiramente, é a existência de comunidades que tem orientado a organização da instituição de modo a permitir *aglomerar um pouco* populações dispersas em um espaço geográfico gigantesco, como é o Norte de Minas. Em seguida, como o próximo trecho mostrará, o ambiente onde as comunidades estão localizadas permite compreender quem são essas populações e suas identidades territoriais:

---

<sup>18</sup> A Chamada pública de contratação de serviços de extensão rural para o Território da Cidadania Serra Geral/MG dividiu os municípios do território em dois lotes: o primeiro denominado de lote 9, cujos municípios foram Catuti, Espinosa, Mamonas, Mato Verde, Monte Azul, Pai Pedro e Serranópolis de Minas; e o segundo, de lote 10, com os seguintes municípios: Jafba, Janaúba, Manga, Matias Cardoso, Porteirinha e Verdêlândia.

Essa região é muito diversa em ambiente e povos, então-assim de forma bem rápida: uma das coisas que distingue o ambiente aqui é a Serra do Espinhaço, que o pessoal conhece como *Serra Geral*, e *acima da Serra* – que o povo daqui chama de Gerais. O que está acima da Serra é conhecido na região como o Gerais, que para nós do meio acadêmico é o Cerrado, e as pessoas lá se autodenominam de os *geraizeiros*, também as pessoas que não são do Gerais chamam eles de geraizeiros. Os que estão no sopé da Serra são os *caatingueiros*, que é aquela região ali de Porteirinha, Janaúba, [isso porque] embaixo já é ambiente de Caatinga. Aí, mais a frente, naquela região ainda da Serra do Espinhaço, ela divide a bacia do rio São Francisco à direita, e à esquerda, a bacia do [rio] Jequitinhonha. Mais pra frente, chegando próximo do rio São Francisco, tem a mata seca, que tem uma discussão se vai ser Bioma ou não. E isso pra gente é muito interessante, muito importante porque os povos que habitam nesses diferentes lugares, eles têm *costumes diferentes*, então [por isso] da gente se organizar em *núcleos territoriais*. O nosso acompanhamento técnico se diferencia em função disso (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

O ambiente e suas derivações em Cerrado e Caatinga, acima e abaixo da Serra do Espinhaço indicam a existência de populações que fazem usos diferenciados do ambiente e por isso não podem ser tratadas da mesma maneira. O trecho mostrou que o acompanhamento técnico também muda em relação à população e ao ambiente em questão. Por outro lado, também sugere que há uma denominação própria para essa territorialidade do trabalho, a de núcleo territorial. Vejamos no próximo trecho como isso é explicado:

[Daniela: mas o que são os núcleos territoriais?]. Esses núcleos são em função do ambiente, mas também em função da *proximidade* e das *relações* que existem nesses lugares. Antes mesmo de existir Territórios da Cidadania aqui na região, a gente já se organizava por núcleos territoriais. Por exemplo, ali nessa região do [rio] São Francisco, a gente trabalha com a Baixada SanFranciscana, que é um núcleo, ele abrange ali desde Brasília de Minas, que está mais pra cá, São Francisco, Matias Cardoso, Manga, *Brejo dos Crioulos* e os *Xakriabá*, eles também entram. Os *Xakriabá* são povos indígenas. Isso tudo é a baixada, uma região. A gente sabe que no próprio Brejo dos Crioulos existe a *territorialidade deles*, que, em alguns momentos, a gente trata à parte, e a dos indígenas *Xakriabá* também. Mais pra cá, tem a região da Serra Geral, que você já conhece. Vindo mais pra cá, em cima da Serra, tem o Gerais da Serra, que tem Grão Mogol, Francisco Sá e Riacho dos Machados (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

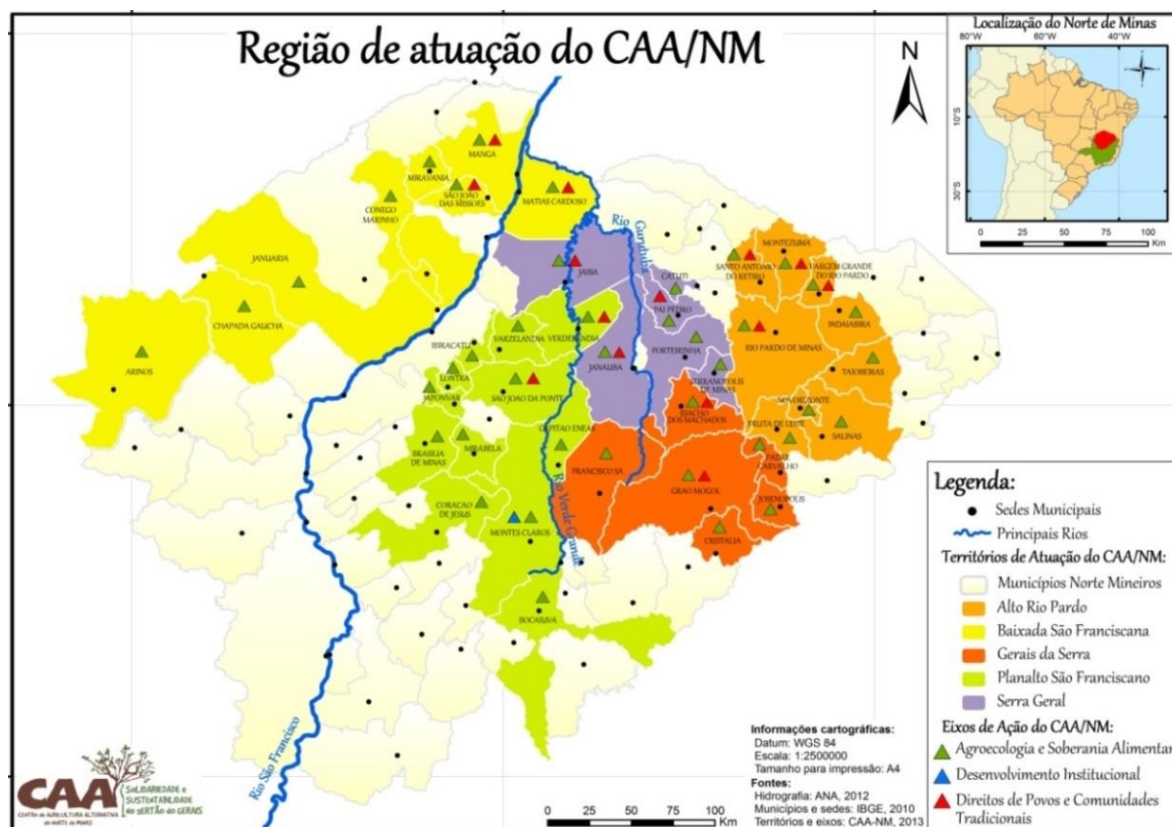
O núcleo territorial se constitui, portanto, a partir da existência de populações que se denominam e se apoiam nas características do ambiente e se sustentam pelo uso que fazem desse ambiente. Conforme a Figura 5, o núcleo territorial é representado por meio de uma aglomeração de municípios. Por sua vez, o trecho mostrou ainda que comunidades tradicionais como a comunidade quilombola Brejo dos Crioulos e o povo indígena *Xakriabá* – junto aos municípios – configuram o Núcleo Territorial Baixada SanFranciscana e estão expostos no discurso do representante no mesmo nível hierárquico. Isso porque, talvez, mencionar somente o município onde estão localizadas as comunidades possa parecer insuficiente para explicar a espacialização do núcleo. Isto é, as *territorialidades*, e que nessas comunidades as fronteiras territoriais extrapolam as do município, no qual o caso típico é o do



Quilombo do Gorutuba, que fica na interseção de 7 (sete) municípios. Por outro lado, não priorizar o município em sua circunferência e limítrofe talvez seja, de fato, o interessante. O trecho de entrevista abaixo conclui a apresentação dos núcleos territoriais:

(...) vixi, esqueci o café! Vou lá buscar. Pronto [trouxe a cafeteira]. Continuando: só um exemplo, Riacho dos Machados está no Território da Cidadania Serra Geral, mas pra gente, em termos de núcleo *ele está* no Gerais da Serra. E tem também o núcleo do Alto Rio Pardo, que hoje é território da cidadania também, chamado de Alto Rio Pardo. E o outro, mais nessa região de Montes Claros, que é [o núcleo] do Planalto SanFranciscano, que abrange Coração de Jesus, Montes Claros, Bocaiuva e outros municípios... Se a gente tivesse uma projeção, dava pra você ter mais clareza. A gente tem um mapa que pode te mostrar, e, a partir dele, dá pra localizar também onde estão os trabalhos, por exemplo, *a cadeia do mel, o trabalho com as sementes crioulas, e na região do Alto Rio Pardo, a cadeia da cachaça*. [Chega outro colaborador do CAA/NM com o mapa impresso para me explicar onde ficam os geraizeiros] (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, set./2013, destaques nossos).

A Figura 5 apresenta a área de atuação do CAA/NM localizando os núcleos territoriais e os eixos prioritários de atuação da instituição.



**Figura 5:** área de atuação do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas.

Fonte: <[www.caa.org.br](http://www.caa.org.br)>. Acesso em: Maio de 2016.

Observa-se no próximo trecho, abaixo, uma comparação com os Territórios da Cidadania, e ao mesmo tempo, uma tentativa de marcar distinção entre este e o núcleo territorial, ou seja, opõe-se – em última instância – uma leitura de escala entre microrregião e povos do lugar. Tal distinção é enfatizada na medida em que surge a indagação acerca da

semelhança entre o que se configura como Território da Cidadania Serra Geral e o que a instituição entende como Núcleo Territorial Serra Geral:

[Daniela: Mas a conformação do Núcleo Territorial Serra Geral é parecida com a do Território da Cidadania Serra Geral?]. Não, a gente chama assim porque é um recorte nosso, mas não é o mesmo da política dos territórios não. O recorte que a gente faz é em função das *dinâmicas específicas da região*, dinâmicas econômicas, políticas e culturais, elas têm uma similaridade entre si por conta dos povos e comunidades tradicionais que a gente trabalha e que habitam essas regiões. Aqui é a Baixada SanFranciscana [aponta para o mapa], onde estão os *vazanteiros*, os Xakriabá e as comunidades quilombolas, e tem o Planalto SanFranciscano, que pega Montes Claros, Bocaiuva. Então a gente tem Baixada SanFranciscana, Planalto SanFranciscano, Gerais da Serra, Serra Geral e Alto Rio Pardo. *É o nosso recorte!* Isso organiza nosso trabalho em função das dinâmicas que a gente vê. Nessas regiões, a gente atua com *o eixo agroecologia e povos e comunidades tradicionais*. Para tocar esse eixo, tem mais de vinte projetos. Cada eixo tem um coordenador. (...). Em alguns, nós temos mais liberdade de colocar *quais são* as demandas dos territórios, e em outros, sobretudo nos convênios públicos, já vem determinado o que nós vamos fazer, aí, às vezes, é esse dilema que a gente vive em relação às *metas* que temos que cumprir e as *verdadeiras* demandas. (trecho de entrevista: engenheiro florestal, representante do CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

O trecho de entrevista permite compreender que o núcleo é muito mais do que uma simples localização da atuação, ele é *território*, território caatingueiro da Serra Geral, território vazanteiro, território geraizeiro, com dinâmicas específicas e similaridades internas de povo e de identidade. Os núcleos não são fixos como podem parecer, nem quanto ao nome nem quanto à delimitação. No Relatório de Avaliação Externa do CAA/NM, de 2013, é possível observar uma sensível mudança, que, ao passo que há inclusões de municípios e/ou comunidades há também uma afirmação das identidades locais (cf. figura 6). A Figura 6 sistematiza por nome e município cada território. Ressalta-se que a Figura tem mero caráter ilustrativo e não se propôs sistematizar as comunidades tradicionais da área de atuação do CAA/NM, fundamentais para a constituição do núcleo, uma vez que tais comunidades e seus respectivos grupos sociais e municípios serão apresentados detalhadamente no capítulo 3.

Fica evidente, sobretudo a partir do último trecho de entrevista, que a atuação da instituição tem sido organizada por eixos prioritários de modo a ajustar projetos à prioridade institucional e cobrir seus temas relevantes.<sup>19</sup> Para cada eixo prioritário, tem um coordenador que averigua a execução *dos* projetos e enfrenta *o dilema* entre a meta e a *verdadeira* demanda do território. Por sua vez, a Figura 5 mostrou ainda os temas prioritários em relação à área onde são trabalhados, por exemplo: o eixo de atuação *direitos de povos e comunidades tradicionais* se concentra (i) no Alto Rio Pardo, em locais onde está em curso a retomada do

---

<sup>19</sup> São temas relevantes ao CAA/NM: Agroecologia e soberania alimentar; Direitos de povos e comunidades tradicionais; Desenvolvimento institucional.

território geraizeiro em áreas de monocultivo de eucalipto; (ii) na Baixada SanFranciscana, em locais onde está em processo a retomada de territórios quilombolas e indígenas impactados pela implantação de unidades de conservação, fazendas de gado; e (iii) na Serra Geral, em locais onde está em processo a demarcação de território quilombola. Com tais características, a lógica de atuação da instituição respalda-se em territorialidades demarcadas *pela existência* de comunidades tradicionais e, sobremaneira, na articulação de projetos nos eixos fundamentais de atuação. Por outro lado, sugere-nos ainda que, ao desempenhar tal papel, contam com sujeitos locais que partilham dos mesmos valores e contribuem para com as ações empreendidas.<sup>20</sup>



**Figura 6:** territórios tradicionais e municípios correspondentes.

Fonte: elaborado pela autora em maio de 2014. Com base no Relatório de Avaliação Externa do CAA/NM (2013) e no Diagnóstico PICUS/FUNBIO (2005) – Integrated Program for Conservation and Sustainable Use, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade.

A presente geografia de atuação das instituições de extensão rural, respectivamente, governamental e não governamental, contratadas no Norte de Minas para implementar o Plano Brasil Sem Miséria Rural, deixam claro que, constituindo *os* modos de organização territorial da atuação, há projetos territoriais *distintos* e compostos por dinâmicas que guardam especificidades pela maneira como interagem com o local. Dessa forma, a organização territorial tem acompanhado as transformações *tanto* do ponto de vista da administração

<sup>20</sup> Os parceiros institucionais serão apresentados no capítulo 4.

pública *quanto* da construção social dos territórios. O primeiro, em alguma medida, reflete o percurso do Estado nacional na localização da intervenção pública. O segundo parece acompanhar as transformações e demandas dos povos do lugar e se aproximar do que Bhabha (2003) explica pela hibridez das identidades sociais, isto é, essa organização territorial distancia-se de uma perspectiva de manutenção inalterada das identidades originárias e se transforma conforme as identidades se transformam, de modo que os próprios nomes dos territórios/núcleos experimentaram modificações ao ritmo da afirmação das identidades.

Por sua vez, as formas de organização da atuação da extensão rural no Norte de Minas pressupõem um destino, um conjunto de sujeitos a ser assistido ou acompanhado, o *público* – na linguagem da administração pública. Desse modo, o destinatário de uma política pública, e seu contexto de vida, é fundamental para se compreender as formas e os impactos na ordem local por estes (público e contexto) serem constitutivos dos sistemas locais de ação pública. Por outro lado, há imposições e condições a serem preenchidas que, geralmente, estão definidas nas políticas públicas e precisam ser interpretadas. O fato é que nem sempre o Estado, o mediador local e o público estão falando a *mesma* língua, o que torna o conflito eminente e constitutivo da relação social territorializada (LEITE *et al*, 2010). Na perspectiva do Estado, os instrumentos, as técnicas e os dispositivos sintetizam o ponto de vista em questão e, no território, estes precisam ser interpretados *ajustados* pelos atores implementadores para *enquadrar* o público. Este último, no que lhe diz respeito, esforça-se – em um empreendimento quase impossível – para traduzir a intervenção de modo que contribua com sua jornada pela sobrevivência.

Portanto, tendo os atores implementadores tais características de organização territorial da atuação e de público prioritário, ainda assim poderíamos afirmar que o processo de implementação do Plano, no Norte de Minas, é uma territorialização de política pública? Se sim, quais os limites e significados dessa terminologia, isto é, a que se refere a *territorialização* do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas? Refere-se a uma noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado de descentralização e democratização? Refere-se a uma escala de abrangência e controle social? Refere-se a uma dinâmica econômica e social endógena? Refere-se a tudo isso? Para que se possa situar o debate acadêmico no qual a noção de territorialização se torna operativa e se definir sob quais aspectos e condições ela pode ser utilizada, uma revisão sobre a incorporação do território enquanto elemento constitutivo de intervenção pública será apresentada no próximo capítulo.

O sertão está em toda parte, é do tamanho do *mundo* (...) é onde manda quem é forte com as astúcias. Deus mesmo, quando vier, que venha armado! (Riobaldo, figura arquetípica de Guimarães Rosa no Grande Sertão Veredas, ao explicar o sertão. Aqui entendo o que o colaborador do CAA/NM quis me dizer, e receio o desafio).



**Figura 7:** paisagem do Norte de Minas, ao fundo, a Serra do Espinhaço, Espinosa/MG, set./2013.  
Fonte: Fotografia da autora.



**Figura 8:** rio São Francisco, travessia da balsa em Manga/MG, abril/2015.  
Fonte: Fotografia da autora.

## 2 TERRITÓRIO E TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

É de algumas poucas décadas até o presente que o território tem sido construído enquanto objeto epistêmico e identificado como tema concernente às pesquisas em Ciências Sociais (REIS, 2005). A sua incorporação está vinculada ao processo de demanda por análises teóricas capazes de articular o *espaço* ao social de modo a não negligenciar o simbólico, a identidade, a territorialidade e suas dimensões, a esfera jurídico-política, o econômico e, sobretudo, a complexidade de fatores que o relaciona ao desenvolvimento e à participação. Desse modo, distintas disciplinas incorporaram a temática em suas problematizações, compondo um amplo leque de interpretações sobre suas interfaces com o território (RAYNAUT, 2014). O tema tem mantido também centralidade em estudos sobre a intervenção pública governamental com base na abordagem do desenvolvimento a partir de enfoque territorial e tem encontrado no campo de análise de políticas públicas um de seus acolhimentos primordiais (PERAFÁN, 2007; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Para se contextualizar o território como domínio de análise com vistas a situar a territorialização como um dos seus desdobramentos contemporâneos, neste capítulo será apresentado alguns dos caminhos originários da abordagem territorial a partir da apresentação de alguns dos principais elementos estratégicos e operacionais da noção de território. Em seguida, será apresentado como essa discussão vem sendo realizada no Brasil a partir do enfoque das dimensões da territorialização. Finalmente, a problematização do Plano Brasil Sem Miséria Rural abordado como um processo de territorialização será aproximada das questões que motivaram a pesquisa de campo da tese e de alguns dos componentes da análise. As questões que daí decorrem serão respondidas no capítulo seguinte, que trata especificamente da pesquisa de campo no Norte de Minas.

### 2.1 DO TERRITÓRIO ENQUANTO ELEMENTO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL NA INTERVENÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL

A incorporação da noção de território à intervenção pública não é algo que se deu em separado do debate teórico-metodológico mais amplo acerca do desenvolvimento – visto às interfaces entre a intervenção e o meio acadêmico e a influência da academia à definição de

escalas espaciais. Conforme Claude Raynaut (2014), a utilização da noção de território está relacionada à combinação e também convergência de movimentos que se passaram tanto no domínio da *conceituação científica* como no das *políticas públicas*. No âmbito do primeiro domínio, explica o autor, a promoção do termo território passou pelo dilema da Geografia em busca de renovação de suas noções de modo a exprimir e formalizar seu posicionamento, sempre conflitivo, entre a vertente física e a humana.

A noção de espaço foi o pontapé inicial, possibilitando relevância à noção de território a partir da década de 1960 com a obsolência da noção de *meio* e com a ascendência do entendimento de espaço enquanto *produto* das organizações e das práticas humanas.<sup>21</sup> Nos anos 1980, ganhou força uma corrente de pensamento que focalizou seu interesse sobre as *percepções* e as *representações do espaço vivido* (RAYNAUT, 2014). A definição básica de território reproduzida anos mais tarde por Le Berre (1997 *apud* Raynaut 2014, p. 60) exemplifica a constituição dos primeiros esforços, ou seja, território como “porção da superfície terrestre apropriada por uma coletividade humana que a ordena em função de suas necessidades”. Muito rapidamente, essa noção se complexificou e deu suporte ao exercício da função política (RETAILLÉ, 1997) e também a como os sujeitos passaram a construir sua história a partir do território (SÉLIMANOVSKI, 2008; DI MÉO, 1998).

Desse modo, a Geografia:

(...) fez uma dupla reviravolta epistemológica durante sua institucionalização, a primeira no final do século XIX e a segunda na segunda metade do século XX, passando de ciência da natureza para ciência da sociedade e resvalando-se em métodos descritivos ligados ao reconhecimento de particularidades regionais e em métodos hipotético-dedutivos direcionados à descoberta de regularidades e leis. Hoje, a Geografia se afirma como Ciência Social cujo objeto, o espaço geográfico, é produzido pelas *relações* entre o espaço e a sociedade (SÉLIMANOVSKI, 2008, p. 14, tradução livre e destaque nosso).

Assim, a Geografia começa a se apropriar de conceitos oriundos de outras disciplinas tais como identidade, poder, representação, memória. Dentre os autores que se destacaram nesse movimento de diálogo interdisciplinar entre a Geografia e as Ciências Sociais e também por incorporar a noção de território à Geografia estão Friedrich Ratzel, Claude Raffestin e Robert Sack. Ao primeiro é atribuída a incorporação do conceito de território à Geografia por explicar que “os organismos que fazem parte da tribo, da comuna, da família, só podem ser concebidos junto a seu território” (RATZEL, 1990, p. 74). Sua contribuição está ao vincular o território à noção de Estado-nação, sendo possível, com suas contribuições, inaugurar a

---

<sup>21</sup> Ozouf-Marignier (2009) e Turco (2009) traçam, respectivamente, os aspectos históricos e epistemológicos do território na geografia e nas ciências sociais e a genealogia de lugar e a construção de território.

geopolítica como área de estudo específica (CANDIOTO, 2004 *apud* SILVA, 2013a). A Ratzel também foi outorgada perspectiva naturalista de entendimento de território sendo alvo de crítica, dentre outros, de Claude Raffestin, que, mobilizando as noções de território emergentes na década de 1970, explicou que a noção de território carrega impreterivelmente *dominação social*. Segundo Itaborahy (2010), este autor tira o foco da visão biológica da expressão e centra nas relações de poder que modificam o espaço. Por fim, Robert Sack, pesquisador-referência da escola anglo-saxônica, trabalhou o conceito de território como resultado de uma construção social, na qual limites são alterados de acordo com as estratégias de apropriação e delimitação do espaço. Para ele, o território é a expressão de um espaço dominado por um grupo que controla e influencia comportamentos.<sup>22</sup> Nessa interpretação, a territorialidade assume papel central correspondendo a um conjunto de práticas que envolvem grupos sociais, empresas e Estado (SILVA, 2013b).<sup>23</sup> Ao que se refere ao campo das contribuições brasileiras, Milton Santos é um dos autores que, consensualmente, mais dedicou atenção ao tema do território ao longo de 25 anos de estudos, tendo desenvolvido um pensamento original a partir de uma base materialista histórica para explicar “a historicidade derivada da conjugação entre a materialidade e as ações humanas” (SILVA, 2013a, p. 92).<sup>24</sup>

Raynaut (2014) atribuiu também à evolução das Ciências Sociais a busca por novos conceitos e modelos que pudessem explicar a complexidade do mundo pós II Guerra Mundial. Para este autor, noções como a de sociedade civil e a de governança inauguraram a *renovação* dos modelos explicativos do pós-guerra. De tais noções advém a de democracia participativa em decorrência ao reconhecimento dos limites da democracia representativa, “na qual os membros da coletividade delegam voz decisiva aos representantes eleitos”. Para Billaud (2014), alguns termos circunscrevem esse debate como, por exemplo, concertação, negociação, democracia, cidadania e governança, no qual a participação tem se constituído um denominador comum de situações plurais, presentes – principalmente – no espaço da política pública. A incorporação de tais termos ao campo de formulação e implementação de políticas públicas se deu, em parte, pela apropriação de noções como a de democracia e de participação em estudos sobre territórios.

---

<sup>22</sup> Para informações mais aprofundadas ver: Sack (1986).

<sup>23</sup> A reconstrução do caminho percorrido pela Geografia ao que se refere à incorporação da noção de território não pretende ser aqui exaustiva, configurando-se para os fins desta introdução de capítulo como nota introdutória. Para aprofundamentos, ver: Ratzel (1990); Raffestin (1993). Demais autores pertencentes à escola francesa e que também marcam a geografia brasileira podem ser consultados em Saquet (2007).

<sup>24</sup> Para informações mais aprofundadas, ver: Santos (1988) e Santos e Silveira (2001).



Por outro lado, tem merecido atenção a configuração técnico-científica nas decisões (políticas) e nos espaços de participação, e, nesse sentido, Billaud (2014) relaciona a emergência da ciência moderna à criação do sistema político de representação:

Os historiadores das ciências e das técnicas lembram que a ciência moderna emerge nos séculos XVII e XVIII, ou seja, ao mesmo tempo em que ocorre a criação do sistema político de representação. Essa aproximação temporal não é anódina porque, de fato, no seu processo de surgimento, esta nova ciência se construiu como se fosse à parte do debate público. Sem abusar das coincidências, pode-se perguntar se, hoje, o questionamento da capacidade da ciência de dizer “o que é verdadeiro” não teria uma relação com a importância atribuída à participação. A questão seria então de não mais separar a ordem democrática da ordem dos saberes científicos. Em todo caso, quando se observam manifestações em que a ciência e o saber técnico são quase sempre convocados, a “virada participativa” parece fazer parte da necessária rearticulação entre a ordem das ciências e a ordem democrática (BILLAUD, 2014, p. 48).

A colocação do autor indica meandros do debate entre democracia representativa e democracia participativa, de modo a suscitar que a aproximação entre conceitos como o de sociedade civil, governança, democracia participativa e participação com o de território – a partir de relações marcadas por poder – não é tão óbvia “no que tange às formas e ao sentido” (BILLAUD, 2014, p. 49). Todavia, o exercício democrático não é, de fato, tema novo na história da humanidade, tendo sido abordado na modernidade de diferentes maneiras. Uma dessas maneiras de entender o exercício democrático e os desdobramentos subsequentes tem sido a partir da crítica à aristocracia eletiva da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas e dentre as contribuições estão noções como de *espaço público* e de *sociedade civil*.<sup>25</sup> Segundo Billaud (2014), dentre as trajetórias epistemológicas acerca da legitimidade política e dos políticos contida nos instrumentos técnicos, é na abordagem habermasiana que reside parte importante do debate, uma vez que:

(...) cenários participativos se organizam principalmente ao redor das partes interessadas diretamente no debate (os chamados *stakeholders*) e dos técnicos ou cientistas. Esse caso, mais particularmente no que diz respeito à “democracia técnica” (CALLON *et al.*, 2001), ou seja, na ocasião do que se denomina “fóruns híbridos” – palcos de controvérsias a propósito de embates científicos e industriais sobre *um objeto técnico* (BILLAUD, 2014, p. 51, destaque nosso).

Para além das críticas, recoloca-se a questão “como agir juntos?” que, segundo Billaud (2014), vai ser nos espaços públicos, “na incorporação do público nos espaços dialógicos, [no qual reside] um objetivo essencial para suscitar as subjetividades políticas” (BILLAUD, 2014,

---

<sup>25</sup> Para fins deste capítulo não é o objetivo reconstruir os elementos deste debate em Habermas. Para mais detalhes, ver: Habermas (1987). Contudo, é importante ressaltar que noções como a de espaço público e a de sociedade civil têm sido incorporadas aos estudos sobre a abordagem territorial do desenvolvimento.

p. 51).<sup>26</sup> De modo um pouco diferente, esse debate seguirá com Callon, Lascoumes e Barthe (2001) no livro *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique* para a discussão do papel da ciência e da técnica na *política*, no qual reconsideram a questão a partir de “como agir em um mundo incerto”, de controvérsias e traduções que dependerão, dentre outros, de *apropriações* e *negociações* dos instrumentos técnicos. A discussão da ciência e da técnica cuja contribuição de Bruno Latour é imprescindível – juntamente à sociologia das traduções e das controvérsias de Michel Callon – foi incorporada ao que esses e outros autores denominaram mais tarde de sociologia da ação pública.<sup>27</sup> E, desse modo, as Ciências Sociais prosperou no debate acerca da participação e da democracia, envolta – com Latour e Callon – em uma dimensão contemporânea do sistema político institucionalizado e da democracia com viés especial para as *leis*, os *instrumentos*, as *ferramentas*, *dispositivos*, *interpretações*, *processos*, *objetos* e atores *humanos* e *não humanos*. Essa abordagem considera as apropriações e traduções dos sujeitos em relação aos mecanismos e, numa outra escala, como ditam manutenção e/ou resistência.

Portanto, os princípios de incorporação e de retroalimentação interdisciplinares da noção de território no debate acadêmico mostraram alguns caminhos da discussão sem muitos aprofundamentos. A partir do que nos interessa neste capítulo, isto é, a incorporação da noção de território à intervenção pública governamental do ponto de vista das dimensões da territorialização, o traçado até aqui permitiu perceber como também a intervenção pública tem sido, de múltiplas formas, subsidiada conceitualmente sugerindo-nos que território e ação pública se cruzam no debate sobre o desenvolvimento. Para uma revisão qualificada acerca desse tema, que não será tratado aqui, é extremamente pertinente consultar Ricardo Abramovay (2000); Francisco de Oliveira (2001); José Eli da Veiga (2002); Edgar Moncayo (2005); Arilson Favareto (2006); Mireya Peráfan (2007); Amaral Filho (2007); e outros.

A próxima subseção tem duplo objetivo apresentar a iniciativa do programa LEADER como “experiência” de intervenção pública governamental de abordagem territorial do desenvolvimento dos anos 1990; e apresentar a metodologia participativa e negociada da FAO como estratégia de abordagem territorial do desenvolvimento dos anos 2000 baseada na

---

<sup>26</sup> Tal discussão guarda maior complexidade. Entretanto, para fins de alusão a ideia cumpre deferência. O argumento baseia-se em Billaud (2014) e no objetivo de introduzir a contribuição das ciências sociais, via ciência política e sociologia, na trajetória da noção de território e de como tanto as disciplinas foram contribuindo para conformação de tal noção quanto apropriaram do termo território.

<sup>27</sup> Aqui não se pretende simplificar as contribuições teórico-metodológicas acerca do tema. Alguns elementos da Sociologia da Ação Pública serão tratados ao final deste capítulo e também no capítulo 4 e 5.

metodologia dos sistemas agrários. Reconhecidas internacionalmente, essas duas experiências incorporaram a noção de território à intervenção pública e às estratégias de desenvolvimento de organismos internacionais e têm sido mencionadas desde então junto ao histórico do desenvolvimento territorial no nível internacional.

### **2.1.1 Iniciativa LEADER para o desenvolvimento territorial**

É, de certo modo, consensual que o Programa LEADER, implementado no início dos anos 1990 e direcionado às regiões rurais, tratou-se da primeira iniciativa de desenvolvimento territorial culminando, em seguida, em uma *abordagem territorial* para o desenvolvimento. Porém, há divergência quanto aos seus antecedentes ao que se refere especialmente à interpelação e em menor proporção quanto à análise dos fatos. As pesquisas e as elaborações teóricas acerca da Terceira Itália, na década de 1970, inauguraram uma frente de estudos que permitiu multiplicar as perspectivas de entendimento acerca do desenvolvimento e, em especial, permitiu saltos teóricos-metodológico acerca da incorporação do *local* ao debate. Do ponto de vista de Moreno (2007), a análise dos antecedentes se deu a partir das organizações da sociedade civil e do empreendimento da crítica quanto ao desemprego e ao desenvolvimento econômico centralizado pelo Estado nos anos 1980. Argumentou o autor que essa crítica está na base do que foi denominado em seguida de desenvolvimento local. Outra forma de compreender os antecedentes do Programa é por intermédio das organizações estatais e paraestatais que atribuíram a origem do desenvolvimento local à publicação do documento da OCDE (SYRETT, 1995).<sup>28</sup>

Em relação aos fatos, o Programa LEADER tratou-se de uma experiência de desenvolvimento local para a Europa rural iniciada em 1991 e marcada por novas formas de planejamento para o desenvolvimento rural e estratégias de integração à Política Agrícola Comum. A sigla é em francês<sup>29</sup> e por extenso quer dizer *Liaison Entre Actions de Développement de L'Europe Rural*. Segundo Abramovay (2004), o Programa pode ser analisado por meio de seus períodos, a saber: LEADER 1991/1994, LEADER II (1994/1999)

---

<sup>28</sup> Segundo Veiga (2002, p. 11), os trabalhos apresentados na Conferência da OCDE, em 1995, (...) “marcam clara ruptura com a tendência anterior de atribuir apenas à indústria a glória pelo bom desempenho econômico de determinadas áreas geográficas. Os participantes preferiram chamar a atenção para as ligações entre as empresas em geral e sua capacidade de criar redes (“business links and networking”) ou, de maneira ainda mais abrangente, para os sistemas locais PME (“local systems of SME’s”).”

<sup>29</sup> Há de se considerar o influente papel da França na articulação da Comunidade Europeia nos anos de 1980, com a eleição do Presidente François Mitterrand, ora influente no planejamento do Programa LEADER.

e LEADER MAIS. Segundo Schejtman e Berdegué (2003, p. 20) são características do Programa LEADER:

a) el enfoque es territorial (la región, la comarca); b) las decisiones parten desde abajo hacia arriba em todas las fases del programa; c) los grupos de acción local (GAL) agrupan em calidad de socios a agentes e instituciones locales, y tienen funciones que habitualmente assume la administración pública en los programas de tipo tradicional, pues van desde la gestión de los fondos de apoyo y la concesión y pago a los beneficiarios hasta el control de la ejecución de los proyectos; d) el enfoque es integral y multisectorial y promotor de innovaciones; e) se enfatiza la organización en red de las diversas iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones o países.

Por outro lado, para Ferreira (2009), o Programa LEADER pode ser analisado em duas fases: a primeira sob o estatuto de iniciativa comunitária, até meados de 2006, e a segunda quando compõe o eixo 4 (quatro) do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), a partir de 2007. O objetivo do Programa, ainda vigente, tem sido o de financiar iniciativas locais de empreendimentos de geração ou fortalecimento de empregos rurais não agrícolas, criação de infraestrutura e ações imateriais como animação, formação e paisagem. Os financiamentos têm priorizado empreendimentos que atuem sob a perspectiva de manutenção do patrimônio e da cultura local, tendo tido ênfase sobre os projetos de turismo e os que promovessem produtos agrícolas como, por exemplo, queijarias, embutidos, azeites, bebidas, assim como feiras e demais produtos locais (FERREIRA, 2009). De outra parte, ao que se refere às estruturas institucionais, o LEADER previu que, para a animação do território, fosse formado o Grupo de Ação Local (GAL), coordenado por uma junta diretiva e uma equipe técnica local cuja função seria de animação dos processos e tramitação de demandas (ATANCE, 2003).<sup>30</sup>

Por fim, o Programa permitiu a reestruturação da governabilidade local e, mesmo sendo reconhecido com uma estratégia de financiamento à *promoção do microempreendedorismo*, incorporou também *mecanismos não financeiros*, que, segundo Ferreira (2009), referem-se à delegação ao GAL de parte da tomada de decisão em matéria de financiamento e gestão do programa; promoção de cooperação entre os territórios; promoção de ações de caráter inovador; convocação de agentes públicos e privados para elaboração de estratégia comum; participação da população na tomada de decisão; dentre outros. Desse modo, conforme expõe Ferreira (2009), as formas de governabilidade manifestaram-se por meio de duas dimensões: (i) transferência do poder de decisão para o local e (ii) participação da população local

---

<sup>30</sup> Durante o estágio de doutorado sanduíche realizado junto à UMR-Art-Dev, em Montpellier, tive a oportunidade de realizar uma visita técnica, juntamente ao professor Philippe Bonnal, ao Grupo de Ação Local do Cévennes, localizado na cidade de Alès, sul da França.

mediante parcerias entre vários setores da sociedade. Revelou-se, portanto, como objetivo primeiro, a participação por meio do estabelecimento de parcerias e da convocação da população para discutir o projeto e o investimento no território.

### **2.1.2 A metodologia negociada da FAO para o desenvolvimento territorial**

Além do Programa LEADER, a metodologia de desenvolvimento territorial negociado e participado da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) também marcou época ao ter sido a primeira proposta estratégica sob o título de *desenvolvimento territorial*. Tendo sido proposta pelo Serviço de Sistemas Fundiários da FAO, a primeira edição de tal metodologia foi publicada em 2003. Até então, para os serviços de assistência técnica em processos de reforma agrária desse setor da FAO, era utilizada a metodologia de *diagnóstico de sistemas agrários*, de Marcel Mazoyer, e, por essa razão, as primeiras versões do documento carregaram muito de tal metodologia, ou seja, (i) a análise das situações agrárias e (ii) a caracterização de sistemas de produção, sendo que a passagem de uma para a outra era permeada por uma tipologia de agricultores e das explorações agrícolas (FERREIRA, 2009). Muito embora a metodologia dos sistemas agrários tenha sua função explicativa, ela se caracteriza pela elaboração de tipologias quanto ao sistema agrícola, sem dar considerações mais qualificadas às relações sociais, culturais e de poder, visto que tais limitações foram sendo incorporados métodos participativos – principalmente os do diagnóstico rápido participativo que qualificaram a análise das situações agrárias.

Segundo Ferreira (2009), após a metodologia ter sido publicado na revista *Land, Reform, Settlements and Cooperatives* – a mesma que publicou estudos de Mazoyer 10 anos antes – estudos analíticos do método começaram a se multiplicar pelo mundo, como é o caso da sistematização da aplicação da metodologia realizada no Peru, escrita por Ravera, em 2004, e da aplicação do método na Bosnia Herzgovina, de Biancalani, em 2004. Por sua vez, Schejtman e Berdegué (2003), no relatório de desenvolvimento territorial rural, do RIMISP, não trataram exatamente da análise da aplicação da metodologia em questão, mas apontaram como que na situação latino-americana – na qual para o meio rural se faz central estratégias de enfrentamento da pobreza – a abordagem territorial do desenvolvimento permitiu a incorporação de um conceito de rural ampliado, de território como espaço de identidade, de projetos construídos socialmente, de perspectiva heterogênea de territórios, assim como uma nova arquitetura institucional e distintas rotas de saída da pobreza.

A versão da metodologia publicada em 2005, segundo Ferreira (2009), incorporou a facilitação como um aspecto. Se, por um lado, a metodologia manteve os princípios do diagnóstico dos sistemas agrários, por outro, ela vai incorporar metodologias participativas e o papel *do facilitador* no processo de negociação. Isto é, a fase de *negociação* da metodologia foi reforçada caracterizando-se em um momento de negociação para resolução de problemas e tentativa de estabelecimento de um *pacto territorial*. Ferreira (2009) afirma haver na fase do pacto uma entonação central na figura articuladora. Como desdobramento desse debate, Rossi e Cenerini (2007) explicam que, logo em seguida, é publicado um manual de facilitação da metodologia, quão importante se tornou o papel de articulador.

Por outro lado, Leite *et al* (2010) consideram que propostas que defendem uma dimensão participativa e negociada da territorialização devem atentar que,

(...) na área de abrangência das políticas territoriais figura um *conjunto diferenciado de atores* que podem ser distintos quanto à *localização* propriamente dita das suas atividades e práticas (rural e/ou urbana), *ao caráter* da propriedade dos ativos e do emprego de mão-de-obra (setor patronal, agricultura familiar), *às áreas de atuação* na atividade econômica (agropecuária, indústria, serviços etc.) e *ao processo de organização e representação política* (sindicatos patronais e de trabalhadores, movimentos sociais, associações empresariais, consumidores, ambientalistas, organizações não governamentais, entre outros) etc. Assim, mesmo quando se trata de pensar o desenvolvimento dos territórios rurais (o que não exclui os pequenos municípios), *é preciso considerar a amplitude e o caráter do leque de atores envolvidos e pensar a dimensão conflitiva como um processo intrínseco à constituição desse novo espaço* (LEITE *et al*, 2010, p. 348-9, destaque nosso).

Portanto, o percurso pela iniciativa LEADER e metodologia da FAO que inauguraram a história do desenvolvimento territorial na Europa – inspirando processos em curso na América Latina (e se opondo, também, em alguma medida) – conduziu-nos à compreensão de que, mais do que a adjetivação do desenvolvimento e a mudança de objetivos em determinados momentos, os anos 2000 inauguraram também uma espécie de *novidade* referindo-se a uma abordagem do desenvolvimento a partir de um *enfoque* territorial. Analisar esse enfoque da perspectiva da intervenção pública governamental conduz à investigação de uma questão acerca de sua constituição inerente, isto é, como captar ou apreender a abordagem territorial? A partir de quais elementos?

Leite *et al* (2010) sinalizaram um caminho possível quando analisaram a experiência brasileira de implementação de políticas de desenvolvimento territorial no meio rural proveniente do trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo esses autores, ao consultarem literatura nacional e internacional sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial como, por exemplo, os

trabalhos de Sepúlveda *et al* (2003), Schejtman e Berdegué (2003), Guimarães (2003), FAO (2005) e outros, e com base nas pesquisas que já realizaram acerca da intervenção pública, concluíram ser pertinente na análise do caso brasileiro destacar as dimensões da territorialização por meio da intervenção pública governamental. Que, na concepção de Leite *et al* (2010), trata-se da governança, das políticas públicas e do desenvolvimento.

## 2.2 DAS DIMENSÕES E DAS INTERFACES DA TERRITORIALIZAÇÃO

Se partir da etimologia da palavra territorialização fosse o objetivo aqui, o termo poderia ser explicado em algumas poucas linhas, visto que a terminação “ação” adicionada ao verbo territorializar forma um substantivo derivado de um verbo, *com ideia de ação* ou *processo*. O termo também poderia ser explicado como um neologismo semelhante a tantos outros usados nas Ciências Sociais para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos visto da perspectiva de um processo, conforme explicou Fleury (2013) ao se referir ao termo ambientalização. Lopes (2006, p. 36) também se refere ao neologismo destacando termos como, por exemplo, “industrialização” e “proletarização” como indicativos de novos fenômenos no século XIX ou de tendências de “desindustrialização” e “subproletarização” no século XX; e também em sentido mais estrito, citando Norbert Elias que para caracterizar processos históricos utilizou “curialização” ou “esportificação”. Como o presente caso é o de aprofundar na compreensão sociológica do termo, otimista de que ele pode revelar mais acerca da relação entre Estado e sociedade civil organizada – ou ao menos mostrar *especificidades* disso no Norte de Minas – elaborou-se uma apresentação sumária de tal noção do ponto de vista da intervenção pública governamental tendo como base alguns dicionários fundamentais da área de políticas públicas e políticas territoriais.

Na literatura francesa, o termo territorialização sempre aparece seguido de algo, algo que ele territorializa, isto é, no verbete *territorialisation* do *dictionnaire de politiques publiques*, Alain Fuare (2010) explica que a territorialização *das* políticas públicas teve entrada considerável na agenda científica da Ciência Política e que os trabalhos iniciais foram consagrados a (i) mostrar o poder dos grandes coletivos locais, (ii) a estudar a União Europeia enquanto um território profícuo e (iii) a analisar as iniciativas de democracia participativa. Para o autor, o território se faz sobre a hierarquização das prioridades públicas, da circulação de ideias, da competição política e da mobilização de coletivos. Também reconhece que os

estudos sobre a territorialização das políticas públicas têm dito respeito, com certa exclusividade, *ao* lugar e *ao* papel do Estado *na análise da ação pública*. Em contrapartida, indica que são inúmeros os estudos cujo foco é *na interface Estado sociedade* e que a territorialização tem sido abordada a partir (i) do Estado animador de processos, (ii) dos parceiros, (iii) da coprodução da ação pública, (iv) das excepcionalidades territoriais, (v) do debate público. Conclui que são três os vértices que subsidiam conceitualmente o debate da territorialização: (i) o das gramáticas da governança territorial; (ii) o da escala e do foco; e (iii) o da combinação interdisciplinar.

Por sua vez, o verbete *territorialisation* no *dictionnaire des politiques territoriales*, elaborado por Patrice Duran (2011), aborda a territorialização como *contextualização* da ação pública. Para o autor, o controle do universo de referência para a intervenção tem como função mudar as condições do exercício do poder público e que, nesse sentido, os territórios se tornaram referências por serem espaços dentro dos quais se inscrevem problemas públicos e, por sua vez, lugar de seu tratamento. Por esse ângulo, Duran (2011, p. 477, livre tradução) defende que é preciso compreender a territorialização *da* ação pública como um esforço de espacialização sinônimo de contextualização. Nas palavras do autor: “contextualizar um problema remete-nos a evidenciar quais são as suas dimensões constitutivas, originárias”. Essa postura exprime a necessidade de uma gestão diferenciada que se afaste dos procedimentos padrões como solução da gestão pública. Conclui Duran (2011) que a problemática da territorialização está em mostrar que, ao enquadrar um problema em seu contexto sócio-histórico, coloca-se fim *a uma única visão* do problema e se renova a questão das escalas de responsabilidades. Para o autor, portanto, a territorialização da ação pública pode ser entendida muito menos pelo seu lado conceitual, de definir formas de tratamento de problemas públicos, e mais por se tratar de um bom resumo do campo (*chantier*) por meio do qual *se constitui* a ação pública.

No Brasil, o debate acadêmico sobre territorialização dispõe de campo consolidado nas Ciências Sociais, em especial na Geografia, mas não somente uma vez que a Antropologia tem acumulado conhecimento teórico e metodológico sobre o assunto. Há também a mobilização de noções e conceitos acerca de território, territorialidade, territorialização, multiterritorialidade e suas versões inversas, isto é, desterritorialidade, desterritorialização etc. Tais noções têm sido utilizadas para analisar processos que envolvem, em especial, povos do lugar, povos e comunidades tradicionais, populações rurais, camponesas, dentre outras. Cabe reiterar que – sem negar a importância de uma digressão mais longa sobre as noções de



territorialização que não dizem respeito à intervenção pública governamental, e sim às que abordam as distintas territorialidades e diversidade de atores, povos e comunidades tradicionais num dado território, seus usos, processos de territorialização, desterritorialização e multiterritorialidades – aqui se optou por recortar a temática pela via da intervenção pública governamental.<sup>31</sup>

Também por essa via, Rafael Perico (2009) constrói uma interpretação sumarizada de noções ligadas ao desenvolvimento territorial. O autor afirma que tanto a construção de territórios como a de espaços de expressão de territorialidades são *processos vivos* potencializados pela *ação política dos atores* e que são tais processos os *constituidores de territorialização*. A territorialização é dinâmica e muda de acordo com as circunstâncias políticas e históricas, nas palavras do autor:

Entende-se, assim, que a territorialização é um processo que delimita o alcance ou os limites inerentes de determinado processo. Por isso, é possível encontrar diferentes tipos de territorialização superpostos sobre os espaços geográficos (PERICO, 2009, p. 64).

O autor afirma ainda que existem *disparadores de territorialização*, isto é, quando a construção de territórios é relativa ao *fator externo* que o dispara (que o incita). Tal construção constitui-se de estímulos dinamizados por características culturais e organizativas dos atores sociais direcionadas a um propósito, e será a *natureza do estímulo* que irá definir a particularidade da territorialização. Perico (2009, p. 64) conclui que “haverá diferentes processos de territorialização – a depender do disparador”.

A territorialização também pode ser abordada pela *perspectiva privada*, de setores empresariais. Interpelar a territorialização por essa via seria igualmente estimulante – assim como pela via da diversidade de atores e territorialidades de povos e comunidades tradicionais – em razão de que o Norte de Minas também permite tais entradas analíticas. No capítulo 1, por exemplo, a menção feita aos grandes projetos de desenvolvimento direcionados ao Norte de Minas mostrou uma persistência estrutural conduzida pela parceria entre a ação estatal e o setor privado e coloca tal possibilidade de análise. Todavia, opta-se por compreender a territorialização como parte da construção do território sob a perspectiva da intervenção *pública governamental* e da estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial

---

<sup>31</sup> Para informações qualificadas acerca de processos de territorialização que não dizem respeito à intervenção pública governamental, consultar: Wagner Almeida (2010); Haesbaert (2016).

proveniente de ações conjugadas entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>32</sup> e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>33</sup>. Nesse sentido, convém tratar a territorialização a partir do caso brasileiro destacando suas dimensões e interfaces, para então avaliar em que medida a noção de *territorialização de política pública* vai possibilitar chaves-analíticas sobre a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas.

Por conseguinte, é necessário mencionar a forma pela qual a política pública está sendo entendida aqui. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), vários autores têm se dedicado em dar uma definição sobre o que é uma política pública. Por exemplo, para Laswell política pública é, antes de tudo, a escolha da clientela; para Rose, é um programa de ação governamental; para Thoening, é intervenção baseada em poder público e legitimidade; para Dye, é tudo aquilo que os governos escolhem fazer e não fazer; ou, ainda, conforme Page, política pública é uma combinação de princípios, objetivos, medidas e ações concretas; ou Muller, para quem política pública é uma operação de recorte do real, uma forma de institucionalização da divisão do trabalho; de negociação de interesses sociais nos termos de Commailles e Jobert; de heterogeneidade de sequências das ações nos termos de March; dentre outras definições e autores citados por Lascoumes e Le Galès (2012). Para esta análise, portanto, com base em Lascoumes e Le Galès (2012) e na sociologia da ação pública, mais do que uma definição, entendo que uma política pública compreende elementos articulados entre si, a saber: atores sociais, representações, instituições, processos e resultados, que vão se constituir em formas diversas de regulação social e política dos desafios e vão apresentar proliferações de problemas, de atores, de espaços (no qual se inventam e se praticam a ação) e de técnicas de intervenção e/ou de ajuste (durante o processo de implementação).

Essa perspectiva se opõe ao modelo clássico de política pública que considera o Estado centralizado, atuante por meio de setores, e dialoga com a noção de *ação pública*, na perspectiva de compreender o conjunto de interações entre os vários sujeitos (Estado, sociedade civil e mercado) em diferentes níveis. Nesse sentido, conforme Muller e Surel (2004, p. 16), a análise de uma política pública “recobre a totalidade da ação pública”, uma vez que em seu sentido heurístico política pública contém: (i) um quadro normativo de ação; (ii) um conjunto de elementos de força pública e de elementos de competência (*expertise*);

---

<sup>32</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto pela Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016, do Vice-presidente da República em exercício, Michel Temer, um dia depois da votação no Senado Federal que deu sequência ao impedimento da presidenta eleita Dilma Rousseff.

<sup>33</sup> Atualmente denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

(iii) uma tendência a constituir ordem local. Esse conjunto de interações tem substituído, pouco a pouco, a expressão políticas públicas por ação pública. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012, p. 47-49, destaque nosso), desde a sua origem, a análise de políticas públicas tem sido permeada por uma tensão entre duas perspectivas, uma da Ciência Política e outra da Sociologia. Explica os autores:

*A primeira concebida sob a ótica da ciência política atribui papel preponderante ao Estado e aos governantes na organização e condução da sociedade, e tem como ponto de partida o Estado e suas intervenções. Durante os anos 1970, as concepções de Estado eram muito influenciadas pelo direito e pelas instituições políticas, além de privilegiar uma visão muito racional e hierárquica. Na ciência política, as políticas públicas eram apenas um elemento de reflexão marginal sobre a política. (...). Sob essa perspectiva podemos raciocinar de modo top down (de cima para baixo) para mostrar as decisões centrais e seus efeitos. As políticas públicas são vistas sob a perspectiva da redistribuição pelo Estado e dos conflitos entre os atores que a ele estão vinculados, ou a partir da vontade de transformar a sociedade pelo Estado, pelo voluntarismo dos líderes políticos que atuam em nome de valores e objetivos. (...). A segunda perspectiva é apresentada pelos sociólogos que estudam as interações entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos. Ela se interessa particularmente pelos fatores de transformação, pelos grupos de interesse e pelos movimentos sociais que são poderosos atores nas transformações das políticas públicas e na contestação na ordem política. Frequentemente o Estado, os atores públicos e suas decisões não passam de um fator entre tantos outros. A especificidade da regulação política é minimizada em benefício da coordenação. Trata-se de uma sociologia de ação coletiva no seio das organizações e das redes públicas ou privadas. Ela privilegia os raciocínios bottom up (de baixo para cima) partindo dos modos de intercâmbio e de agregação entre atores individuais e coletivos. Esta tensão entre a perspectiva política e sociológica é sempre estruturante para a pesquisa. (...). Sem que haja necessidade de reificar tais categorias, as expressões política pública e ação pública podem resumir essas duas perspectivas. (...) [aqui] a perspectiva mais estado-centrista das políticas públicas desaparece em benefício do que denominaremos de uma sociologia política da ação pública, noção utilizada pela maioria dos autores da atualidade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.47-49, destaque nosso).*

Em grande medida, e com tais noções em perspectiva, busca-se na literatura sobre territorialização os elementos para se analisar o Plano Brasil Sem Miséria Rural. As subseções que seguem se dedicam a isso.

### **2.2.1 A territorialização do ponto de vista da intervenção pública governamental**

Ao que tudo indica, a literatura sobre o tema do desenvolvimento territorial tem considerado que as profundas transformações sociopolíticas enfrentadas pelo Brasil e por inúmeros países da América Latina, nos últimos 40 anos, resultaram em mecanismos de planejamento e implementação de ações no âmbito dos Estados que se diferenciaram dos anteriores – fortemente baseados em centralização e autoritarismo (SILVA, 2013b). No Brasil, em especial, isso foi possível devido (i) à descentralização política que atribuiu importância aos estados e aos municípios, (ii) à introdução de modos institucionais de

participação social nas ações de intervenção e (iii) ao estabelecimento de parceria com a sociedade civil organizada (TECCHIO; CAZELLA, 2013). Na agenda governamental, diversas políticas públicas passaram a se reportar ao território para justificar novas estratégias, incorporando assim a abordagem territorial do desenvolvimento às ações de intervenção (SILVA, 2013a). Para Guimarães Neto (2010), esse momento foi potencializado por aspectos característicos do país, como, por exemplo, a sua dimensão continental, e afirma ele que:

(...) Esse fato [da dimensão continental], associado à grande *heterogeneidade* e diferenciação do território passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um *tratamento apropriado* e adequado para os espaços diferenciados: macrorregião, meso ou microrregiões. Agrega-se a isso a grande *desigualdade territorial* do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira. (...). Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 49, destaque nosso).

Em acordo com Guimarães Neto, Silva (2013) explica que a abordagem territorial no âmbito do Estado se expressa por meio (i) do tratamento de um nível mais específico da realidade e da abertura para a participação de uma diversidade de atores sociais, (ii) da emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição das políticas públicas, antes suprimida nas ações de desenvolvimento regional pela atenção dada às áreas urbanas, (iii) de dois postulados que contribuíram para essa revalorização, sendo um o caráter multifuncional da agricultura familiar nos territórios (sob o qual o meio rural deixa de ser entendido como sinônimo de agrícola) e, o outro, o posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano e, por fim, (iv) de que no território reside um potencial de criação de estratégias intersetoriais permitindo que o fato da intersetorialidade se tornasse um elemento essencial para as ações do poder público (SILVA, 2013).

Em virtude das expressões da abordagem territorial, o desenvolvimento territorial no Brasil passou a ser objeto de um número crescente de estudos.<sup>34</sup> Um dos eixos desses estudos refere-se à análise dos processos de implementação que têm sido abordados por meio da articulação entre as diferentes políticas públicas provenientes das distintas esferas públicas (federal, estadual, municipal), programas não governamentais e de cooperação técnica – revelando interfaces entre o desenvolvimento, o território, as políticas públicas e os atores sociais. Nesse sentido, pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

---

<sup>34</sup> O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tomou a iniciativa de organizar um seminário intitulado *Território, desenvolvimento rural e democracia*, realizado pela primeira vez em novembro de 2003. Os resultados constituíram-se num relativo *brainstorming* do assunto (DELGADO *et al*, 2007).

(OPPA/CPDA/UFRRJ) do Rio de Janeiro – que há mais de dez anos têm realizado pesquisas sobre a experiência brasileira de desenvolvimento territorial no meio rural – ao estudarem os processos de implementação, têm contribuído para o debate em torno da abordagem territorial do desenvolvimento. Dentre os componentes que têm sido explorados nas pesquisas sobre o desenvolvimento territorial, no OPPA, estão arenas decisórias e os espaços públicos institucionais como *espaços de representação e participação de atores sociais*, o território como “*locus de articulação dos programas existentes*” (LEITE *et al*, 2010, p. 319, destaque nosso) e questões referentes ao *empoderamento dos distintos atores e agências institucionais* nos espaços públicos e seus efeitos sobre a articulação de políticas e instituições (DELGADO *et al*, 2007, p. 4, destaque nosso), dentre outros temas. Sob essas e outras perspectivas, na análise dos processos territoriais tem sido considerado ainda a “existência de redes de articulação de atores, instituições e programas” (idem), que caracterizam formas de construção, identificação de participantes, estratégias de ação coletiva e condições de reprodução no tempo. Nesses estudos, tais redes estimulam a realização de *alianças*, fortalecem a implementação *participativa* de políticas públicas e favorecem *criatividade social* e efetividade do processo da política (DELGADO *et al*, 2007). Por esse ângulo, um dos caminhos para se estudar a implementação de políticas públicas que se utilizam de uma abordagem territorial pode ser a partir do questionamento acerca *do quê elas territorializam*, isto é, em quê consiste a abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil? Na perspectiva da intervenção pública governamental, os estudos do OPPA têm considerado três dimensões, a saber: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento.

### **2.2.2 A territorialização da governança e a mudança na atuação do Estado<sup>35</sup>**

Para tratar da relação entre desenvolvimento territorial e governança, Leite *et al* (2010, p. 321) analisam o modo como o Estado atua no espaço nacional e como se articulam as decisões públicas nas diferentes escalas de organização administrativa. Segundo Delgado e Grisa (2015), a governança deve ser investigada na perspectiva da inter-relação, da dinâmica entre o desenho institucional e os atores sociais, isto é, é indispensável considerar as institucionalidades e os atores sociais. À vista disso, é possível remeter-se ao tratamento das dimensões administrativas (desconcentração) e políticas (descentralização) presentes no

---

<sup>35</sup> A presente discussão toma por base o capítulo 10 – escrito por Leite, Delgado, Bonnal e Kato – do Livro organizado por Delgado (2010), “Brasil Rural em Debate”, por ocasião do debate em busca de apoio à Política de Desenvolvimento do Brasil Rural, elaborada pelo CONDRAF em conjunto com a sociedade brasileira.

Estado, de maneira a contemplar na análise os propósitos da estruturação das políticas territoriais no Brasil<sup>36</sup> em relação aos débitos históricos referentes à democracia, ora à participação social e política. Os autores retomam as peculiaridades das transformações ocorridas na economia, na sociedade, na política e nas condições de governança – a partir da década de 1980 – levando em conta “a dialética” convergente entre um “projeto neoliberal de um lado e o projeto democratizante de outro”.<sup>37</sup>

Em determinado momento, apoiam-se na tese de Guilherme Delgado (2005) sobre o “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada”. Isto é, relacionam tal ajustamento à quebra do Estado brasileiro, à adoção do “receituário de políticas econômicas e sociais neoliberais” – principalmente nos anos 1990 – ao tratarem do esforço significativo empreendido pelo Estado em limitar sua intervenção com o nítido propósito de passar para o mercado a responsabilidade pela retomada do crescimento econômico do país (LEITE *et al*, 2010, p. 323). Por esse viés, os autores explicam que se tornou mais evidente o processo de descentralização que, por sua vez, refletiu a crença no esvaziamento da “capacidade intervencionista do Estado nacional” (idem). Juntamente a esse fenômeno, com base na literatura, destacam o desenvolvimento local “como o espaço possível e desejável para onde a energia desenvolvimentista deveria ser canalizada”. Ponderam, contudo, que, mesmo estando intrinsecamente ligado ao processo de globalização, o local ganhou interesse acadêmico e político também “devido à proliferação de governos progressistas em vários municípios por todo o país” (idem).

Sobre o processo de desconcentração da administração e descentralização da política que emergiu em tal período, os autores mencionam que tais processos encontraram no município o seu lugar “por excelência”, produzindo proliferação de espaços públicos de participação e, também, políticas públicas. Segundo Leite *et al* (2010),

Embora os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de *uma nova institucionalidade democrática* que visava preencher o vazio existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de público, partilhar poder com as agências estatais e favorecer a construção de uma cultura democrática, sua *efetividade real foi limitada* e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o “povo” ou a “sociedade civil”, mas onde também as

---

<sup>36</sup> Segundo Leite *et al* (2010, p. 321), (...) as políticas territoriais foram estruturadas com o propósito de oferecerem soluções inovadoras com respeito às políticas setoriais, frente aos novos ou antigos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional ou, ainda, a emergência da questão ambiental e sua compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social.

<sup>37</sup> Para mais informações sobre projeto neoliberal e projeto democratizante, ver capítulo 1 do livro Brasil Rural em Debate.

*oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder* e sua capacidade de arregimentação política. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifestava o poder das oligarquias eram as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta não desprezível. Nesse aspecto, como destaca Dagnino (2002: 282), os conflitos que se verificavam em quase todos os casos estudados de espaços públicos locais tinham que ver com a partilha efetiva do poder estatal pelas representações da sociedade civil local (LEITE *et al*, 2010, p. 324, destaque nosso).

Com tais características, defendem que os espaços públicos de participação “não são instrumentos mágicos de governança territorial” e que em sociedades autoritárias e excludentes como a nossa eles são, recorrentemente, espaços de conflito cujo foco está em torno da partilha efetiva do poder entre os representantes da esfera social. Esse fato se esbarra também no entendimento divergente acerca *do significado* da participação. Conforme os autores, os atores governamentais entendem a participação como “um *modelo de gestão* da política pública baseado no reconhecimento do princípio da subsidiariedade, submetido à lógica da racionalidade técnica”. E, para os atores da sociedade civil, a participação é encarada como “um *processo de democratização da política pública* orientado pela lógica da racionalidade comunicativa e da aprendizagem, além da oportunidade aberta ao controle social da implementação de programas governamentais pelos atores envolvidos” (LEITE *et al*, 2010, p. 325, destaque nosso).

Nesse sentido, o território está longe de se constituir um espaço social no qual, nas palavras dos autores, a “harmonia política, gerencial e social pode ser mais facilmente obtida” (idem). Para os autores, isso remete à questão central da construção hegemônica *no* território e da “construção de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados *entre* atores do Estado e da sociedade civil” (LEITE *et al*, 2010, p. 325) e que, sem esse esforço imprescindível, dificilmente a tensão entre a gestão e a democratização será “canalizada de forma positiva”.

Retomam o papel central da promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual a inscrição da descentralização renovou a organização dos Poderes nos três níveis, redistribuindo responsabilidades entre eles. Contudo, sua efetivação resultou em um processo lento, iniciado em meados da década de 1990 e ampliado nos anos 2000 por via da melhoria da gestão dos programas públicos, por um lado, e, por outro, envolvendo a participação da sociedade local por meio de conselhos, comissões, câmaras etc. Leite *et al* (2010) mencionam que foram criados instrumentos para avançar na descentralização da ação pública, ora abrir para a participação, colocando em pauta princípios de governança. Na área financeira, por

exemplo, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal; na área administrativa foram destinadas ações para melhorar a gestão das políticas públicas (criação de comissões, conselhos etc.). Também durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi criada a lei dos consórcios “que agilizou a cooperação intergovernamental”.

O papel do Estado, segundo Leite *et al* (2010), com base em Bonnal e Maluf (2007),

(...) passou sucessivamente de (i) ator principal *do planejamento* do desenvolvimento, para (ii) fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, e, finalmente, para (iii) ator *indutor do desenvolvimento* mediante parcerias com o setor privado e diálogo com os movimentos e organizações sociais. Obviamente não se trata aqui de afirmar qualquer linearidade e evolucionismo nessa performance, mas de ressaltar, muito resumidamente, o jogo de forças políticas e econômicas que têm impulsionado tal transformação (LEITE *et al*, 2010, p. 330, destaque nosso).

Assim, a territorialização da governança *se configura a partir de processos de mudanças na atuação do Estado*, mas não somente, uma vez que ela *vai ser efetiva com os espaços de participação* constituídos e disputados no local. Logo, a abordagem territorial do desenvolvimento entendida pela via da territorialização da governança concebe o território como *locus* privilegiado para implementar descentralização administrativa e democratização da gestão. Conforme as palavras dos autores, “A abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar *processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade*” (...) (LEITE *et al*, 2010, p. 322, destaque nosso).

Nessa perspectiva, em 2003, quando da implementação brasileira da estratégia de enfrentamento da pobreza por meio do Programa Fome Zero – somada aos demais fatores favoráveis do início da década – ganhou espaço a abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil fundamentando-se, primeiramente, na observação de uma persistência interligada entre pobreza rural e desigualdade regional. A desigualdade social e econômica brasileira tem mantido, ainda, estreita relação com a pobreza rural, de modo que o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, com característica marcante por sua desigualdade entre as regiões. O grau de desigualdade se multiplica se analisado em escala menor, entre microrregiões e municípios. Algumas das características da desigualdade territorial que são mencionadas estão relacionadas à concentração da população na faixa litorânea, à concentração fundiária, à urbanização e à concentração de população em situação de pobreza nas Regiões Norte, Nordeste e norte de Minas Gerais.

Tal constatação não é nova, e sim histórica. Todavia, ela ganhou uma aliada estratégica nos anos 2000. A abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil vai inaugurar uma



forma de atuação cujo enfrentamento da pobreza rural passou a evidenciar a ação pública por meio dos seus *instrumentos de intervenção*, isto é, as políticas públicas. Por esse ângulo, abre-se outra dimensão explicativa, a da territorialização das políticas públicas e de seus propósitos junto ao desenvolvimento. A *origem* da territorialização das políticas públicas tem sido apontada acompanhando o período de redemocratização do país sendo fortemente relacionada ao contexto de confluência entre “democratização política e adoção de políticas neoliberais”.

### **2.2.3 A territorialização das políticas públicas: desconcentração, controle social e o quê mais?**

Conforme pesquisas que têm sido conduzidas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, a territorialização das políticas públicas emergiu influenciada por um duplo movimento: (i) de intenção de democratização e redução de desigualdades e (ii) de busca por reordenamento territorial e redução da presença do Estado nacional. Vejamos o trecho abaixo:

(...) a territorialização das políticas públicas faz parte do *processo de descentralização administrativa das atividades governamentais*, que ganhou importância a partir da metade da década de 1980 ao início dos anos 1990, precisamente no contexto da experiência de confluência entre a democratização política e a adoção de políticas neoliberais. Nesse sentido, ela reflete essa *dupla* influência: por um lado, *uma intenção democratizante de desenvolvimento do país e de redução das desigualdades* existentes entre e em suas diferentes regiões e, por outro, *uma busca de reordenamento territorial* a partir de um Estado nacional, para o qual se pretendia, na época, reduzir a capacidade de intervenção e de formulação de estratégias e de projetos de desenvolvimento nacional (LEITE *et al*, 2010, p. 334-5, destaque nosso).

Uma das maneiras de se observar a expressividade do processo de territorialização das políticas públicas, em tal época, foi junto à multiplicação de agências e programas nas três esferas de poder. Ao assinalar os anos 1990, os autores destacam que, “com a crise do Estado nacional e o maior protagonismo atribuído ao mercado”, foi possível observar “uma interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento” em direção às regiões menos desenvolvidas. De acordo com os autores, “a preocupação com essa situação” permitiu que componentes fundamentais entrassem em cena:

A preocupação com essa situação, juntamente com a emergência de novas concepções de desenvolvimento, levou nos anos 2000 ao ressurgimento do interesse pela *definição* e pela *implementação de uma política de desenvolvimento regional* para o Brasil que, ao tentar enfrentar as desigualdades regionais inerentes ao desenvolvimento nacional, ressaltou as potencialidades econômicas, sociais e culturais da diversidade territorial existente no país. (...). Desenvolveu-se progressivamente nos anos 2000 *um discurso nas instituições governamentais favorável à abordagem territorial do desenvolvimento e das políticas públicas*, associado muitas vezes às ideias de desenvolvimento regional e local, e assumido inclusive pelos governos estaduais e municipais. A partir de 2003, *foi criada*

a *PNDR* [política nacional de desenvolvimento regional], no MIN [Ministério da Integração Nacional], que definiu as mesorregiões diferenciadas como seu objeto prioritário de atuação, tendo em vista a redução das desigualdades sociais e regionais no país. Nesse mesmo período, o MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário], por intermédio da SDT [Secretaria de Desenvolvimento Territorial], estabeleceu uma política de desenvolvimento territorial, por meio da *criação dos Territórios Rurais de Identidade* e posteriormente, num arco ministerial ampliado, dos *Territórios de Cidadania* (LEITE *et al*, 2010, p. 336, destaque nosso).

De acordo com Senra (2007) que, a partir da realização de um estudo exploratório acerca de políticas e instituições que tratam do tema, no Brasil, identificou ministérios e agências setoriais que investiram na formulação e na implementação de estratégias direcionadas à temática do desenvolvimento territorial. Para citar alguns, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério das Cidades; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Meio Ambiente; Banco do Nordeste; e Banco do Brasil.

Além de identificar ministérios, agências e políticas relacionadas ao tema do desenvolvimento territorial, Senra (2007) analisou também as políticas setoriais que se relacionaram com o desenvolvimento econômico territorial e as classificou da seguinte forma: (i) como políticas territoriais, aquelas que *criam* territórios baseadas em atributos, escalas, funções e elementos e destacou que mesmo havendo um contingente enorme de território que convive *não há uma prática de territorializar* as políticas; (ii) como políticas de fomento às atividades produtivas, aquelas destinadas a impulsionar algum tipo de atividade (como, por exemplo, o fomento produtivo do Plano Brasil Sem Miséria Rural, destinado a um projeto de inclusão produtiva)<sup>38</sup>; (iii) como políticas sociais, aquelas que exigem adesão de estados e municípios; e, por fim, (iv) como políticas de infraestrutura, aquelas executadas por agências federais específicas e que estabelecem pouco diálogo com as demais políticas públicas. Na mesma perspectiva, outras classificações analíticas das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento territorial fornecem caracterizações, como Tania Bacelar Araújo (2007), que as explica em quatro tipos: o primeiro considera que as políticas públicas *estão* territorializadas ou que há uma “leitura territorial” das mesmas; o segundo tipo são aquelas que contêm uma *dimensão* territorial própria; no terceiro tipo estão as políticas públicas que *constroem* planos e planejamentos da ação; e no quarto tipo as políticas territoriais, ou seja, as que *privilegiam* o enfoque do desenvolvimento local.

---

<sup>38</sup> O exemplo não é do autor, é da autora deste trabalho.

Por sua vez, Leite *et al* (2010, p. 338) observaram que existem políticas e programas que atuam diretamente nos territórios e que criam institucionalidade territorial para “viabilizar a articulação entre as políticas públicas” (...), a saber: “os fóruns das mesorregiões do MIN; os territórios rurais sustentáveis do MDA; os territórios dos Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) do MDS; os conselhos das cidades do MC; e os pactos de concertação do MPOG”. Ainda segundo os autores, com poucas exceções, essas “políticas têm representado *avanço* na concepção da territorialização das políticas públicas” por conjugar *desconcentração/descentralização* e *controle social* fortalecendo, assim, no território, a participação social.

Contudo, apontam os autores que pela não existência *de uma estratégia articulada de territorialização*, isto é, não existência de uma política nacional de territorialização, esbarra-se facilmente na diversidade de recortes territoriais existente<sup>39</sup>, sem *orientação* administrativa que permita o território de tomar decisões e implementar políticas e programas enquanto território. Isso tem explicitado o desafio da territorialização de políticas públicas que, se, na década de 1980, era o de descentralizar a administração para Estados e municípios e desconcentrar decisões, atualmente tem sido figurado pela necessidade de uma escala efetivamente territorial, *também* da administração pública, com vista a um desenvolvimento que parta realmente do local. Isto é, que haja condições institucionais também favoráveis.

Mas, e *o que mais* envolve o processo de territorialização das políticas públicas? Será que podemos falar em escalas de territorialização? Em caso afirmativo, qual o lugar do “local” na territorialização das políticas públicas? Em que medida a ordem local ou “o sistema local de ação pública” exercem protagonismo? Que negociações, interpretações e ajustes são necessários localmente para implementar, por exemplo, um conjunto de políticas como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural? Se investigadas com atenção – e aqui arrisco algumas hipóteses que serão trabalhadas nos capítulos seguintes – as questões podem: (i) expor desconcentração da administração e descentralização política se observado, por exemplo, a Busca Ativa<sup>40</sup>, ou o seu inverso, a Lista de Beneficiários do Plano<sup>41</sup>; (ii) revelar

---

<sup>39</sup> Segundo os autores, a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também de disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo – o que aparentemente não é valorizado por Senra (2007). Talvez seja essa a principal razão da permanência dessa situação, das enormes resistências encontradas para superá-las (...), mesmo quando “todos” parecem apoiar a retórica da territorialização”.

<sup>40</sup> A Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria Rural será discutida detalhadamente no capítulo 4. Contudo, antecipa-se que se tratou de uma ação do Plano Brasil Sem Miséria e se desdobrou em duas estratégias: 1) uma ação de cadastramento, isto é, busca das famílias em situação de vulnerabilidade social ainda não identificadas no Cadastro Único; 2) uma ação de garantia de direitos, isto é, garantir que depois de cadastrada as famílias em

controle social se entendermos a rede de assistência técnica e extensão rural como parte do sistema local de ação pública, que extrapola o âmbito institucional e compreende também os parceiros territoriais; (iii) evidenciar as dinâmicas do sistema local, permitindo compreender pontos de vista acerca do desenvolvimento rural para populações em situação de extrema pobreza; e, por fim, (iv) mostrar que ao abordar o Plano Brasil Sem Miséria Rural enquanto um processo de territorialização é atentar-se para o que está sendo produzido na interface do Estado (ministérios) e a sociedade (atores implementadores das instituições governamentais e não governamentais de assistência técnica e extensão rural, público e não público), isto é, estar atenta ao processo de coprodução da ação pública.

#### **2.2.4 A territorialização do desenvolvimento e a dinâmica econômica e social endógena**

Nesta terceira dimensão da abordagem da territorialização, para Leite *et al* (2010), o foco está no desenvolvimento e tem a ver, obviamente, com a governança e com as políticas públicas. Porém, os autores argumentam que existem “questões suplementares” relacionadas à dinâmica econômica e social endógena ao território que podem ser captadas por meio da observação do desenvolvimento. Essa dimensão pode ser analisada tanto de uma perspectiva nacional quanto local, na qual na primeira o desenvolvimento é abordado por uma *ótica territorial* e, na segunda, o local é tomado *como o* território. Nas palavras dos autores:

A abordagem da territorialização do desenvolvimento pode ser desenvolvida tanto de uma perspectiva nacional, como de uma perspectiva local. No primeiro caso, o desenvolvimento nacional é pensado de uma ótica territorial, ou seja, *as formas como o desenvolvimento nacional se manifesta através de transformações econômicas, políticas, culturais, ambientais nos diversos territórios que compõem o território nacional. (...)*. Outra perspectiva, na qual a abordagem da territorialização do desenvolvimento pode ser concebida e operacionalizada, é a do desenvolvimento local, quando o local é identificado como o território, qualquer que seja a noção de território utilizada. Neste caso, *o território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território.* (LEITE *et al*, 2010, p. 343, destaque nosso).

Os autores consideram que *uma* noção de território e *uma* de desenvolvimento será fundamental para aprofundamento dos estudos sobre essa dimensão e que a primeira noção (a de território) sempre será arbitrária por dois motivos principais: (i) a escolha feita é a partir de

---

situação de vulnerabilidade social fossem acompanhadas com políticas sociais. *A Busca Ativa é uma identificação feita no local* e, no caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural, tinha como objetivo a priorização de povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas etc.

<sup>41</sup> A Lista de Beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria Rural será discutida detalhadamente no capítulo 4. Contudo, antecipa-se que se tratou de uma lista com o nome dos beneficiários do Plano elaborada pelo governo federal e tendo por base o Cadastro Único e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

critérios diferenciados entre *o* objetivo da intervenção governamental e *a* emergência dos processos políticos e sociais, (ii) o território sempre será uma construção social “não necessariamente idêntica ao território originário” (idem). Também lembram que a discussão do desenvolvimento territorial passa pela consideração metodológica de três componentes:

(1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas – e sua influência sobre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o “fora do território”, com o “resto do mundo” (LEITE *et al*, 2010, p. 344-5).

O que argumentam é que a análise do desenvolvimento deve ter como referência a construção de dinâmicas endógenas à unidade de intervenção que está sendo considerada. Por isso, o território é uma unidade mais adequada do que os municípios para tratar a questão do desenvolvimento. Pelo território ser também uma construção social e não meramente político-administrativa, ele favorece dinâmicas, segundo os autores, “econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rurais-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores existentes com maior capacidade de impactar as características dos processos de desenvolvimento” (LEITE *et al*, 2010, p. 345). Ressaltam ainda que, dentre as óticas possíveis de serem consideradas na análise das dinâmicas endógenas, uma tem merecido destaque, e ela se refere ao fato de que as “dinâmicas endógenas” e o “tipo de ação governamental” capaz de impactar tais dinâmicas “serão influenciadas pelas características do território escolhido” (idem):

Ou seja, da perspectiva da intervenção, estaremos considerando territórios onde já existem economia razoavelmente estruturada, tecido social *minimamente articulado e atores sociais relativamente capazes de ação coletiva*? Isto é, escolheremos territórios onde alguns atributos usualmente destacados no “sucesso” do desenvolvimento territorial, tais como capital social, identidade territorial etc. estão, pelo menos incipientemente, presentes? Ou vamos privilegiar territórios onde a economia, o tecido social e a capacidade de ação coletiva dos atores *têm ainda de ser construídos e descobertos*? Este é o caso de situações em que a pobreza econômica é predominante, em grande parte como consequência da incapacidade das populações existentes terem acesso a recursos e direitos (LEITE *et al*, 2010, p. 345, destaque nosso).

Argumentam que o quê está em jogo nessa escolha é, em essência, o *conceito de desenvolvimento* utilizado, já que dele derivará *os objetivos* da territorialização do próprio desenvolvimento. Explicam que,

Duas problematizações derivam dessa observação [acerca da escolha dos territórios]. A primeira diz respeito ao conceito de desenvolvimento territorial que será utilizado. Se adotarmos o conceito de Schejtman e Berdegúe (2003:1), para quem o desenvolvimento territorial rural é “*um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural*”, os territórios selecionados

deveriam ser prioritariamente os do segundo tipo acima mencionado. Nesta perspectiva, o objetivo da territorialização do desenvolvimento é o combate à pobreza rural. Contudo, se partirmos de um conceito um pouco mais amplo e complementar de desenvolvimento territorial, segundo o qual o objetivo não é exclusivamente o combate à pobreza rural, mas sim a dinamização da sociedade territorial e o fortalecimento e a consolidação da agricultura familiar, então o primeiro tipo de território acima referido ganha relevância. Nesse caso, o objetivo da territorialização do desenvolvimento poderia ser a consolidação da agricultura familiar no meio rural (LEITE *et al*, 2010, p. 346, destaque dos autores).

A problematização dos autores expõe que em ambas escolhas (pelo enfrentamento da pobreza rural ou fortalecimento da agricultura familiar) têm como “objetivo estimular a criação de oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais” para estimular os atores sociais do território de modo a promover transformação na sua capacidade de agir (LEITE *et al*, 2010, p. 346). Assim, o tipo de ação de desenvolvimento territorial e os objetivos da territorialização serão muito diversos se se tomar um ou outro tipo de território. Do mesmo modo, defendem que a postura da ação governamental deve desempenhar papéis específicos a depender do território em questão:

Nos territórios onde existe uma economia já montada, um tecido social relativamente coeso e capacidade de ação coletiva por parte dos grupos sociais existentes, *a ação governamental pode assumir um caráter mais indutor do desenvolvimento* ou mais facilitador de novos empreendimentos, para usar a classificação utilizada por Senra (2007). (...). No entanto, nos territórios, onde a pobreza rural é relevante e onde predominam a fragmentação e a desarticulação econômica e social – de modo que a identidade social fundamental é a da pobreza –, *a ação governamental deve assumir um papel muito mais ativo*, no sentido de liderar a construção de uma estratégia de desenvolvimento para o território (LEITE *et al*, 2010, p. 346-7, destaque nosso).

O caminho apontado para o desempenho da ação governamental diz respeito às alternativas econômicas que garantam (i) a geração de emprego e renda, (ii) a disponibilidade de um *mix* de políticas públicas setoriais (econômicas, sociais, ambientais, culturais) e, do mesmo modo, (iii) as estratégias de criação e fortalecimento de redes sociais que diminuam o isolamento do território. Concluem os autores:

Essas novas dinâmicas talvez sejam capazes de contribuir para o aumento de sua *autoestima* e para a construção de algo tão difícil *como* a percepção de que o território e os atores que nele se encontram *são sujeitos* de seu próprio desenvolvimento (LEITE *et al*, 2010, p. 347, destaque nosso).

Além dos caminhos apontados para a ação governamental quanto a essas garantias, os autores chamam a atenção para outro ponto, a participação. Conforme Leite *et al* (2005), a participação é vista muitas vezes como “chave-mágica” para a ampliação de processos de democratização e garantia de maior eficiência das políticas públicas. No pós-redemocratização, o país experimentou um conjunto de mobilizações sociais denominadas também de novos movimentos sociais, que despertou para a cena político-institucional

diversos segmentos da sociedade que questionaram as relações assistencialistas, clientelistas e autoritárias. Leite *et al* (2010, p. 350) defendem que o amadurecimento dessas experiências “explicitou a dificuldade de superar determinados modos de fazer política”, históricos e enraizados na cultura política brasileira. Segundo eles, cresceram as demandas por espaços de participação em função da diversidade de interesses e da necessidade de legitimação social das reivindicações. Os autores questionam o que é, de fato, a participação, e respondem:

Muitas vezes, o debate tem sido reduzido à sua dimensão institucional, ressaltando a presença (ou não) de agências, instâncias, procedimentos que abram espaço para que os cidadãos possam expressar suas opiniões (Leite et al, 2005). Conselhos e fóruns, que proliferaram no Brasil nos últimos vinte anos, são tidos como exemplos da dinâmica participativa. No entanto, como a literatura recente tem apontado, a sua mera existência não tem sido suficiente para assegurar a participação, o que impõe a indagação sobre quem participa, como participa e as condições da participação. (...). Tais indagações remetem a uma análise das dimensões culturais e institucionais dos processos políticos, bem como dos diferentes sentidos que a participação e a motivação para ela podem assumir para os agentes envolvidos. Trata-se de buscar os significados da participação, evitando reduzi-la estritamente a dimensões mensuráveis ou mais visíveis e buscando perceber suas nuances, de forma a entender as diferentes disposições ou disponibilidades para participar da tomada de decisão (LEITE *et al*, 2010, p. 352).

Nesse sentido, a territorialização do desenvolvimento costura-se às demais formas de territorialização (da governança e das políticas públicas) por meio de elementos que lhes são semelhantes e que encontram convergência *no* território, *no* processo de territorialização mediado por uma *ação pública*. Percebe-se, dessa maneira, que a abordagem territorial expandiu o debate acerca do desenvolvimento – em especial o desenvolvimento rural – na perspectiva de desconcentrar, descentralizar e democratizar. Evidenciando, sobretudo, foco nos processos endógenos aos territórios, seus atores, dinâmicas, políticas e conflitos. Essa perspectiva permitiu avançar na crítica acerca do foco no econômico e no setorial e centrou atenção à governabilidade, à formulação, articulação e implementação de políticas públicas.

Muito embora tenha ficado evidente, a partir da trajetória traçada por Leite *et al* (2010) e reproduzida aqui, que a territorialização *enquanto convergência de processos multiescalares* mobiliza variáveis que estão na interface entre a governança, as políticas públicas e o desenvolvimento – e de que para tratar de territorialização a partir dos estudos brasileiros e de uma perspectiva da intervenção pública governamental é preciso considerá-las em conjunto – o enfoque metodológico que entendemos ser adequado para abordar o Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas é o da territorialização das políticas públicas, por esse considerar, *grosso modo*, democratização, descentralização, desconcentração, redução de

desigualdades e reordenamento territorial e, também, controle social, espaços de participação e formas de participação etc.

Apesar de isso tudo se mostrar adequado para análise do Plano, o termo [territorialização] sucedido por *das políticas públicas* parece remeter ao campo da Ciência Política – como demarcado no início desta seção quando tratei da tensão entre a perspectiva da Sociologia e a da Ciência Política na análise de políticas públicas. Obviamente que esse “desconforto” é um problema da construção deste trabalho e não dos autores que tratam da territorialização das políticas públicas os quais têm me inspirado. Todavia, neste trabalho me pergunto – e sob a influência (i) de uma noção de política pública que enfatiza o Estado *em ação* e *em correlação* com a sociedade civil organizada e movimentos sociais, (ii) de uma perspectiva sociológica de análise de políticas públicas e, especialmente, (iii) de um conceito de ação pública que diz “ação pública é um *espaço sociopolítico* construído tanto por *técnicas* e *instrumentos*, como por *finalidades*, *conteúdos* e *projetos de ator*”<sup>42</sup> (Lascoumes; Le Galès, 2004, p.12, destaque nosso) – se para analisar o Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas não seria também acertado (a partir da ênfase que quero dar ao protagonismo do público, dos atores implementadores em relação a seus parceiros e da mediação de atores não humanos na implementação do Plano, isto é, da existência de uma rede sociotécnica) utilizar a terminologia *territorialização da ação pública*.

Neste momento, ainda não tenho certeza dos riscos e dos benefícios que envolvem essa decisão, talvez porque ainda não tenha apresentado os dados da pesquisa e, meio que por intuição, assim como me valendo das três influências citadas acima, mantenho a minha construção “o Plano Brasil Sem Miséria Rural é uma territorialização da ação pública”, ciente de que tem sido a discussão sobre a territorialização das políticas públicas de Leite *et al* (2010) que tem motivado a abordagem metodológica desta pesquisa.

Nesse sentido, instigada em compreender a territorialização no Norte de Minas como constitutiva de territórios e sob a estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial proveniente de ações conjugadas entre dois ministérios (MDA e MDS), entre os anos de 2011 e 2015, a territorialização de ação pública será investigada como *parte da construção de*

---

<sup>42</sup> Essa frase que define ação pública está recortada de um contexto maior no qual os autores tratam da ação pública enquanto um espaço de negociação e de relações de poder entre múltiplos atores públicos e privados. É importante mencionar ainda que o livro citado acima, de 2004, antecedeu aprofundamentos que vieram nos anos seguintes em Lascoumes e Le Galès (2009) e Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014). Contudo, na gênese, as elaborações que se sucederam mantiveram o enfoque nos instrumentos, na técnica, nos conteúdos e finalidade dos projetos dos atores, aproximando em uma escala crescente da sociologia da ciência e da técnica e incorporando a noção de atores não humanos.



*territórios* no Norte de Minas e *da própria ação pública* no território. Para isso, mobilizar-se-á noções da sociologia da ação pública por meio da sua abordagem dos instrumentos de Lascoumes e Le Galès (2012), que, somado ao enfoque metodológico da territorialização das políticas públicas de Leite *et al* (2010), pode contribuir para explicar o caso da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte do Estado de Minas Gerais. A partir disso, a próxima subseção se prende rapidamente em contextualizar o campo da sociologia da ação pública cujas noções serão mobilizadas na análise, sem a preocupação de apresentá-las aqui porque farão mais sentido junto aos fatos, na Parte II desta tese.

### **2.2.5 Apropriação, tradução, público e parceiros na territorialização da ação pública**

Com base em Lascoumes e Le Galès (2012; 2009)<sup>43</sup>, os conceitos e métodos de análise da ação pública não revelam uma nova epistemologia, mas estão relacionados aos grandes paradigmas das Ciências Sociais que estão na sociologia, na sociologia política, na economia etc. Nesse sentido, a sociologia da ação pública tem mobilizado também a sociologia do direito por considerar a produção e a difusão das normas do mesmo modo que tem considerado trabalhos da sócio-histórica e suas contribuições na reconstrução de categorias sociais, seus usos, a discussão sobre os problemas públicos e de representação do mundo social. Mais recentemente tem também mobilizado a sociologia da ciência e da técnica para analisar os instrumentos de poder, de gestão da informação, as inovações e as controvérsias, enfatizando rede sociotécnica de atores humanos e não humanos<sup>44</sup>. Dentre os trabalhos produzidos nas Ciências Sociais, têm sido frequentes aqueles que têm mobilizado a sociologia das organizações, dos movimentos sociais e da ação coletiva (LASCOUMES, LE GALÈS, 2009, p. 11).

Nesse sentido, a análise das políticas públicas pela via da sociologia da ação pública tem se distanciado das questões centrais da Ciência Política<sup>45</sup> enfatizando o processo de

---

<sup>43</sup> A primeira referência (2012) se refere à tradução do livro para o português e, a segunda, a de (2009), refere-se à 2ª edição do livro *Sociologie de l'action publique* em francês.

<sup>44</sup> Os trabalhos contidos em Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014) evidenciam esta perspectiva baseada na sociologia da ciência e da técnica, mas não somente, os estudos de Callon, Lascoumes e Barthe (2001) e Callon (2003) organizam as bases da sociologia das traduções e das controvérsias que estão no centro dos estudos sobre os instrumentos.

<sup>45</sup> A análise das políticas públicas tem sido permeada por uma tensão entre uma perspectiva da ciência política e uma da sociologia. A primeira atribui papel preponderante ao Estado na condução da sociedade e carrega característica de racionalidade *top down*. A segunda se interessa particularmente por transformações, por grupos de interesse e compreende os movimentos sociais como atores poderosos na transformação das políticas etc. Para os autores essa perspectiva trata da observação da ação coletiva, estuda as organizações e as redes públicas e privadas, e privilegia raciocínio *bottom up*. Conforme os autores, não há necessidade de reificar tais categorias

implementação. Cabe mencionar, portanto, que a partir dos anos 1970, os estudos sociológicos sobre o processo de implementação inverteram o olhar sobre o Estado e desenvolveram abordagens focadas na execução das políticas públicas. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 1973, Pressaman e Wildavsky publicaram *Implementation*. Na França, Padioleau publicou *l'État au concret* em 1982, e, alguns anos depois, Jobert e Muller publicaram o *l'État en action*, em 1987. Esses trabalhos se trataram das primeiras análises que partem *dos executores* e dos *beneficiários* para compreender *as dinâmicas da ação pública*. Tais estudos encerraram consideravelmente um ciclo de pesquisas que se concentraram na leitura de fracassos e limites das políticas públicas para observar os processos de implementação (*mise en oeuvre*).<sup>46</sup>

Segundo Lascoumes e Le Galès, *a análise da implementação* se origina da mudança de olhar sobre a intervenção do Estado, e a questão é compreender os processos de ação pública, assim como identificar aquilo que determinou a dinâmica social, mesmo que o objetivo não tenha sido atingido por excelência. Para os autores, uma das questões sociológicas é a *produção de sistemas locais de ação pública*, e afirmam que “a implementação de uma política pública esforça-se para estabelecer ordens mais ou menos harmônicas entre os elementos programados e os discricionários” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 81). Fazem distinção entre o que é pensado na formulação, na escolha da ferramenta e da técnica – elementos programados – e *os ajustes*, aqueles espaços abertos que permitem que os atores locais possam ajustar, e interpretam essa ação como brechas para as formas distintas de fazer. Tais ordens nascem do fato de que os atores implementadores *respeitam e partilham pressões, percebem condições, estabelecem alternativas, formulam compromissos* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; PADIOLEAU, 1982).

A análise da implementação deve mostrar *as formas* e os *impactos nas ordens locais*, somente assim ela poderá descrever as transformações que a ação pública se propõe a introduzir. Há de se considerar, sobretudo, que programas e projetos governamentais são portadores de ambiguidades com objetivos frequentemente vaporosos, com proteção de

---

uma vez que “expressões [como] política pública e ação pública podem resumir [respectivamente] as duas perspectivas” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 49).

<sup>46</sup> A sociologia da ação pública pode ser caracterizada ainda como uma sociologia política que se interessa pelos conflitos, pelas regulações sociais e políticas; enfatiza as ações dos atores, suas interações e os sentidos que eles dão ao espaço e tempo; considera as instituições, as normas, as representações coletivas – estando próximo do modelo dos “três is”, de Hall. Nesse contexto, a compreensão do processo de implementação vem ganhando reforços analíticos, com escolas nos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

interesses e contradições, com ferramentas e técnicas imprevisíveis e que geralmente deixam a desejar na repartição das competências. Nesse sentido, para apreender *as formas* e os *impactos da ação pública na ordem local*, os autores se reportam à dimensão da *tradução* e da *apropriação* por estas se mostrarem porta de entrada para compreensão de como os atores implementadores constroem sua interpretação, sua mobilização e o que julgam prioritário em determinado momento. Essa dimensão se realiza também em interação com outras organizações envolvidas e sob a pressão do contexto político local. Para os autores, falar em execução de políticas públicas é considerar um modo para designar um conjunto de atividades heterogêneas, cognitivas e normativas, que, por sua vez, combinam dinâmicas internas (rotinas, modos habituais de agir) e um conjunto de negociações externas (desafios locais) que estão sob o que eles chamam de regras de aplicação.

Por um lado, a dimensão do público beneficiário também é estruturante na compreensão das formas e impactos na ordem local por auxiliar a compreensão acerca dos sistemas locais de ação pública. Cada política pública contém *imposições*, isto é, aquelas condições a serem preenchidas por um determinado indivíduo para este ser enquadrado à ação. Há, no mínimo, duas escalas para se analisar as imposições: o primeiro está relacionado à dimensão das traduções e diz respeito ao modo como o *ator implementador reconhece* o público; e o segundo é o das *exigências administrativas* embutidas nas ferramentas e técnicas selecionadas. Por outro lado, a mobilização dos atores deve ser abordada mediante contextualização precisa e análise dos múltiplos desafios locais. Assim, as dimensões do público e da mobilização dos atores são fundamentais na compreensão da apropriação local das políticas públicas. Entretanto, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 86, destaque nosso) alertam que:

(...) é difícil compreender as performances dos atores locais, isto é, a forma como eles dão significado e se apropriam desta ou daquela parte do programa público, sem conhecer a *história de suas interações*, os *compromissos* de trabalho, bem como as *alianças*.

A esta sentença eu acrescentaria, que, para compreender as formas de apropriação das políticas públicas faz-se necessário também conhecer a diversidade de grupos sociais dos territórios bem como suas demandas.

Por fim, essas noções da sociologia da ação pública, principalmente as contidas na abordagem dos instrumentos da ação pública, são adequadas para analisar a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas e evidenciar os instrumentos, técnicas, finalidades, conteúdos e projetos de atores, o controle da norma e dos sistemas de gestão da

informação, as inovações e as controvérsias, enfatizando, especialmente, uma rede sociotécnica de atores humanos e não humanos. Dessa forma, territorialização da ação pública comporta tais noções que serão mobilizadas. Mas isso é suficiente para se assumir, desde já, a substituição *de* políticas públicas *para* ação pública? Mas, e se, como parece ocorrer, na territorialização houver mais do que o *de políticas públicas* pode fornecer? E se os atores sociais da territorialização não estiverem de acordo nem sobre as medidas que definem ferramentas e dispositivos (estes atores não humanos) das políticas públicas do Plano nem sobre as finalidades da implementação das ações do Plano? Neste sentido, o *da ação pública* permite incorporar atributos provenientes da rede sociotécnica, tal qual observado em Minas.

Portanto, foi motivada pelas instigantes pistas abertas pela implementação do Plano no que dizem respeito (i) à sobreposição de territórios; (ii) às estratégias de apropriação e tradução das políticas públicas; (iii) aos pontos de vista acerca do desenvolvimento rural, associados à potencialidade ou não da noção de territorialização de expressar essa complexidade, que foi elaborada esta tese. A questão central que orientou a pesquisa inicialmente refere-se à análise do que a territorialização, no Norte de Minas, apresenta de inovador à análise do desenvolvimento territorial e quais são as suas contribuições para a compreensão da relação entre o Estado e a sociedade.

Orientando-se por essas reflexões, foi iniciada a pesquisa de campo, que será apresentada e discutida no próximo capítulo. Contudo, o contato direto com os sujeitos envolvidos, o envolvimento pessoal da pesquisadora com as questões suscitadas pelo campo e os limites da análise proposta impuseram *revisão* da centralidade da análise, *incorporação* de mais uma pista à lista acima – isto é, (iv) à diversidade de grupos sociais, articulação entre eles e formas de objetivar o real – e, por fim, *substituição* de política pública para ação pública, como se pretende discutir em seguida.



**Figura 9:** vista panorâmica, município de Francisco Sá/MG, nov./2014.  
Fonte: Fotografia Catherine Sélیمانovski.



**Figura 10:** Quilombo de Poções, comunidade Poções I, Francisco Sá/MG, nov./2014.  
Fonte: Fotografia da autora.



**Figura 11:** Quilombo de Poções, comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.  
Fonte: Fotografia Catherine Sélیمانovski.

### 3 A PESQUISA DE CAMPO: POR QUE CONSIDERAR O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL UMA TERRITORIALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA?

Essa é uma luta que *vale* a pena nós lutar, e esse é o meu recado (trecho de relato: liderança quilombola do Quilombo de Praia, out./2013, destaque nosso).

A história nossa é a seguinte: a gente teve o conhecimento que a gente era quilombola e por isso a gente busca o reconhecimento (...). Eles chegaram e falaram: vocês têm 30 dias pra sair. Ah é? No dia de sair, nós pegamos os tambores e fomos fazer festa. *Vamos sair não!* (trecho de relato: vazanteira do Quilombo da Lapinha, out./2013, destaque nosso).

Eu prefiro *virar adubo* dessa terra ao *ter que sair* daqui (trecho de relato: cacique Xakriabá, aldeia Brejo Mata Fome, Terra Indígena Xakriabá, out./2013, destaque nosso).

O quilombola e o indígena, essas classes *têm prioridade* (...), [mas] *têm que se organizar*. Ter o direito não resolve. Se uma classe tem prioridade e não se organiza... se ela não participa das políticas públicas e das palestras, não fica sabendo de nada. Se uma entidade vai fazer uma visita, a gente tem que *receber* com todo carinho, com toda atenção e *colocar as necessidades* pra eles saberem que estamos interessados (trecho de entrevista: quilombola-caatingueiro, comunidade de Campos, out./2013, destaque nosso).

O movimento geraizeiro tem uma história. A gente vinha sendo *vítima* de algumas empresas na região [de monocultivo de eucalipto e carvoaria] (...). Pra quê medo, se coragem a gente tem de sobra? (...), fizemos uma vigília pascal lá na carvoaria da família Lima, uma das mais ricas do país junto com o Grupo União. Aí, eles conseguiram liminar contra nós, e nós entramos com uma ação popular, e o Juiz *deu ganho pra gente*: deu 15 dias pra eles tirarem a carvoeira, máquina arranca-toco, caminhão, equipamento de plantio de eucalipto, de corte e carregamento de madeira (trecho de entrevista: geraizeiro, comunidade Cabeceira de Macaíba, out./2013, destaque nosso).

No percurso do meu doutorado, o Plano Brasil Sem Miséria Rural surgiu como “caso emblemático” depois de meu interesse pelos processos de implementação de políticas públicas. Era, inicialmente, a implementação da política de extensão rural que me interessava. A noção de territorialização da ação pública chegou ainda depois, quando da minha participação no projeto de pesquisa *Território, pobreza e políticas públicas* e, também, ao compreender que tal noção me permitia (i) uma abordagem territorial do desenvolvimento rural, (ii) uma leitura dos instrumentos da ação pública considerando que as relações sociais passam tanto por atores humanos como pelos não humanos (como leis, decretos, projetos, listas de beneficiários, sistemas etc., ou pelo ambiente, o rio, o território, a natureza). Mas é a pesquisa de campo que vai acomodar as coisas e me passar confiança, isto é, ao ouvir com prudência o público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, começo a ter a impressão de que traziam bagagens que eu não podia antecipar, que a territorialização da ação pública lá parecia ter algo de particular. Desse modo, questionei-me de como seria possível compreender “as bagagens” e “o algo particular” que o público

prioritário estava sugerindo sendo a minha “entrada de pesquisa” pela intervenção pública governamental e que essa entrada tinha inspirado inclusive a opção pelo Plano Brasil Sem Miséria Rural como caso emblemático?<sup>47</sup> A pesquisa de campo vai paulatinamente acomodando dúvidas e definindo o quê exatamente me interessava estudar e como considerar este que passa a ser, para mim, o essencial: o público-alvo da política pública.

Minha experiência profissional contribuiu na decisão do campo empírico. De 2011 ao início de 2012, por meio da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pude acompanhar a elaboração do Plano Brasil Sem Miséria; conheci alguns dos Territórios da Cidadania onde ele começou a ser implementado e coordenei processos de capacitação de extensionistas em 3 (três) territórios: Serra Geral/MG, Borborema/PB e Cocais/MA.<sup>48</sup> Desse modo, pude conhecer as equipes de assistência técnica e extensão rural, sendo esse fato determinante na escolha do campo empírico. Primeiramente, eliminei o estado do Maranhão com base na logística necessária para a pesquisa e, em seguida, admiti a possibilidade de realizar dois estudos de caso, um em Minas Gerais e um na Paraíba. Sob as ressalvas do meu orientador iniciei uma pesquisa documental sobre os dois territórios, Serra Geral (MG) e Borborema (PB). Inicialmente, empenhei-me na realização de um extenso levantamento que reuniu (i) mapas de ambos os territórios, (ii) Chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural, (iii) documentos técnicos como, por exemplo, produtos de consultorias e planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS), (iv) análise do perfil socioeconômico dos municípios dos territórios e, por fim, (v) leitura de teses, dissertações e artigos que trataram de temas relacionados aos territórios pré-selecionados. Com o início da pesquisa de campo, o esforço inicial mostrou que a correlação entre a territorialização da ação pública e o Plano Brasil Sem Miséria Rural não era tão simples: tanto o Plano quanto a noção de territorialização pareciam conter mais do que eu estava conseguindo notar.

Apresentar os componentes desse “algo a mais” que se inserem na minha formulação de compreender *o Plano Brasil Sem Miséria Rural como uma territorialização da ação pública*

---

<sup>47</sup> Em 2011, o Brasil vivenciava a chegada do governo Dilma Rousseff – o terceiro da linhagem progressista desde o primeiro governo Lula, em 2003 – e havia mobilizado durante a campanha eleitoral de 2010 o discurso de enfrentamento da pobreza. No âmbito acadêmico, sobretudo nos debates acerca do desenvolvimento territorial, a temática do enfrentamento da pobreza mantinha centralidade e era oportuno, portanto, tomar o Plano Brasil Sem Miséria Rural como caso emblemático para contribuir com o campo de análise de políticas públicas.

<sup>48</sup> Uma descrição detalhada dos Territórios da Cidadania incorporados às Chamadas públicas de contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural para implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural pode ser encontrada no capítulo 4.

tem sido o esforço empreendido nesta primeira parte, denominada Parte I. Para este fim, o que temos até aqui é, no capítulo 1, o Norte de Minas apresentado a partir da gramática de atuação do Estado nacional e da conformação territorial anterior ao Plano Brasil Sem Miséria Rural, cujo objetivo central do capítulo foi o de analisar a organização territorial da atuação das instituições de assistência técnica e extensão rural contratadas para implementar o Plano e evidenciar os distintos projetos territoriais. Em seguida, o capítulo 2 apresentou um percurso sobre a incorporação da noção de território à intervenção pública governamental e situou esta tese na abordagem territorial do desenvolvimento rural, mobilizando a noção de territorialização da ação pública. Este capítulo 3, por sua vez, tem como objetivo apresentar e problematizar a pesquisa de campo para tornar evidente mais um argumento, e decisivo, de o porquê considerar a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural uma territorialização da ação pública.

Por fim, influenciada pela literatura consultada e, em paralelo, à pesquisa de campo, uma nova formulação do problema se fez necessária, a qual será apresentada ao final do capítulo, que o encerra propondo manter a *aposta* na noção de territorialização da ação pública para análise da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural à condição de se considerar que “*a dimensão da intervenção*” (referente ao Estado) e “*a dimensão local*” (referente ao público, aos atores implementadores, à organização da atuação, à apropriação e à tradução dos instrumentos) não são separáveis da dinâmica da territorialização da ação pública e que não são separáveis também da definição dos termos da territorialização, isto é, da definição do que é territorialização da ação pública no Norte de Minas.

### 3.1 A PESQUISA DE CAMPO E O TERRITÓRIO DA DIVERSIDADE

A pesquisa de campo que dá sustentação à tese foi realizada entre setembro de 2013 e abril de 2015, dividida em 6 (seis) momentos. O primeiro ocorreu de 13 a 20 de setembro de 2013, no Norte de Minas. O segundo, de 07 a 11 de outubro de 2013, também no Norte de Minas. O terceiro momento da pesquisa foi de 09 a 14 de novembro de 2014, novamente no Norte de Minas, e o quarto, de 15 a 22 de novembro de 2014, no Território da Borborema, na Paraíba. O quinto momento, de 09 a 30 de março de 2015, em Brasília. E o último, de 08 a 24 de abril de 2015, também no Norte de Minas.



No total, portanto, somaram-se 54 dias de pesquisa de campo nos quais foram realizadas 63 (sessenta e três) entrevistas semiestruturadas, gravadas em formato mp3 que, juntas, somaram 67h54min24seg de áudio. As entrevistas foram realizadas durante reuniões, visitas técnicas, cursos, caravanas, oficinas, mutirões e passeatas, e foram catalogadas conforme realizadas contendo o nome do entrevistado, a instituição ou grupo social e o local. Em seguida, as 63 entrevistas foram transcritas por mim mesma e acumularam 589 páginas de material qualitativo. Também foram compilados materiais coletados em campo, como panfletos, cartas, cartilhas, manuais e folders, e organizada uma agenda de contato com nome e telefone de cada um dos entrevistados. Entre fotografias e vídeos somaram-se 770 registros. O Quadro 2 abaixo resume essa contabilidade.

**Quadro 2:** contabilidade do material produzido e coletado na pesquisa de campo.

Período dd/mm/aa	Nº de entrevistas realizadas	Transcrição em nº de páginas	Diários de campo	Nº páginas
13 a 20 de setembro/2013	10	150	volume 1	59
07 a 11 de outubro/2013	1	14	volume 2	64
09 a 14 de novembro/2014	8	83	volume 3	104
15 a 22 de novembro/2014	8	-		
09 a 30 de março/2015	10	114	-	-
08 a 24 de abril/2015	26	228	volume 4	81
<b>Total de dias: 54</b>	<b>63</b>	<b>589</b>	<b>4 volumes</b>	<b>308</b>

Fonte: elaborado pela autora, outubro de 2015 (atualizado junho de 2016).

Sobretudo, a pesquisa de campo produziu mais do que essa contabilidade pode refletir, e dentre os inúmeros territórios e sentidos, territorialidades e territorializações que o Norte de Minas pôde me apresentar estiveram os meus próprios sentidos e *afetos*<sup>49</sup>. A pesquisa será apresentada a seguir, em ordem cronológica.

### 3.1.1 Etapa 1: de 13 a 20 de setembro de 2013 – diário de campo vol.1 (MG)

A chegada ao norte de Minas Gerais antecedeu uma série de acontecimentos que marcaram minha trajetória no doutorado e merecem algumas linhas dada a importância. Em fevereiro de 2013, eu estava em Cork/Irlanda concluindo um curso de inverno de três meses de língua inglesa, quando recebi a notícia de que o projeto de pesquisa, sob a coordenação do professor Sérgio Leite, submetido à cooperação Capes/Cofecub, havia sido aprovado. Tinha ciência de que a aprovação do projeto me apresentava com uma bolsa de doutorado-sanduíche

<sup>49</sup> Afetos no sentido de Favret-Saada (1990), que defende a necessidade de o antropólogo aceitar *ser afetado* pela experiência indígena, e também no sentido de Goodman (2003), que afirma que os pesquisadores também, ou ao menos deveriam ser, modificados por estar no campo. Não sendo antropóloga e sem desejar fazer uma etnografia, não achei que, de partida, ser afetada pelo campo de pesquisa fosse influenciar as minhas decisões quanto ao tipo de trabalho a ser produzido.

e que exigiria de mim disciplina e dedicação. No box abaixo, apresento partes retiradas das páginas que abrem o diário de campo e resumem um pouco como foi isso.

*Trecho do diário de campo – 13 de setembro de 2013, p.5-8.*

Era a primeira vez que Cristiano e eu saíamos da América Latina. (...). Estávamos numa jornada intensa de aulas, atividades complementares, passeios turísticos, cinema, exposições *and winter festivals*, tudo para exercitar o inglês (seguindo à risca as sugestões do professor Jorge Romano que tanto nos motivou a viver essa experiência). Um esforço enorme se considerado que não tivemos férias. As paralisações e greves de professores e estudantes das universidades brasileiras – de maio e junho de 2012 – levou o ano letivo a se encerrar em janeiro de 2013. (...). A notícia da bolsa de doutorado sanduíche foi comemorada com *pint of Guinness* em um charmoso *Irish Pub*, mas me deixou bem preocupada: precisava preparar o projeto para o Exame de Qualificação. Estudar francês! Também tinha o estágio docente obrigatório (...), a conclusão de 6 créditos em disciplinas, a pesquisa de campo, a viabilização da ida do Cristiano\* e, nesse momento, eu mal sabia que a bolsa deveria ser implementada ainda em 2013. Antes de voltar ao Brasil, fizemos uma escala em Amsterdã, capital holandesa que sonhei conhecer e estudar, principalmente quando lia o *Mr. Van der Ploeg* da escola de Wageningen. Ao chegar ao Rio, implementar a bolsa Capes da cooperação Capes-Cofecub se tornou um projeto, o *projeto França*, e logo se tornou um drama. Não sabia por onde começar e estava prestes a completar 30 anos. (...). A visita dos meus pais e conversas com a professora Cláudia Schmitt foram fundamentais para me encorajar. E já estava na hora, tinha muito trabalho pela frente, além do aniversário de 80 anos da minha avó. Em 02 de agosto de 2013, passei pelo Exame de Qualificação; dia 06 começaram as inscrições para o Congresso da Sociedade Latino-americana de Agroecologia (SOCLA) e, como eu estava de Tesoureira da Aba-agroecologia, tinha parte no processo de gestão das inscrições dos brasileiros. (...). Dia 20 comecei uma consultoria em Brasília. Já em setembro, volto ao Rio para despachar a mudança, entregar o apartamento, participar do Exame de Qualificação do Cristiano, encaminhar nosso visto no Consulado da França e, de quebra, receber primas queridas que, na ocasião, faziam o vestibular da UERJ (some-se a isso a “fila do Corcovado”). Do Rio, embarquei para Montes Claros/MG, tendo chegado ontem. (...). O objetivo dessa lamúria inicial é o de me localizar enquanto mulher, profissional ativa, militante, estudante de doutorado, influenciada por pessoas, projetos, acontecimentos e ambientes. Para então considerar que a pesquisa de campo começa assim, na interface de acontecimentos, ambientes, pessoas e projetos e, em especial, de um tempo/espaço muito próprio.

\*Cristiano e eu agradecemos imensamente o apoio do professor Sérgio Leite e da professora Beatriz A. Heredia junto aos franceses durante as tratativas para o seu estágio sanduíche.

Dentre as inúmeras decisões diárias e as tomadas em família, de duas não abria mão em relação ao doutorado sanduíche: (i) viabilizar a ida do Cristiano à França (com ou sem bolsa sanduíche) e (ii) realizar parte da pesquisa de campo no Norte de Minas – visto que tinha ciência do quão complicado seria ir também à Paraíba até a data da viagem. A primeira começou a se concretizar quando fui selecionada pela Organização Internacional dos Estados Ibero-americanos (OEI) para uma consultoria, em Brasília. E a segunda, quando a minha solicitação de apoio à pesquisa discente foi aprovada no edital 2013 Proap/Capes/CPDA<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> A primeira etapa da pesquisa, assim como a terceira, contou com recurso, respectivamente, do edital 2013 Proap/Capes/CPDA e do edital 2014 Proap/Capes/CPDA.

### *3.1.1.1 Os preparativos para a chegada ao Norte de Minas*

Durante o mês de julho, logo depois de entregar o projeto de pesquisa para o Exame de Qualificação, iniciei o planejamento da pesquisa de campo. Busquei em meus arquivos de trabalho duas listas de presença que eu mesma havia organizado quando do trabalho na SAF/MDA. As listas continham nomes e contatos da equipe técnica do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA/NM) e da equipe técnica da Emater/MG, ambas capacitadas durante o curso preparatório de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural na Serra Geral. Dos arquivos, resgatei o e-mail do coordenador da Unidade Regional da Emater/MG de Janaúba e o da coordenadora executiva do CAA/NM, em Montes Claros.

Imaginei que eles pudessem se recordar de mim, do curso de capacitação em Janaúba. No e-mail à Emater/MG, rememorei dizendo que havia coordenado o curso de capacitação, em setembro de 2011. À coordenadora do CAA/NM, mencionei o curso e também que havíamos nos conhecido nas reuniões da ABA-Agroecologia que aconteceram na ASPTA, em 2010. Expliquei que meu contrato de trabalho no MDA havia se encerrado e que estava fazendo doutorado no CPDA/UFRRJ. É muito provável que tal forma de me fazer lembrar tenha contribuído; porém, o delicado se deu junto à Emater/MG, quando insistentemente precisei demarcar que meu vínculo era somente com a universidade no Rio de Janeiro.

### *3.1.1.2 Dos quilombolas do Gorutuba aos vazanteiros do rio São Francisco*

Saí do Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro, às 18h do dia 12 de setembro de 2013, em um voo com destino a Montes Claros. Entre uma preocupação e uma ansiedade, cheguei a Montes Claros meia noite, com a agenda do dia seguinte revisada e com muita expectativa com o início do que seria uma grande viagem ao Brasil profundo, o que eu não sabia é que a viagem seria mais do que isso.

Certa de que, ao investigar a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural a partir dos implementadores, era possível compreender a territorialização da ação pública, mirei nos interlocutores da pesquisa denominados previamente por mim de atores implementadores. As duas primeiras entrevistas foram realizadas formalmente com os coordenadores do Plano no nível local, em seus respectivos escritórios institucionais. Ambas as instituições tinham concluído a primeira experiência com a implementação do Plano e trabalhavam, naquele momento, a implementação de outra Chamada pública de assistência técnica e extensão rural direcionada ao público da agricultura familiar em situação de extrema pobreza rural, as famílias quilombolas.

Em nenhum momento desconsiderei a importância e a diversidade do público prioritário. Entretanto, ao começar a pesquisa no Norte de Minas utilizando – e cabe mencionar – as *categorias* da política pública para me referir ao público (isso porque naquele momento ele não era central, e não era porque estava decidido que minha “entrada analítica” seria pela atuação dos implementadores), pisei pela primeira vez no mundo real. E a banca de Qualificação tinha me alertado! Observo que dentre as especificidades possíveis do público prioritário uma delas podia dizer muito sobre o próprio ator implementador, isto é, o público guarda especificidades que, para compreender o processo de territorialização, não se deve negligenciá-las, ou seja, sua diversidade social, identitária e organizativa. Que tipos sociais compõem o público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria Rural? Esse foi o questionamento que comecei a me fazer, muito embora ainda não estivesse certa de que incorporar essa dimensão na pesquisa contribuiria para a compreensão da territorialização da ação pública.

Chego ao Solar dos Sertões – um casarão do século XIX localizado na Praça da Igreja Matriz, no centro histórico de Montes Claros/MG, com porta-janelas em madeira – deparo-me com um pretensioso *outdoor* de boas-vindas: “Aqui uma nova história se escreve... Seja bem-vindo!”. A agenda com o coordenador do Plano Brasil Sem Miséria Rural estava prevista para 9h, e ele estava atrasado. Soube que o casarão tinha sediado a Festa de Agosto, e um empório com produtos regionais tinha sido organizado, além de apresentações folclóricas. O casarão já sediou também noites culturais, apresentações de Jazz e artistas locais. Tudo sob a gestão do CAA/NM e seus parceiros. A reunião começou seguindo um protocolo bem peculiar que, em seguida, é explicado pelos três colaboradores do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas que me recebiam, permitindo-me compreender, sobretudo, o porquê de tal protocolo: “como a gente trabalha muito com os indígenas, a gente aprende muito com eles também, e os indígenas são assim: quando chega uma visita, primeiro eles falam, e depois a visita fala (risos)” (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 1, p. 12).

Nesse primeiro contato, eu ouvi o tempo todo. Meus anfitriões<sup>51</sup> estavam interessados em me explicar a organização da instituição, o público, os parceiros e, claro, em contribuir na organização de uma agenda de atividades para mim e entender um pouco sobre as minhas *intenções*. Talvez por isso o esforço de *localizar-me*: “vem do CPDA? De lá, a gente

---

<sup>51</sup> No CAA/NM, o corpo técnico é denominado de “colaborador”, não se referem à palavra “técnico” ou à “técnico de assistência técnica”, muito menos se referem à “extensionista”, do mesmo modo que não realizam “assistência técnica” ou “extensão rural”, e sim “acompanhamento”, “assessoria aos agricultores”. Os colaboradores podem ser (i) os que mantêm carteira assinada (CLT) ou (ii) os que atuam por meio de contratos, em projetos específicos.

conheceu a Cláudia Schmitt”. “O professor Rômulo, da Unimontes, fez pesquisas com o professor Sérgio Leite”. Ou, de outro ponto de vista – que é, inclusive, o que acho que hoje faz mais sentido – ao mencionarem “alguém conhecido” numa rede de pessoas que colaboram ou realizam trabalhos, permitiu-me fundamentalmente observar o quanto que as parcerias são imprescindíveis ao ponto de, dois anos mais tarde, eu ser surpreendida com a seguinte frase: “essa é a Daniela, ela faz uma tese em parceira com o CAA”.

Ainda durante essa agenda, dentre as apresentações, o que chamou a atenção é a menção à rede sociotécnica territorial para explicar as parcerias institucionais. *Rede sociotécnica*, o quê mesmo que a utilização desse termo quer dizer exatamente (ou aproximadamente)? Será que o sentido é somente como foi dito, “uma rede de técnicos e agricultores que atuam nos territórios e que se juntaram com o objetivo de tentar fortalecer e ampliar o trabalho”? Ou será que ela reúne também atores não humanos no sentido dado por Bruno Latour (1994) e (2003)? Em que medida o rio São Francisco, o Gerais, a Caatinga ou as políticas públicas materializadas em cisternas e projetos ou em documentos e declarações que são exigidos exercem ou não papéis ativos quando acionados no lugar? Interessantíssimo foi quando, em entrevista na Emater/MG, descobri que lá eles também se referem a uma rede, a Rede Geral, e que, diferentemente da anterior, fazem menção às instituições, aos projetos, aos dispositivos, e não aos técnicos e aos agricultores, e isso me deixou, no mínimo, curiosa.

Cheguei obstinada em estudar a territorialização nos 16 municípios que compõem o Território da Cidadania Serra Geral, mas imediatamente percebi que tal recorte poderia ser limitante à compreensão da atuação dos atores implementadores em questão. Na agenda com o coordenador da Unidade Regional da Emater, em Montes Claros, que também tinha coordenado a Chamada de assistência técnica e extensão rural (ATER) do Plano Brasil Sem Miséria Rural, de 2011 – e que naquele momento se detinha à execução da Chamada direcionada às famílias quilombolas – percebi que o Quilombo de Poções, o território onde a Chamada de ATER estava sendo implementada, localizava-se fora do território Serra Geral, no município de Francisco Sá/MG. Mais uma vez a pesquisa de campo, que recém tinha começado, rompia com as “minhas categorias”. Tomei ciência de que o processo é esse mesmo quando atinei para a forma como esse ator implementador definiu o público durante a entrevista: “os quilombolas são agricultores familiares normais”, “eles são agricultores tradicionais aqui da região e a gente já trabalhava com eles, eles têm até DAP, pegam Pronaf!” (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 1, p. 18).

Por um lado, a categoria da política pública para definir o público – geralmente, agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006 – já tinha se mostrado insuficiente para entender o público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, por outro, as dimensões territoriais das próprias Chamadas de ATER pareciam extrapolar os municípios do território Serra Geral, dando-me a impressão de que nem mesmo o dispositivo da política pública é tão estático. Essas questões só seriam confirmadas ou refutadas a partir do momento em que, de fato, eu fosse ao público prioritário. E aí reside uma descoberta interessante, de ordem metodológica, mas também de forma de atuação: junto à Emater/MG, o convite *para ir às famílias* que foram atendidas na Chamada de ATER para o Plano Brasil Sem Miséria Rural foi imediato; junto ao CAA/NM, o convite *para participar de atividades* que estavam em curso saltou logo na primeira conversa, e tais posturas foram mantidas ao longo de quase todo o período da pesquisa. Como a prática no CAA/NM não me pareceu ser a de *levar* pesquisador(a) para conhecer família que foi contemplada por programa ou projeto, aceitei o convite e, no dia seguinte, embarquei com destino ao Quilombo do Gorutuba, a 86 km de Janaúba/MG, com trecho em estrada de chão em condições a desejar.

A atividade programada junto às mulheres da associação quilombola era uma oficina de planejamento da produção de pães para o edital de alimentação escolar da prefeitura de Serranópolis de Minas/MG. O colaborador do CAA/NM que facilitou a oficina me explicou que algumas das mulheres haviam participado do Plano Brasil Sem Miséria Rural. Desse modo, tive a oportunidade de conversar sobre o projeto, ou o *fomento* (como denominado por elas). É interessante observar como que de imediato elas estabeleceram uma relação entre *produção e ter ou não água* e analisaram sob a contradição de que *ter água é não ser tão necessitado*. Segundo os comentários emitidos por elas, a efetividade dos projetos produtivos ficou comprometida pelo longo período de estiagem. Porém, os projetos que permitiram retorno às famílias estiveram ligados àquelas que têm algum tipo de acesso à água.

Hoje avalio que, dada minha pouca prática (naquele momento) com pesquisa de campo – e, também, despreparo quanto ao *participar* de uma atividade e dali retirar elementos para análise – o que exige uma metodologia de pesquisa diferenciada – só compreendi como aproveitar momentos como esses meses depois, ao trabalhar os dados e refletir sobre o campo.

De modo a completar minha percepção inicial acerca da centralidade do público para compreender a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, foram-me apresentados os vazanteiros como o povo pouco tocado pelo Plano. No momento da entrevista, eles não terem sido contemplados pelo Plano me pareceu menos interessante do que entender o que são

propriamente os vazanteiros. Evidentemente que isso se inverteu nas etapas seguintes da pesquisa. Para minha satisfação, o colaborador do CAA/NM desenhou o rio São Francisco atravessando o Norte de Minas com inúmeras ilhas e narrou que durante as cheias do rio as famílias que habitam as ilhas se deslocam para a margem e que “as casas da ilha, o rio leva”, “são feitas para o rio levar mesmo”. Quando o rio vaza, as famílias utilizam as áreas úmidas e fertilizadas para plantar seus roçados (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 1, p. 24).



**Figura 12:** reunião de planejamento da produção da Padaria Quilombola da associação de mulheres do Quilombo do Gorutuba, Comunidade Malhada Grande, Catuti/MG, set./2013.

Fonte: Fotografia da autora.

Enquanto ele rabiscava a folha de papel, veio-me à mente o conflito ambiental denunciado nos estudos do Núcleo de Investigação Interdisciplinar Socioambiental (NIISA) da Unimontes Montes Claros, e tudo começou a fazer sentido no contexto da migração vazanteira. Nos últimos 20 anos, as margens do rio São Francisco têm sido ocupadas por Unidades de Conservação, fazendas de gado, agricultura irrigada e demais empreendimentos, conflitando com os povos do lugar e impactando-os diretamente (BARBOSA, 2014; SILVA; BARBOSA, 2013; PAULA *et al.*, 2013, ANAYA, 2012). Segundo estes e os estudos, o território vazanteiro é composto por três complexos: o rio, a barranca do rio e a terra firme, e neste último estão as áreas de matas, isto é, as áreas prioritárias de vida, de reprodução social e do sistema produtivo das comunidades, juntamente com as ilhas e as áreas de vazante. Com a ocupação dessas áreas por Unidades de Conservação, fazendas e demais empreendimentos, as comunidades têm sofrido processos expropriatórios que as têm empurrado a habitar barrancas e ilhas, em um contínuo processo de empobrecimento e perda de território. Esses fatos têm levado a outros: por terem passado a habitar as ilhas, isto é, terras da Marinha do Brasil, e migrarem sazonalmente quando o rio enche, os vazanteiros não são reconhecidos como agricultores, não conseguem a declaração de aptidão ao Pronaf, ora, não estavam na lista de beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria Rural.

### 3.1.1.3 Visita às famílias do Plano Brasil Sem Miséria Rural

Os atores implementadores do Plano no território Serra Geral de imediato apontaram a centralidade do público. Por um lado, estão os implementadores que se importam em mostrar *o processo* do trabalho e, por outro, os que se importam em mostrar *a família* por entender que ela pode falar sobre o trabalho. Não que essas estratégias não se completem em vários momentos e que não sejam acionadas por eles conjuntamente. Não é isso! Contudo, para mim, admito que levei certo tempo para entender tais posturas. Não porque não me atentei a isso antes, mas sim porque me preparei (ou mantinha “mentalidade” de Consultora) para analisar a política pública em interface com os que a mediam. Entretanto, no curso da pesquisa, entendi que os implementadores se fazem também em interface com o público. Ao me dar conta disso, instigou-me compreender as posturas *dos que levam* e a *dos que não levam* para conhecer. Por esse ângulo, vou percebendo a interface da própria pesquisa com o seu objeto.

Ao acompanhar os primeiros e ao considerar a insuficiência iminente de uma visita de no máximo 1h à família, juntamente ao técnico de ATER que a atendeu, coloquei-me a observar e a registrar as impressões, na expectativa de que elas pudessem dizer algo acerca do contexto social ou da relação técnico/agricultor. Desse modo, aproveitei a oportunidade de visitar 7 (sete) famílias do Plano Brasil Sem Miséria Rural, junto à Emater/MG (sendo 3 em Mato Verde/MG e 4 em Espinosa/MG), para *pôr* reparo no público. Aqui destacarei apenas duas das visitas, apresentando as impressões registradas no diário de campo.<sup>52</sup>

#### *Trecho do diário de campo – 17 de setembro de 2013, p.39.*

A primeira visita foi à família de Ruth, casada, mãe de cinco homens. A extensionista havia me dito que chegaríamos numa família em situação difícil. Tratava-se de uma casa muito simples, de alvenaria, sem reboco. Ao redor, uma paisagem árida. Solo ressecado. Observo uma antena parabólica próxima à casa. Ao lado da antena, uma cisterna de 16 mil litros com pintura nova. (...). A dona da casa vem nos receber sorrindo, roupas muito simples e lenço azul na cabeça. Fala alguma coisa que não entendo. Em seguida, fala outra coisa que continuo sem entender, e aí percebo que ela tem um sotaque diferente. A extensionista entra na casa conversando. Entro pela porta do que para mim seria a da sala, mas não tem uma sala. Fico com vergonha. Observo o chão, a parede e que não há janelas. Sinto meu rosto quente. Sinto mais vergonha, vergonha talvez de mim: talvez porque havia recém entregado meu apartamento em Copacabana e me preparava para ir morar na França; ou porque estava hospedada em um confortável hotel em Janaúba. A extensionista fala que pesquiso o projeto da horta (...), e eu estava meio cega nesse momento. E, de fato. A casa era completamente escura por dentro. Chão de terra batida. Três cômodos. Sem banheiro. (...). Vi uma mesa, uma cadeira, um armário com muitas sacolas. A extensionista faz silêncio. Eu deveria perguntar alguma coisa (?). O quê? (...). Ela intervém e pergunta para Ruth se os dois filhos jovens e o marido foram trabalhar na colheita de laranja em São Paulo. Falam mais algumas coisas (...), eu peço para ver a horta. Passamos pela cozinha e sinceramente não tenho condições de descrevê-la, não a vi. A minha vontade era a de sair dali, de tirá-los dali, e sair da casa poderia ser o começo. Era tanta pobreza. Não tinha nenhum conforto. (...). Chegamos à horta, e

<sup>52</sup> Todos os nomes citados neste capítulo são fictícios, sua função é a de preservar as famílias visitadas durante a pesquisa de campo. Manteve-se somente o nome verdadeiro do município e/ou território e o da comunidade.



ela explica que havia semeado salsinha, cenoura e beterraba, mas que estava muito calor; que não tinha água para aguar; que o rio secou e que o poço perfurado no leito do rio também. (...). Maria não tem como usar o pequeno sistema de irrigação que comprou com o recurso do Brasil Sem Miséria. Pergunto se tem água na cisterna, ela diz que tem porque o caminhão pipa trouxe. (...). Depois descubro que ela comprou a água pagando cerca de R\$ 130. Obviamente que a prioridade não é a produção. Ao nos despedir, pergunto se posso fazer uma fotografia, ela diz: “faz aqui, perto da caixa”.

A esperança de dias melhores com água em casa parece se materializar no sorriso que ela abriu ao lado da cisterna que havido chegado pela ASA. Já a viagem para trabalhar na colheita de laranja no interior de São Paulo – que sempre tem permitido pagar as dívidas adquiridas nos armazéns da cidade durante a seca – é a certeza de que naquele ano nem mesmo o deslocamento até São Paulo será pago. Naquela data, a estiagem no Norte de Minas completava 3 (três) anos, secou o rio e a possibilidade de usar o sistema de irrigação adquirido com o recurso do fomento produtivo.



**Figura 13:** visita à Ruth da Conceição, Comunidade Barreiro, Mato Verde/MG, set./2013.  
Fonte: Fotografia da autora.

*Trecho do diário de campo – 17 de setembro de 2013, p.42.*

Da casa de Ruth, seguimos para a do Sr. Augusto, 70 anos, estatura baixa, estava sem camisa e exibia corpo judiado pelo sol. Estende a mão para nos cumprimentar. Mão áspera, calejada, com sinais de rachadura. Disse que a esposa não estava (...). Explica que ela sofre de câncer e está na casa da filha no interior de São Paulo para fazer o tratamento pelo SUS (...). Casa de alvenaria desgastada pelo tempo; um gato descansa na porta da cozinha. Sacolas e garrafas espalhadas no quintal. Augusto conversa entusiasmado, fala da palma forrageira, do galinheiro, do gato que a esposa trouxe de São Paulo. Aproximamo-nos do galinheiro e, sem eu perguntar, diz que o construiu com parte do recurso. Ele mesmo o fez. Com a outra parte, plantou a horta. Explica que a estiagem está longa demais (...). Convida-nos para entrar. Até então não tinha percebido que ele estava embriagado. Para entrar passamos por cima do gato, que não se moveu ao nosso sinal. Diferentemente da casa de Ruth, a do Sr. Augusto tem paredes pintadas e janelas. Vi um armário, uma pequena mesa, utensílios de alumínio na parede. Na sala, um sofá e fotografias na parede. Tinha também alguma coisa em crochê sobre o móvel da televisão. Observo como a extensionista fala com ele, como passa segurança em relação à terceira parcela do fomento: “sim, Augusto, vai vir, pode ser que demore, mas vai sair”. Chamou-me atenção a felicidade com que nos recebeu, agradeceu a visita e se desculpou pela esposa não estar para fazer um café. (...). É muito triste pensar que a pobreza não diz respeito somente às privações que a pessoa vive,

mas que diz respeito também à solidão, à falta de laços sociais. Saí de lá entristecida por ele, pela esposa (...). Tempos depois, a professora Nazareth Wanderley me apresentou um livro que trata da pobreza enquanto fragilidade de laços e de como a solidão e o desolamento são misérias cruéis: *Quand la misère chasse la pauvreté*. Ao lê-lo lembro-me do Sr. Augusto.

Nos dois casos acima, apenas parte da família estava em casa: no primeiro caso, o motivo era a migração sazonal, isto é, o deslocamento de membros da família para trabalhar, e no segundo, a migração por melhores serviços de saúde. E em ambas as histórias, deparei-me com “as faltas” enfrentada por essas famílias. A migração dos vazanteiros, apresentada anteriormente (das ilhas para margem do rio) também indicou alta vulnerabilidade social desse grupo. Se entre as famílias visitadas a dificuldade de não acesso à água, saúde e trabalho faz a vida no sertão penosa, à na margem do São Francisco não sugeriu ser mais leve. Deixei Minas Gerais pensando nisso e com uma enorme vontade de ficar mais. O Quadro abaixo apresenta as visitas e as atividades dessa etapa da pesquisa.

**Quadro 3:** resumo de visitas realizadas e atividades acompanhadas durante a 1ª etapa de campo.

Município ou território	Comunidade	Visita ou atividade
Catuti / Quilombo do Gortuba	Malhada Grande	Planejamento da produção de pães para a Padaria de mulheres quilombolas
Mato Verde	Barreiro	Família de Ruth da Conceição Costa
	Barreiro	Família de Augusto Batista Aurelino de Brito
	Barriguda	Família de Léia Aparecida de Souza Silva
Espinosa	Barreiro	Família de Rita Maria Soares Jesus Silva
	Gramas	Família de Odair Batista Alcântara
	Gramas	Família de Lívia Nery Alves Lima
	Melada	Família de Adélio Xavier da Silva

Fonte: elaborado pela autora, julho de 2016.

### 3.1.2 Etapa 2: de 07 a 11 de outubro de 2013 – diário de campo vol. 2 (MG)

Desafiada em deixar o aparente e buscar o que não tinha se revelado de imediato na primeira incursão, segui novamente para Montes Claros em 07 de outubro de 2013 para participar do I Encontro da Agrobiodiversidade do Semiárido Nortemineiro, onde se realizava também o VI Encontro Norte Mineiro da Agrobiodiversidade e o I Fórum Internacional de Agrobiodiversidade e Mudanças Climáticas.<sup>53</sup> Nessa conjunção de encontros, os povos do lugar em interface com o ambiente eram temas centrais. Sindicatos, associações, organizações, pesquisadores e movimentos sociais do Norte de Minas e de demais regiões,

<sup>53</sup> Realizadores: CAA/NM, Instituto Guará, Articulação do Semiárido Brasileiro de Minas Gerais (ASA/MG) e Rede de Agrobiodiversidade do Semiárido Mineiro. Apoiadores: Cooperativa Grande Sertão; FETAEMG; Conab; Núcleo de Agroecologia e Campesinato UFVJM; MDA; Embrapa; Governo Federal do Brasil; Tratado Internacional; FAO; Brot für die welt; Heks; ActionAid; Misereor; Brot für Alle.

outros estados e países como México, Guatemala, Costa Rica e Honduras estavam presentes e levantavam suas bandeiras e causas.

Grupo de Mulheres, Guardiões e Guardiãs da Agrobiodiversidade, Cáritas Regional de Minas Gerais, Cooperativa Agroextrativista Grande Sertão, Associação Indígena Xakriabá Aldeia Barreiro Preto, Movimento Geraizeiro, Vazanteiros em Movimento, Associação Quilombola de Buriti do Meio, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha, dentre outros, estavam presentes. Do mesmo modo que suas expressões por meio de redes de organizações como, por exemplo, Articulação Rosalino de Povos e Comunidades Tradicionais, Articulação Mineira de Agroecologia, Articulação do Semiárido Brasileiro, Articulação Nacional de Agroecologia, Fórum de Convivência com o Semiárido do Vale do Jequitinhonha e Rede de Agrobiodiversidade do Semiárido.

Na programação, mesas-redondas, 14 grupos temáticos<sup>54</sup> que analisavam o histórico modelo de desenvolvimento implementado no Norte de Minas e denunciavam suas consequências dramáticas para as comunidades e para o modo de vida dos habitantes. Debatiam o manejo e o uso adequado da biodiversidade, o papel dos guardiões e guardiãs do cerrado com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano da Agrobiodiversidade a ser debatido com representantes dos governos federal e estadual.



**Figura 14:** I Encontro da Agrobiodiversidade, Praça de Esportes, Montes Claros/MG, out./2013.  
Fonte: Fotografia da autora.

O Encontro contou com inúmeras apresentações culturais, um ato público, feira da agrobiodiversidade e a chegada de 12 caravanas agroecológicas preparatórias do III Encontro Nacional de Agroecologia, conhecido como III ENA, e é por aqui que quero começar. Quando aceitei o convite do CAA/NM para *participar* do Encontro da Agrobiodiversidade,

<sup>54</sup> Sendo eles: Grupo temático de Agrobiodiversidade, direitos territoriais e conflitos socioambientais; Produção e melhoramento participativo; Conservação e uso da biodiversidade e a contribuição dos guardiões e guardiãs; Direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais; Conservação e garantia da água; Mulheres e a conservação da agrobiodiversidade; Desafios da juventude rural; Segurança, soberania e cultura alimentar; Políticas Públicas; Comunicação popular e mobilização social; Conflitos socioambientais; Transgênicos e agrotóxicos; Conservação de raças crioulas de animais; Utilização das espécies do cerrado na culinária.

fui logo inscrita em uma caravana. Por mais singular que isso possa ser, era a primeira vez – em anos de trajetória em agroecologia – que participava de uma caravana agroecológica. Foram 12 rotas que mesclaram práticas agroecológicas e luta por território. O box abaixo apresenta cada uma dessas rotas:

***Rota das caravanas agroecológicas: caderno do participante***

1. De Porteirinha para Rio Pardo de Minas. Visita à Comunidade Água Boa, no Alto Rio Pardo. Tema: luta pela implantação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente dos Gerais e iniciativa de manejo sustentável dos cerrados;
2. Do Assentamento Americana e Tapera para Rio Pardo de Minas. Visita à Comunidade Vereda Funda, no Alto Rio Pardo. Tema: autodemarcação de territórios tradicionais e reconversão agroextrativista, chácaras de café, sistemas tradicionais de café sombreado com lavouras diversificadas;
3. De Rio Pardo de Minas para Serranópolis de Minas. Visita à Comunidade Touro, na Serra Geral. Tema: Reserva Familiar de Agrobiodiversidade; manejo agroecológico de sementes;
4. De Almenara à Grão Mogol. Visita ao Assentamento Americana, no Gerais da Serra. Tema: sistemas integração lavoura-extrativismo-pecuária (ILEP) e integração extrativismo-pecuária (IEP), desenvolvidos pelo grupo agroextrativista do cerrado;
5. De Itinga para Riacho dos Machados. Visita ao Assentamento Tapera, no Gerais da Serra. Tema: estratégias locais de adaptação às mudanças climáticas;
6. Da Serra a Turmalina. Visita à Comunidade Gentil e Campo Alegre, no Alto Jequitinhonha. Tema: famílias protetoras de nascentes, sistemas agrofloretais e artesanato de barro;
7. Alto Jequitinhonha a Itinga. Visita à Comunidade Caldeirão, no médio Jequitinhonha. Tema: casa de sementes comunitárias, sementes do meio ambiente;
8. Terra Indígena Xakriabá a Varzelândia. Visita ao quilombo Brejo dos Crioulos, na Baixada Sanfranciscana. Tema: território, agrobiodiversidade e etnodesenvolvimento;
9. Januária/São Francisco a Varzelândia. Visita à Comunidade João Congo, no Planalto Sanfranciscano. Tema: produção de sementes crioulas e manejo agroecológico dos solos;
10. Varzelândia/Ibiracatu a Januária. Visita à Comunidade Sambaíba, na baixada Sanfranciscana. Tema: revitalização das águas e entreposto de pequi;
11. Manga/Matias Cardoso/Gorutuba à Terra Indígena Xakriabá. Visita à Aldeia Morro Vermelho, na Baixada Sanfranciscana. Tema: etnodesenvolvimento e gestão territorial, iniciativas de uso e manejo da agrobiodiversidade pelo Povo Xakriabá;
12. Brasília de Minas para Coração de Jesus. Visita a AEFA/CAA, no planalto Sanfranciscano. Tema: sistema experimental de integração lavoura-extrativismo-pecuária (ILEP) e integração extrativismo-pecuária (IEP); gestão compartilhada; captação e conservação da água de chuva; sistemas simplificados de esgotamento sanitário.

A hora de embarcar se aproximava e não sabia ao certo qual era a minha rota. A única informação que tive antecipadamente foi a de que “a sua caravana é a dos vazanteiros e quilombolas, Daniela”. Ótimo, seria o primeiro contato pessoal com os sujeitos envolvidos e não envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria Rural da Baixada Sanfranciscana. Entretanto, nada era muito claro, roteiro, agenda, o que levar, quando voltar. Entendo na partida que estava na caravana 11, com destino à Terra Indígena Xakriabá, e que “alguém” tinha me colocado nessa rota por ser “a mais estratégica” (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 2, p. 7).

### 3.1.2.1 No ônibus e na travessia do rio São Francisco

A caravana partiu de Janaúba/MG com representantes da associação extrativista e representantes dos jovens rurais, liderança de quilombo urbano e do Quilombo Brejo dos Crioulos. Ao longo do percurso, outros tantos foram se juntando ao grupo. Em Matias Cardoso/MG aguardavam-nos os representantes do Quilombo de Praia, que aproveitaram a ocasião para contar que a Igreja às margens do Ribeirão Baixa da Mula é a mais antiga de Minas Gerais. Narraram ainda que a Igreja abriga uma cobra tão antiga quanto a própria Igreja e que tal animal habita as galerias subterrâneas que ligam a Igreja ao outro lado do Ribeirão. Do vilarejo até a balsa de travessia foram pouco mais que trinta minutos, e lá estávamos nós diante do lendário rio São Francisco. Recordei-me que havia mencionado o interesse em conhecer o Velho Chico, e talvez resida aí o determinante para eu estar na única caravana que atravessou o rio. Nesse momento, tentei acreditar nisso.

### 3.1.2.2 Vazanteiros em Movimento



**Figura 15:** travessia do rio São Francisco e Sede da Associação dos Vazanteiros, out./2013.  
Fonte: Fotografia da autora.

Já em Itacarambi/MG, o grupo que se junta à caravana nos aguardava na Sede da Associação dos Vazanteiros. O trecho retirado do diário de campo ilustra o momento:

*Trecho do diário de campo – 08 de outubro de 2013, p. 16-7.*

O ônibus estaciona em frente à Sede da Associação dos Vazanteiros do Município de Itacarambi/MG, cuja fachada estampa a faixa: *vazanteiros em movimento*. Lembrei-me da entrevista e do croqui da migração vazanteira e, ao ver a faixa, sinto aquela mesma curiosidade, só que agora sob outra questão: como se organizam os vazanteiros? (...). Logo imaginei o rio subindo, as casas sendo levadas, as famílias migrando para margem em pequenos barcos. Pensei na margem do rio onde vão se instalar por um tempo sob duras condições. Essas margens não são mais somente vazantes. Lembrei-me novamente do croqui e da seta desenhada indicando o movimento da ilha para margem e da margem para a ilha, o movimento da água do rio subindo e descendo, famílias indo e voltando, quanta vulnerabilidade! Observei novamente a faixa. Por que será que ela não diz Movimento Vazanteiro? Os geraizeiros têm um movimento que se chama Movimento Geraizeiro (...). Bem, talvez porque seja além de uma

organização política, também vazanteiros em movimento (de lá para cá, daqui para lá, movimento pela vida, pelo território). Eles certamente têm razão. Logo em seguida, tomo conhecimento da tese da professora Felisa Anaya sobre o processo político de formação dos Vazanteiros em Movimento, que reúne as comunidades Pau Preto, Pau de Légua e o Quilombo da Lapinha, e lá explica o *movimento*.<sup>55</sup>

### 3.1.2.3 Retomada de território: “a história mostra que também Xakriabá eram pescadores”

Os tambores quilombolas embalavam um canto repetido, quase um mantra: “chegô, chegô vazanteiro pra apoiar Xakriabá” (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 2, p. 19). Já passavam das 22h quando a caravana estaciona no seu destino. Fogueira, som de maracá, leite quente e paçoca de pilão davam boas-vindas. O Cacique recebeu com alegria a caravana quilombola-vazanteira e, de partida, anunciou que ali se tratava de uma *área de retomada de território*; que a fazenda havia sido ocupada há um mês; que a casa da Sede estava à disposição; que o gerador de energia ficaria ligado até nos acomodarmos; e, por fim, que um grupo de homens faria a vigília noturna. O ambiente receptivo e, de certo modo, mágico à base de tambores e maracás, cantos, danças e fogueira sob um céu estrelado aparentou ter sido influenciado pelas palavras do Cacique. O encontro entre quilombolas, vazanteiros e indígenas parecia guardar mais que uma festa entre povos do Norte de Minas rumo ao Encontro da Agrobiodiversidade.

Os tambores soaram por duas vezes durante a madrugada e foi possível ouvir, ao longe, rumores na língua Akwê Xakriabá. Com o clarear do dia e a chegada de estudantes de aldeias vizinhas, o encontro se fortaleceu. (cf. figura 16).

A roda de conversa reuniu em torno de 150 pessoas entre estudantes das escolas, indígenas, caciques, pajés, quilombolas e vazanteiros, agricultores familiares, colaboradores do CAA/NM, Comissão Pastoral da Terra do município de Manga (CPT/Manga), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), pesquisadores da Unimontes/Montes Claros e da Fundação Oswaldo Cruz em uma troca de experiências que foi se transformando, paulatinamente, num “fórum de lamento”. Segundo Magalhães (2007), os fóruns públicos (assembleias, reuniões, encontros) “(...) são, concomitantemente, lugar da reivindicação política e espaços de encontros com a própria história e, por consequência, espaços de recordação e enunciação de todas as perdas” (MAGALHÃES, 2007, p. 8).

---

<sup>55</sup> Para informações aprofundadas sobre os vazanteiros em movimento, ver Anaya (2012), e para informações sobre o movimento geraizeiro, ver Brito (2013).



**Figura 16:** caravana agroecológica dos vazanteiros e quilombolas à Terra Indígena Xakriabá, Itacarambi/MG, out./2013.

Fonte: Fotografia da autora.

De fato, a preocupação central dos grupos sociais lá representados estava em torno do acesso aos seus territórios tradicionais e à biodiversidade. Os relatos seguiram um protocolo de denúncia de violência e violação de direitos tradicionais, ao mesmo tempo em que reiteravam o quão importante era aquele momento para resistirem e lutarem juntos pelos seus territórios. Uma liderança indígena explicou que o povo Xakriabá reúne cerca de dez mil pessoas e 35 aldeias em 54.414 hectares. Tal área representa  $\frac{1}{4}$  da área original do povo Xakriabá. Explicou também como que a resistência dos indígenas tem sido marcada por violência, criminalização, sofrimento e pobreza. Abaixo, transcrevo o relato na íntegra:

*O assassinato do Cacique Rosalino, em 12 de fevereiro de 1987 – às 2h da madrugada, coordenada pelo fazendeiro Francisco de Assis Amália e seus pistoleiros – foi uma tentativa de calar os Xakriabá. Acharam que todo mundo ia ficar com medo e não ia dar continuidade à resistência que Rosalino conduzia. Mal eles sabiam que Rosalino deixou um legado e que ele preferia ser *adubo dessa terra ao ter que sair daqui*. O sangue derramado só serviu para fortalecer nossa luta. O pessoal sentiu que era hora de fazer justiça fazendo com que toda a área fosse regularizada (...). Sem o território não há como sobreviver; sem o território, não tem saúde, não tem habitação; sem o território, não tem como se sustentar, não tem como manter a espiritualidade (...). A demarcação que veio depois da morte de Rosalino não cumpriu com os direitos tradicionais do povo Xakriabá, e várias áreas ficaram de fora. *Nosso povo continua crescendo, e as nossas terras continuam nas mãos de fazendeiros, nossos direitos continuam sendo negados*. Muitos jovens continuam saindo para ser escravizados nos canaviais, no corte de cana, nas usinas, na colheita do café. Muitos vão *em busca de melhor condição de vida e são criminalizados, marginalizados*. Muitos desses jovens saem em fevereiro e só retornam em outubro, ficando de 8 a 9 meses fora, e convivem com as famílias apenas três meses no ano. Vocês imaginam o tamanho do problema! (...). Então se decidiu aqui o seguinte:*

nós vamos retomar a nossa luta pelo nosso território, já que o órgão responsável não consegue responder as demandas que a gente tem no tempo que a gente precisa. (...). Essa aqui é a quinta ação de retomada. A primeira aconteceu em 2006 em Morro Vermelho, perto de São João das Missões. A segunda, na aldeia de Zimeiro. A terceira, logo aqui, uns 6 km. A quarta, no Olicuri. E essa é a quinta ação. O pessoal entendia que aqui, *nessa fazenda, estava organizado todo o sistema de enfrentamento à luta territorial*, não só Xakriabá, mas de toda a região. O pessoal dessa fazenda comprou essa área em 2009 já sabendo que ela era uma terra indígena, então eles compraram uma briga (...). Então, dessa fazenda aqui saía toda a organização dos fazendeiros. Eles criaram uma associação de fazendeiros em Itacarambi para fazer enfrentamento aos índios. (...). E aí a gente decidiu fazer essa retomada, depois de muita discussão. (...). Essa nova área que está sendo reivindicada agora é de 43.527 hectares e ela chega até o rio São Francisco... Porque é interessante as coisas... *A história mostra que também Xakriabá eram pescadores*, viviam também da pesca. Como esse pessoal vive da pesca se o rio São Francisco está fora do processo de demarcação? Pesca onde? Então esse novo processo agora também está chegando até o rio São Francisco, e a gente sabe o tamanho da luta e o tamanho do embate que é isso. Até porque boa parte de vocês mesmos sabem – porque utilizam as águas do São Francisco – tá toda ocupada por grandes empreendimentos. *E agora a criação de Parques*. Essa área reivindicada tem sobreposição com Parque em 16 mil hectares, com Parque precisa tá negociando com o ICMBio, discutindo. Do dia primeiro pra cá, já houve uma série de mobilização contra essa luta aqui. Essa fazenda são 6 mil hectares, e destes 5.240 é só capim. O fazendeiro daqui mora em São Paulo. Até o gado dele veio de fora. Não há nenhuma movimentação dele no município de Itacarambi, o gado vai direto para Belo Horizonte. Pra vocês terem uma ideia, em uma semana foram contratadas 136 carretas para retirar o gado, e retiraram em uma semana! Então não é gente pequena, é gente que tem poder econômico. Hoje o grupo tá com uma liminar de reintegração de posse. Até agora, a FUNAI não foi notificada, e aqui continua resistindo. E vamos resistir pelo que a gente tem observando aí porque é a *consciência do direito*, é a necessidade de garantir essa outra parcela do território que continua nas mãos do fazendeiro, e é assim a oportunidade de diminuir o sofrimento de muitos que têm que colocar a mochila nas costas e sair para ser escravizado, preso e muitas vezes assassinado em busca de melhores condições de vida. *A gente hoje bate de frente com a organização de advogados do Mato Grosso do Sul*, que já tem bagagem suficiente para fazer o enfrentamento aqui *porque já faz o enfrentamento com outros povos indígenas, os Guarani-kaiowá*. Eles já colocaram antropólogos aqui dentro para infiltrar e ver se algum Xakriabá que deu entrevista no laudo antropológico dá alguma mancada para eles contestar. Oferecem dinheiro. Tem gente aqui que recebeu proposta de R\$ 150.000 para abandonar a luta, e o pessoal continua firme. (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 2, p. 29, destaque nosso).

Os relatos posteriores corroboraram com a afirmativa de que a compra dessa fazenda por empresários, em 2009, robusteceu a investida contra os povos e comunidades do Norte de Minas. Anteriormente, disseram eles, sabia-se contra quem era a luta e que agora há uma associação de produtores rurais e de moradores dos vales do rio Itacarambi e Peruaçu (APROVI), assessorada por advogados, bem preparada, e apoiada pela Confederação Nacional da Agricultura, que tem mobilizado a opinião pública urbana contra os Xakriabá. Segundo o relato, a estratégia da associação é incitação ao ódio, conforme trecho abaixo do panfleto produzido por tal associação e distribuído na cidade. A leitura do panfleto foi feita por uma liderança indígena, e o trecho abaixo considera o lido e o comentado por ela:



*Esclarecimento a população de Itacarambi. Ou Itacarambi pára a Funai ou a Funai pára Itacarambi. Você sabia que a Funai quer transformar Itacarambi em reserva indígena? Você sabia que a Funai já informou esta decisão ao prefeito? Você sabia que os moradores de Itacarambi passarão a viver sob os pés de um Cacique? Você sabia que tudo que conquistaram em suas vidas passará a pertencer a Funai? Você sabia que a Funai poderá expulsá-lo de Itacarambi mesmo que se declare índio? Você sabia que as suas visitas deverão ser autorizadas pela Funai? Você sabia que não haverá mais investimento para o nosso município? Você sabia que São João das Missões é o pior município com índice de desenvolvimento humano graças a Funai? E você concorda com isso? E eles terminam assim: Acorda Itacarambi. Fora Funai. E eles distribuíram isso no município e causou pânico porque, infelizmente, a gente não consegue levar a informação pra todo mundo e essa informação [sacode o folheto no alto da cabeça] chegou na classe menos esclarecida e causou um pânico terrível. Embora esse seja um município anti-indígena, grande parte da população tem relação com a Reserva, tem parentesco com o povo Xakriabá. E quando se fala ‘fora, Funai’, o povo Xakriabá entende que não estão falando do órgão indigenista, estão falando do povo Xakriabá. É fora o povo Xakriabá. E aí em resposta a isso o povo Xakriabá pensou uma resposta, e nosso panfleto está sendo divulgado na região, e diz assim: *Esclarecimento do povo indígena Xakriabá à população de Itacarambi e região. Você sabia que aproximadamente 2.500 indígenas Xakriabá (professores, aposentados, pensionistas e outros) investem seu dinheiro mensalmente no comércio de Itacarambi gerando emprego e renda neste município? Você sabia que muitos não querem a presença dos índios em Itacarambi, mas vivem correndo atrás do nosso dinheiro, inclusive invadindo o nosso território? Você sabia que em Itacarambi sempre teve aldeia indígena Xakriabá, e que graças a isto o hospital municipal recebe 60.000 mensais para cuidar da saúde dos índios? Você sabia que o IDH de São João das Missões pode melhorar se os índios investirem o seu dinheiro em seu próprio município? Você sabia que o limite de reivindicação do território indígena Xakriabá passa a quilômetros de distância de Itacarambi e que não temos interesse de demarcar cidades? Você sabia que os grandes fazendeiros e políticos só querem usar a população mais carente e pequenos produtores como escudos para garantirem seus próprios interesses? Você sabia que quando eles dizem fora Funai estão dizendo fora índios Xakriabá? Acorda povo Xakriabá, vamos ajudar quem ajuda a gente, vamos dizer não aos oportunistas e exploradores. Povo Indígena Xakriabá, setembro de 2013. (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 2, p. 32-33, em destaque texto original dos panfletos).**

No trecho acima, fica explícito que o conflito em torno do território tem incitado à opinião pública municipal e a expulsão dos indígenas.

#### *3.1.2.4 A troca de experiência: abundância e escassez em comum*

No caso dos quilombolas, a situação não é menos dramática. Segundo liderança do Quilombo de Praia, opressão, exploração e violação de direitos têm marcado gerações e instigado às comunidades a organização social e política:

Eu venho acompanhando, desde 1976, a trajetória de vida dos meus pais, eu sei contar tudo (...), mas eu vou abreviar e falar para os jovens aqui presentes. (...). Quando assumi a associação, eu tinha 20 anos, e nós *não tínhamos conhecimento dos nossos direitos ainda*. Inclusive, o meu avô e o meu pai *morreram com revolta* – os pais das meninas ali tomem – *porque nós tínhamos uma área, e os fazendeiros foram fechando*. E na época entrou um prefeito lá na cidade de Manga e inventaram escritura falsa e pegaram o terreno nosso. Terreno que meu avô conseguiu trabalhando para o Vapor. Naquele tempo, o Vapor Benjamim Guimarães, o Venceslau Brás, trafegavam no rio, eu era pequeno, tinha uns 6 ou 7 anos. E esse Vapor era tocado à lenha, e meu avô conseguiu o dinheiro enchendo o

Vapor de lenha. Ele ia juntando lenha na beira do rio, o Vapor encostava, ele enchia o Vapor e recebia em dinheiro, e assim ele pagou 40 hectares de terra. Dessa terra, nós ficamos com 9 hectares. E nós estamos rodeados desses fazendeiros, *servindo de escada para eles subirem*. Em 2005, eu reuni a comunidade e falei que nós tínhamos direito quilombola. Desde que nós entendemos isso, *conseguimos muitas coisas pela associação*: temos luz elétrica, temos trator, temos galpão, padaria comunitária, projeto de irrigação e agora estamos tentando retomar a nossa terra. (...). A associação quilombola nossa atinge Praia, Vereda, Cana Braba, Ilha da Crumatá e o Porto de Matias, dá mais ou menos 400 ou 500 pessoas se somar tudo. *Essa é uma luta que vale a pena nós lutar*, e esse é meu recado. (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 2, p. 35, destaque nosso).

Do mesmo modo, quilombolas da Ilha da Maria Preta expuseram suas duras realidades e direitos humanos violados por fazendeiros que cruzaram o rio para alimentar suas boiadas na ilha. Cabe o destaque que tais boiadas não se alimentaram somente de pastagem, mas também das plantações das comunidades, conduzindo-as a uma séria situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidades, uma vez que os animais também invadiram os quintais das casas, investiram sobre as pessoas causando pânico, medo e migrações por tempo determinado. Por sua vez, quilombola e vazanteira do Quilombo da Lapinha, uma liderança-mulher expõe a situação de instabilidade vivenciada no quilombo, que, para além da disputa de classe social, evidencia a atuação arbitrária do Estado por meio do Instituto Estadual de Florestas e o apoio de organizações da sociedade civil em defesa das comunidades.

Sou lá do Quilombo da Lapinha, onde somos 120 famílias. O Quilombo da Lapinha são ilhas e é formado de 4 comunidades: Ilha da Ressaca, Lapinha, Santa Efigênia, Várzea da Manga. A história nossa é a seguinte: a gente teve *o conhecimento que a gente era quilombola e por isso a gente busca o reconhecimento*. Conhecemos a Dona Zilá [da CPT/Manga], que deu o maior apoio pra gente. Lá são 22 hectares, e nós estamos acampados lá. Esse lugar foi onde meu avô nasceu, meu pai nasceu, eu e esse irmão [aponta para o lado], porque os outros nasceram na Ilha. Um fazendeiro comprou essa terra e anos depois vendeu para o IEF fazer um Parque, e aí começou o conflito, porque *o IEF quer tirar nós de lá*, mas nós *estamos lá brigando com o IEF*. Nós já recebemos várias liminares [de desocupação], e nunca abaixamos a cabeça. Eles chegam lá e falam: vocês têm 30 dias pra sair. Ah é? No dia de sair, *nós pega os tambores e vamos fazer festa. Vamos sair não!* Teve uma vez que, com 15 dias para o casamento da minha irmã, chegou uma liminar. Minha mãe desesperou. Falei que não era pra ficar triste e pedir a Deus força. Minha mãe preocupada de onde é que a gente ia, já tinham as coisas do casamento, as casas da ilha já tinham acabado, *o único lugar que a gente tinha era esse lugar*. Pra Matias Cardoso é muito difícil, e festa na cidade não dá! Minha mãe triste, triste, e se nós fôssemos entristecer, ia ser pior, então nós animamos ela. (...), no dia do casamento *chegou o advogado do CAA* dizendo que a gente não precisava sair. Já ia ter festa e fizemos uma festa maior ainda. Então é assim, quando a gente está na luta, não pode entristecer, se entristecer, é pior (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 2, p. 36, destaque nosso).

Os relatos de aflição seguem infindáveis. Ao final desse momento de compartilhamento e fortalecimento, e já como mensagem de despedida, os grupos ali presentes entoaram um canto que figurou, por um lado, o objetivo da Caravana e sob ele o comboio deixou a área ocupada com destino ao I Encontro da Agrobiodiversidade, sendo a última caravana

agroecológica a se apresentar, às 23h e, por outro lado, saio com a nítida sensação de que se tratam de grupos sociais que buscam organização política por exercitarem a *consciência do direito* e de que qualquer ação que fortaleça o enfrentamento e a resistência é bem-vinda.

[trecho da música de despedida] “é hora é hora, eu já disse: é hora, a unificação da luta é aqui e agora”; “é hora é hora, eu já disse: é hora, a unificação da luta é aqui e agora”; “é hora é hora, eu já disse: é hora, a unificação da luta é aqui e agora”; “é hora é hora, eu já disse: é hora, a unificação da luta é aqui e agora”. (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 2, p. 25).

O Encontro reuniu cerca de 700 pessoas em calorosos debates, encerrando-se com uma marcha pelo direito de povos e comunidades tradicionais no centro da cidade – cujas faixas, cartazes e palavras de ordem propagavam mensagens como: “que nosso modo de vida seja reconhecido”; “pela demarcação dos territórios”; “fora PEC-215” – e com a feira da agrobiodiversidade, troca de sementes, comercialização de alimentos e artesanatos de barro e de flores sempre-vivas confeccionados por comunidades quilombolas e apanhadores de flores.



**Figura 17:** marcha pelos direitos e feira da agrobiodiversidade, Montes Claros/MG, out./2013.  
Fonte: Fotografia da autora.

A Figura 17 resume diferentes momentos do Encontro, e com ela concluo essa etapa da pesquisa de campo partindo, dia 13 de novembro de 2013, para o estágio de doutorado na França, com bolsa de estudos Capes/Programa Ciência Sem Fronteiras<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> O Decreto 7.642 de 13 de dezembro de 2011 instituiu o Programa Ciência sem Fronteiras, com o objetivo de propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias. Em 23/07/2016, o então ministro da Educação do governo interino de Michel Temer anunciou que o Programa Ciência Sem Fronteiras está cancelado, mas que a decisão não significa o fim do Programa.

Participar da caravana, conviver com os quilombolas e vazanteiros, partilhar de suas histórias, aflições e medos sensibilizou-me profundamente e vivi, por vezes, o conflito entre o desejo de ficar e partir. Com o propósito de não me distanciar de Minas Gerais, o que seria evidentemente impossível, recuperei da estante o Grande Sertão Veredas de João Guimarães Rosa e, acompanhada de Riobaldo e Diadorim, cheguei para o estágio de doze meses.

### **3.1.3 Etapa 3: de 09 a 14 de novembro de 2014 – diário de campo vol. 3 (MG) 1ª parte**

Do drama inicial, o *projeto França* tornou-se um fértil momento de descobertas, atividades acadêmicas, transcrição e análises de entrevistas, releitura dos diários de campo e conversas construtivas no ambiente favorável junto à *Unité Mixte de Recherche Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement, du Centre International de la Recherche Agronomique pour le Développement* (UMR Art-Dev/Cirad), laboratório referência nos estudos sobre território, territorialização e políticas públicas. Dentre as experimentações que o intercâmbio me proporcionou, o estágio me permitiu um distanciamento do campo de pesquisa, de modo que ao decantar os sentimentos que o campo despertou pude refletir com menos emoção talvez sobre o que vi e vivi.

Exatamente um mês depois de ter retornado do estágio, fui novamente ao Norte de Minas em companhia da professora Catherine Sélimanovski.<sup>57</sup> Por mais que estivesse certa de que era preciso seguir com a pesquisa de campo, suspeitava do quanto ainda podia ser surpreendida por acreditar que a etapa anterior tinha sido excepcional. O trecho do diário recobra a chegada ao Norte de Minas.

*Trecho do diário de campo – 09 de novembro de 2014, p. 6.*

Se o Brasil não é mais o mesmo de um ano atrás, será que o norte de Minas Gerais segue o mesmo? Por um lado, reencontrar as pessoas e o sertão nortemineiro vai ser tão bom, por outro, causa-me receio porque talvez eu também tenha mudado. O que observar e perguntar desta vez? Qual meu objetivo agora? Tenho de fato uma agenda de pesquisa ou só quero “apresentar” meu campo empírico para Catherine? Não tenho respostas claras. Só sei que quero estar em Minas, e a companhia da Catherine me inspira, assim como a disponibilidade dela em dividir comigo parte dos custos da viagem.

Não somente o momento surpreendeu-me assim como os novos elementos em jogo. De fato, a dinâmica de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural havia se alterado, as

---

<sup>57</sup> Catherine foi minha supervisora durante o *séjour doctoral* em Montpellier. Antes dessa incursão *ensemble*, e ainda sob a ressaca da disputadíssima Eleição Presidencial de 2014, que elegeu Dilma Rousseff pela segunda vez, participei do Seminário Internacional de Políticas Territoriais e Pobreza no Campo e na Cidade e do Workshop do Projeto Capes/Cofecub Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma abordagem pela territorialização, no Rio de Janeiro.

Chamadas públicas em execução no período anterior haviam sido concluídas, e os atores implementadores dedicavam-se aos “novos projetos”.

### *3.1.3.1 ATER Sustentabilidade e ATER Agroecologia versus o acordo de cooperação técnica*

Novos projetos entre aspas porque o Centro de Agricultura Alternativa trabalhava a implementação de duas Chamadas, a saber: ATER Sustentabilidade e ATER Agroecologia, que, em alguma medida, incorporou o público que foi acompanhado por eles na Chamada do Plano e, também, os da Emater/MG, como foi o caso de famílias do Quilombo de Poções, em Francisco Sá/MG. Catherine e eu estivemos nesse quilombo e tivemos a oportunidade de conversar com famílias que foram atendidas pela Emater/MG dentro do Plano e que passaram a ser acompanhadas pelo CAA/NM na Chamada Sustentabilidade. O interessante nisso é também observar que tais famílias vinham sendo trabalhadas pela ASA (da qual o CAA/NM faz parte) ao que se refere à capacitação e gestão da água para beber e produzir. Passei a me perguntar se, porventura, o fato de as famílias acompanhadas por uma instituição e, em seguida, assistidas por outra, desencadeava algum tipo de conflito, passei a reparar mais nisso.

No que lhe concernia em tal momento, a Emater/MG trabalhava a implementação de um acordo de cooperação firmado diretamente com o MDS e o MDA para atender 9 mil famílias em situação de extrema pobreza rural em todo o estado de Minas Gerais, sendo 1.119 no Norte de Minas. À época, as Chamadas públicas do Brasil Sem Miséria haviam estagnado, sugerindo-nos retração da atuação do Estado com o público prioritário de superação da extrema pobreza. Ao contrário. Ao compreender do que se tratava o acordo de cooperação técnica (ACT), observo que há um esforço de ampliação da meta, isto é, um aumento do número de famílias a serem acompanhadas pelas ações do Plano. Tal estratégia, incentivada a princípio pelo MDS, permitiu que fosse estabelecida negociação direta com o ator implementador, mas não com todos, somente os governamentais que, em princípio, teriam condições de oferecer contrapartida. A cooperação se firmou na medida em que o MDS ofereceu o recurso do fomento produtivo às famílias, o ator implementador disponibilizou estrutura e corpo técnico para assistir à execução do projeto produtivo, ora acompanhar o investimento do recurso, e o MDA cedeu o sistema de gestão da informação, o Sig@BSM, sem colocar recurso para ATER. Tais acordos instigam, sobretudo, análises acerca dos efeitos e sentidos das negociações, oportunidades e limitações para instituições de ATER governamentais e não governamentais.

### 3.1.3.2 Do Quilombo de Poções a Comunidade Água Boa

Dentre *visita às famílias e participação em atividades*, qualificamos que (i) a visita ao Quilombo de Poções apresentou-nos uma heterogeneidade de realidades sociais expressas na diversidade organizativa interna que se reflete, sobremaneira, no acesso às políticas públicas, por um lado e, por outro, em situações extremadas de pobreza e isolamento. De modo distinto, (ii) a participação na roda de conversa das mulheres da cooperativa COOPAAB apresentou-nos, primeiramente, a organização das mulheres em torno da cooperativa de polpa de frutas nativas e o apoio prestado pela rede sociotécnica do Alto Rio Pardo às estratégias de estruturação da comercialização e superação de entraves e, em segundo lugar, o incentivo às práticas agroecológicas – proveniente do acompanhamento técnico do CAA/NM – e resgate de sistemas produtivos como o de chácaras sombreadas mobilizados, sobretudo, em torno da Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS), também denominada de Horta PAIS. A sensação foi a de que em ambos locais, respectivamente Francisco Sá/MG e Rio Pardo de Minas/MG, a organização social e política das famílias tem engendrado estratégias de saída da situação de pobreza cujas políticas públicas em questão naquele momento, isto é, PIMC, Plano Brasil Sem Miséria Rural, ATER Sustentabilidade, ATER Agroecologia, Horta PAIS, dentre outras, avigoram processos em curso.



**Figura 18:** Quilombo de Poções, Francisco Sá/MG, nov./2014.

Fonte: Fotografia Catherine Sélیمانovski.



**Figura 19:** roda de conversa, comunidade Água Boa, Rio Pardo de Minas/MG, nov./2014.

Fonte: Fotografia da autora.

As figuras acima e o quadro abaixo resumem as visitas e atividades que Catherine e eu fizemos e participamos no Norte de Minas.

**Quadro 4:** resumo de visitas realizadas e atividades acompanhadas durante a 3ª etapa de campo.

Município ou território	Comunidade	Visita ou atividade
Francisco Sá / Quilombo de Poções	Poções I	Família de Marlene Ferreira Dias Ribeiro
	Poções I	Família de Sonia de Jesus Brito Rodrigues
	Poções II	Família de Ida Ferreira Dias
	Poções II	Família de Aparecida Moura de Brito
	Poções II	Família de Amada Alves de Brito
	Baixa da Areia	Família de Salete Aparecida Ferreira de Brito
Rio Pardo de Minas/MG	Água Boa	Roda de conversa das mulheres da COOPAAB
	Água Boa	Produção Agroecológica Integrada e Sustentável
Juramento/MG	Santa Cruz	Família de Madalena Nunes Correia
	Santa Cruz	Família de Ivone Gonçalves de Jesus

Fonte: elaborado pela autora, julho de 2016.

Com as reflexões acima em mente, e muitas perguntas, segui para a etapa seguinte, a pesquisa exploratória na Paraíba.

### **3.1.4 Etapa 4: de 15 a 22 de novembro de 2014, pesquisa exploratória no território da Borborema, na Paraíba, diário de campo vol. 3 (PB) 2ª parte**

Ainda que a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte do estado de Minas Gerais pudesse ser considerado um “caso emblemático” de territorialização de ação pública – pela *desconcentração administrativa* que delegava também à sociedade civil organizada a implementação de política pública; pela *descentralização política* que delegava a seleção do público prioritário aos atores locais (mesmo que com sérias limitações, mas em diálogo nos espaços de participação, privilegiando a democratização da gestão); pela *organização da atuação* territorial dos atores implementadores, ora, por sugerir distinta *tradução* das políticas públicas proveniente de cada ator de modo a nutrir o protagonismo de grupos sociais; e por abarcar uma diversidade de grupos sociais cujas dinâmicas de resistência e luta por território envolvem sua organização social e política, participação, sugerindo, desse modo, a existência de uma *coprodução* de ação pública – ainda assim, para sustentar as extrapolações metodológicas desejadas era necessária a confrontação com ao menos mais um caso empírico. Por isto optei pela Borborema.

Na expectativa por uma oportunidade de ir ao território da Borborema, no estado da Paraíba, o prolongamento da missão de estudos da professora Catherine Sélیمانovski no Brasil como atividade da cooperação Capes/Cofecub pareceu providencial, e de Montes Claros/MG embarcamos para Campina Grande/PB no dia 15 de novembro de 2014. Conhecido pelo seu dinamismo social e político, o território da Borborema consolidou o Polo

Sindical da Borborema no final dos anos 1980 – uma articulação entre campo e cidade que reuniu, à época, sindicatos de trabalhadores rurais de 16 municípios no qual, juntamente aos movimentos sociais e organizações sociais do campo, empenharam-se em um planejamento estratégico de desenvolvimento rural do território com base na reforma agrária, na agricultura familiar e na agroecologia. No contexto da política nacional de desenvolvimento territorial, em 2003, e com o Programa Territórios da Cidadania, em 2008, o Polo da Borborema, por meio de articulações e demandas locais, propôs a criação do Território da Cidadania da Borborema, congregando os 16 municípios do polo mais 5 (cinco), num total de 21.

Na Borborema, o Plano Brasil Sem Miséria Rural iniciou sob duas estratégias da intervenção pública governamental: (i) uma Chamada pública de seleção de instituição de assistência técnica e extensão rural para atuação na implementação do Plano, a qual foi selecionada a Consulplan (organização não governamental); (ii) um acordo entre MDA e Emater/PB que transformou outra Chamada pública de assistência técnica e extensão rural, em andamento na Emater/MG, em Brasil Sem Miséria, sob a justificativa de ampliação da meta de famílias para o estado. Assim, como em Minas Gerais, dois contextos do território da Borborema chamam a atenção: a atuação de instituições de ATER governamentais e não governamentais na implementação do Plano. Todavia, entre as instituições não governamentais atuando com serviços de assistência técnica e extensão rural, à época, na Borborema, estão as que estão *ligadas* aos movimentos sociais do campo e *as que não* estão. De tal modo, observei por meio do levantamento documental, de conversas informais e de entrevistas que, naquele momento, as instituições que executavam o Plano Brasil Sem Miséria Rural, na Borborema, eram Emater/PB e Consulplan (esta sem vínculo com os movimentos).

Em entrevista em uma organização não governamental *ligada* aos movimentos sociais do campo, fiquei com nítida sensação de que havia certa resistência deles em trabalhar as Chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural pelo formato engessado e predeterminado que apresentavam as atividades. Todavia, o entrevistado apontou expectativa em relação ao início do trabalho com a Chamada de ATER Agroecologia. Isto é, tratava-se da primeira vez em que a organização executaria uma Chamada de assistência técnica e extensão rural na qual a temática em questão estava afinada com o trabalho da organização.

Por sua vez, no território da Borborema estava em curso o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural em assentamentos de reforma agrária, fenômeno não presente em Minas Gerais. Consequentemente, a terminologia em questão era a de “ATES”, um tipo específico de assistência técnica para os projetos de assentamento de reforma agrária



com foco social e ambiental. Tal especificidade colocava em jogo uma rede de instituições especializadas em ATER que, na ocasião, tive a oportunidade de conhecer uma delas, realizar uma entrevista e ser acompanhadas até um assentamento de reforma agrária, no município de Bananeiras/PB, para conhecer o seu trabalho junto a uma Casa de Farinha. O trabalho de ATER tem várias especificidades em relação a ATER, por fazer parte das orientações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e seguir as estratégias de desenvolvimento dos assentamentos. Essa singularidade exigiria, evidentemente, análises em profundidade também nesta direção.

O território da Borborema se destaca também por concentrar *savoir-faire* em relação ao trabalho de assessoria técnica prestada aos agricultores familiares resultante, em primeira instância, de uma consolidada rede sindical, de movimentos e organizações sociais e de agricultores e da presença ativa e endógena da Emater/PB e da Embrapa Algodão na proposta local de desenvolvimento rural agroecológico. A rede de assessoria, por mais que se diferencie em sua origem institucional, compõe uma rede territorial na qual o trânsito de pessoas entre as instituições governamentais, não governamentais, movimentos e organizações, assim como as relações e acordos estabelecidos em espaços de participação e fóruns, parecem diminuir a distância entre eles. Entretanto, o que me pareceu denotar certo tensionamento são os papéis desempenhados pela Emater/PB e a Embrapa. Obviamente que seria de extrema importância uma pesquisa mais aprofundada sobre o papel desempenhado por cada instituição, mas por não ter notado algo parecido em Minas Gerais, coloquei-me a observar com mais atenção o próprio papel da Embrapa no Plano Brasil Sem Miséria Rural, ao que se referiu, em especial, à implementação das unidades produtivas de aprendizagem e à distribuição de sementes.

Na Paraíba, a Embrapa atuou ativamente na implementação das Unidades Produtivas de Aprendizagem (UPA), vulgarmente denominadas de unidades demonstrativas, que foram instaladas nas propriedades dos agricultores familiares por uma empresa terceirizada, com a função de servir à família bem como de espaço de intercâmbio e aprendizado comunitário. A UPA também serviu de exemplo para o investimento do recurso do Plano (o fomento), e me parece que residiu aí controvérsia em relação à técnica de construção e a funcionalidade. A Figura abaixo apresenta duas unidades demonstrativas de avicultura.



**Figura 20:** da esquerda para direita: UPA instalada pela Embrapa e galinheiro desenvolvido pela Emater/PB, município de São Sebastião Lagoa de Roça/PB, nov./2014.

Fonte: Fotografia da autora.

Em relação à distribuição de sementes para as famílias público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria Rural, a defrontação com a política pública partiu dos agricultores e suas organizações por se sentirem afrontados por tal ação que, à época, partia do governo federal e do estadual. Como forma de manifestar indignação com a provocação no território da *Semente da Paixão*, foi lançada a carta “Um rótulo novo numa garrafa velha”, dizendo o seguinte:

É com pesar que nós, da Articulação do Semiárido Paraibano, do Polo da Borborema e de sua Rede de Bancos Comunitários de Sementes, estamos assistindo a distribuição das sementes por meio dos Programas Estadual e Federal no território da Borborema e em todo estado da Paraíba. (...). A *recorrência* deste tipo de política nos últimos 30 anos vem contribuindo para a promoção da *erosão genética* da rica diversidade das sementes da paixão cultivadas pelas famílias agricultoras. Além disso, seu *caráter assistencialista* e distributivista desvaloriza e desmobiliza as estratégias de autogestão comunitária de sementes aumentando a vulnerabilidade e gerando mais dependência dos agricultores em relação aos insumos vindos de fora. (...). A valorização do patrimônio genético manejado e conservado pelas famílias agricultoras, assim como o fortalecimento de suas práticas de auto-organização são componentes essenciais para a superação das condições de pobreza em que se encontra parcela expressiva das agricultoras e agricultores do Semiárido. É contraditório e inadmissível que as políticas de sementes associadas aos Programas Brasil Sem Miséria, Garantia Safra e ao Programa de Sementes do Governo do Estado da Paraíba tratem de forma marginal e secundária estas dimensões (...). Acreditamos que seja *urgente a constituição e implantação de um Programa de Fortalecimento dos Bancos Comunitários de Sementes* que valorize o patrimônio genético produzido gratuitamente pelas famílias agricultoras. (...). *Reivindicamos* uma avaliação urgente nesse formato de distribuição de sementes e, ao mesmo tempo, *nos colocamos a disposição para contribuir na formulação de um Programa de Sementes que atenda às necessidades da Agricultura Familiar*, criando condições sustentáveis de produção de alimentos para a superação da pobreza extrema (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 3, p. 80, destaque nosso).

Sem dúvidas que o território da Borborema seria um ambiente profícuo para a análise da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural a partir da abordagem territorial do desenvolvimento rural pela via da territorialização da ação pública. O confronto com mais um “caso empírico” confirmou e encorajou a aposta na territorialização da ação pública – pela *diversidade* de atores sociais presentes na implementação do Plano e, fundamentalmente, pela

*dinâmica social e política, organizativa, de participação e de resistência* dos agricultores envolvidos – traduzindo as políticas públicas para seus contextos e mobilizando o idioma da coprodução de ação.

Por sua vez, Minas Gerais apresentou-me isso tudo com um elemento distintivo em relação ao acesso à terra, à luta pelo território, o que na Borborema não me pareceu tão evidente. Mas não somente! A proposta de tese declinou de um estudo comparado e, nesse segundo momento, compreendi que tais territórios clamavam por análises em si, pela complexidade de atores sociais em rede. Por outro lado, a implementação do Plano por atores não governamentais tem, na Paraíba, instituições não ligadas aos movimentos sociais, assentamento de reforma agrária e a implícita requisição de outras frentes analíticas. As condições para pesquisa exploratória na Paraíba se deram tardiamente, e a essa altura já havia um envolvimento com Minas Gerais de modo que considerei estudar “somente” o Norte de Minas. O Quadro 5 e 6 resumem a etapa de campo na Paraíba.

**Quadro 5:** resumo de visitas às famílias – 4ª etapa de campo.

Município ou território	Comunidade	Visita
Campina Grande/Distrito Catolé	Queimada da Ema	Família de Dalva de Melo Henrique
		Família de Mariana Pereira de Araújo
	Açude de Dentro	Família de Sueli Hermenegildo de Souza
Bananeiras	Sítio Olho d’água	Casa de farinha no assentamento
São Sebastião Lagoa de Roça	Manguape	Família de Otávio Martins Oliveira
	Manguape	Família de Lúcio Fernando de Souza
	Riacho Fundo	Família de Vera Barbosa Alves
Algodão de Jandaíra	Riacho dos Negros	Família de Rosilda Candido da Silva
	Riacho dos Negros	Família de Cecília Everaldo
	Riacho dos Negros	Família de Jacira de Souza
	Riacho dos Negros	Família de Luciana Benedito
Areial	Gravatazinho	Família de Armênio dos Santos

Fonte: elaborado pela autora, julho de 2016.

**Quadro 6:** entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo na Paraíba.

Nº	Vínculo	Grupo social /Instituição	Localidade
01	Extensionista do Escritório Local	Emater/PB	Esperança
02	Coordenador da Emater Regional	Emater/PB	Campina Grande
03	Técnico de ATER	Consulplan	Areia
04	Técnica de ATER	Consulplan	Areia
05	Técnica de ATER	AGEMTE	Bananeiras
06	Coordenadora do ATER BSM	AGEMTE	João Pessoa
07	Coordenador do Programa Local	ASPTA	Esperança
08	Assessor Programa batata agroecológica	ASPTA	Esperança

Fonte: elaborado pela autora, julho de 2016.

Findada a pesquisa exploratória na Paraíba, segui para Brasília e iniciei a quinta etapa da pesquisa junto aos ministérios e à Embrapa.

### **3.1.5 Etapa 5: de 09 a 30 de março de 2015, em Brasília – MDA, MDS e Embrapa (DF)**

As agendas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foram confirmadas logo em seguida ao primeiro contato, e as entrevistas realizadas na Coordenação de Formação de Agentes de ATER, do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER/SAF), onde me forneceram (i) um *check list* preciso acerca das estratégias de capacitação dos extensionistas para atuação no Plano Brasil Sem Miséria Rural sob um imenso esforço empreendido para isso, sem contar com orçamento de capacitação. Segundo entrevistas, os cursos foram realizados por meio do empenho das instituições de ATER contratadas; (ii) uma lista sobre os impasses com a Embrapa que, segundo os relatos, desde o início da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural atribui como sua a função de capacitar os extensionistas não chegando a fazê-la; (iii) um panorama sobre a parceria ilimitada da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e da de Povos e Comunidades Tradicionais para a elaboração dos documentos das Chamadas e execução dos cursos de capacitação de extensionista.

Na Coordenação de Chamadas Públicas de ATER, também no Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER/SAF), foram-me apresentados os principais elementos quando inqueridos sobre a Chamada, a saber: (i) o peso da máquina burocrática; (ii) a dificuldade com o monitoramento e avaliação dos contratos de ATER; (iii) a lentidão de contratação de instituição executora; e (iv) os desentendimentos com a Consultoria Jurídica do ministério, a CONJUR. Mas, o problema na ordem do dia (v) era o corte de 48% no orçamento do ministério, já anunciado internamente, e (vi) a incerteza da renovação do Projeto de Cooperação Técnica com o PNUD, instrumento responsável pelo pagamento de 80% do corpo técnico do ministério. Contabilizaram, por fim, (vii) que parte significativa dos consultores estavam já há 8 (oito) meses sem contrato e desejando a decisão pelo PCT/PNUD.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a agenda foi na semana seguinte. Na Coordenação do Fomento Produtivo, do Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva (DFPEP/SESAN), em linhas gerais, as entrevistas apresentaram que (i) estava em andamento uma espécie de articulação direta entre o MDS e as instituições de ATER governamentais para a realização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), no qual esse ministério estava disponibilizando o recurso do fomento produtivo para as famílias, e as instituições de ATER, o trabalho de assistência técnica, o corpo técnico e a infraestrutura. O objetivo da articulação era o de ampliar as metas para o Plano Brasil Sem Miséria Rural em estados onde a empresa de assistência técnica estatal estivesse interessada

em trabalhar com famílias em situação de extrema pobreza rural. Do meu ponto de vista, e naquele momento da entrevista, fiquei com a impressão de que tal articulação se apresentava como mais uma forma de contemplar famílias em situação de extrema pobreza tendo em vista a limitação operativa e, também, orçamentária do MDA. Não é que as Chamadas de ATER estavam deixando de ser o dispositivo mediador, mas que a articulação direta se colocava como mais uma forma de chegar ao público. Aqui cabem dois tipos de ressalvas: a primeira destacando que a estratégia do ACT estava se dando somente com instituições de ATER governamentais por dois motivos óbvios: (i) ACT só pode ser firmado entre instituições públicas governamentais; (ii) para as instituições de ATER governamentais que já têm quadro administrativo e técnico fixo é mais fácil desempenhar a função e acompanhar a execução do fomento produtivo sem receber recursos para ATER porque já são financiadas pelo estado, do que instituições não governamentais que dependem do recurso para ATER (proveniente das Chamadas do MDA) para realizar assistência técnica e acompanhamento do programa de fomento. A segunda ressalva diz respeito à posição que o MDS estava assumindo, de protagonismo junto à assistência técnica e extensão governamental e, em decorrência disso, mais uma fragmentação das ações de assistência técnica e extensão rural, como tantas existentes, por exemplo, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura etc.

Ainda no MDS, na Secretaria Geral, o que a entrevista evidenciou foram os resultados de superação da pobreza anunciados pela ministra Tereza Campello e o reconhecimento pela Organização das Nações Unidas de que o Brasil havia atingido a meta do milênio *com* antecedência. Por outro lado, no âmbito operacional, destacaram o sucesso com a Busca Ativa, com a articulação entre as pastas ministeriais por meio da Sala de Situação e o papel ativo do Estado na procura, por nome e CPF, do cidadão em situação de extrema pobreza.

Por fim, na Embrapa foram 3 (três) semanas só para conseguir a primeira agenda. Recorri a amigos e pedi que interviessem. A coordenação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, na empresa, sempre atarefada de trabalho, não encontrou agenda em momento algum em seis meses. Contudo, fui recebida na Diretoria de Transferência de Tecnologia e, de lá, tive a oportunidade de conversar na Supervisão da Área de Produtos, exatamente o local de distribuição de sementes para o Plano. Dentre as questões que emergiram das entrevistas estiveram: (i) que as sementes fornecidas pela Embrapa e distribuídas para as famílias prioritárias no Plano Brasil Sem Miséria não foram tratadas com fungicidas, como geralmente são, porque *previram* que elas poderiam ser consumidas; (ii) que a Unidade da Embrapa Tabuleiros Costeiros, de Sergipe, conduziu – no Plano Brasil Sem Miséria Rural – o maior

processo pró-agricultura familiar e agroecologia da história da Embrapa, conduzindo a metodologia das unidades de aprendizagem. Cabe ressaltar, por fim, que todos os pontos apresentados nessa rápida descrição serão discutidos na Parte II, capítulo 4 e 5.

### **3.1.6 Etapa 6: de 08 a 24 de abril de 2015 – diário de campo vol. 4 (MG)**

Encerrada as possibilidades em Brasília, parti novamente para Montes Claros/MG para a última etapa da pesquisa, a mais complexa e longa em dias contínuos. Para resgatar o percurso realizado, retomei a *agenda de pesquisa* e a *da pesquisa* sistematizadas no quarto volume do diário de campo, respeitando o modo como o fenômeno da territorialização foi se revelando para mim e a forma de organização dos momentos da pesquisa que serão apresentados em: (i) a territorialidade da pesquisa da universidade e os demais “projetos” dos atores implementadores do Plano Brasil Sem Miséria Rural; (ii) a unificação política dos povos e comunidades tradicionais; e (iii) a agroecologia como prática e “universo das coisas”.

#### *3.1.6.1 A universidade e os implementadores (políticas públicas estaduais, PAIS e P1+2)*

A agenda na Unimontes/Montes Claros, junto ao Pró-Reitor de Pesquisa e coordenador do Núcleo de Investigação Interdisciplinar e Socioambiental (NIISA), apresentou-me: (i) o edital CNPq/SDT/MDA que fomentou a constituição de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET)<sup>58</sup>, cujo objetivo tem sido o de dinamizar e articular os territórios rurais e da cidadania; (ii) o protagonismo do NIISA junto ao edital coordenando um NEDET; e (iii) que as pesquisas do NIISA sobre conflitos socioambientais do Norte de Minas organizam-se pela territorialidade dos povos e comunidades tradicionais. Este último ponto, em especial, chamou-me particularmente a atenção pelo fato de que, como discutido no capítulo 1 desta tese, as instituições de assistência técnica e extensão rural do Norte de Minas, que atuam na implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, têm territorialidades muito próprias. Do mesmo modo, o NIISA tem se organizado pela existência de povos e comunidades tradicionais e evidenciado, assim como denunciado, os conflitos ambientais em torno da relação desigual entre as comunidades e o acesso à terra e à biodiversidade, mas também tem atuado fortalecendo a organização social e política das comunidades. O núcleo tem mantido ainda as definições Serra Geral e Alto Rio Pardo para definirem os territórios de atuação na pesquisa, por ser onde estão, respectivamente, vazanteiro/quilombola e geraizeiro/caatingueiro, muito próximo do que faz o CAA/NM. Fiquei com a impressão de

---

<sup>58</sup> Em todo território brasileiro são 101 projetos em andamento, em 189 territórios rurais envolvidos, 54 universidades ou institutos federais em 27 unidades da federação. Para mais informações consultar o Portal dos NEDET: <http://portaldosnedets.info/site/>

que os territórios atuam como verdadeiras linhas de pesquisa em suas complexidades. Para o trabalho junto aos NEDET, o núcleo buscou utilizar essa lógica, até mesmo porque Serra Geral, Alto Rio Pardo, Noroeste, e Sertão de Minas são Territórios da Cidadania.

Junto aos atores implementadores do Plano Brasil Sem Miséria Rural, novas questões, e atendo-me às políticas públicas estaduais e aos projetos que têm sido trabalhados, por um lado, Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), uma versão mineira do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor; Minas Sem Fome, uma mistura de Fome Zero e Brasil Sem Miséria, e por outro lado, Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS); Programa Uma Terra e Duas Águas, ou “programa segunda água” ou ainda “água para produção”. Esses projetos e políticas compõem um sistema local de ação pública, respectivamente, de Emater/MG e CAA/NM. Isso porque passei a compreender que há uma lógica de atuação a partir de (i) modos habituais de agir e rotinas institucionais e (ii) o estabelecimento de parceiras que se mantém independentemente do “projeto”, como, por exemplo, com a prefeitura, o Idene, o CMDRS e a Epamig, no caso da Emater/MG, e com a cooperativa Grande Sertão, os sindicatos, as associações de agricultores, comunitárias e quilombolas, a ASA, a CPT, a Unicafes, o NIISA e os pesquisadores da Unimontes de demais campus, no caso do CAA/NM. Projeto entre aspas porque, como será discutido no capítulo 5, o projeto pode ser entendido como um modo de ação, como uma mobilização social que pode revelar mais do que os objetivos de uma dada política pública, mas também (i) os processos de valorização do conhecimento local, (ii) das experiências de organização do território, (iii) dos laços de solidariedade afirmando, assim, (iv) identidades de ação e (v) reunindo grupo de atores em torno de objetivos comuns.

### *3.1.6.2 O mutirão dos povos e comunidades tradicionais e o Quilombo da Lapinha*

De 17 a 19 de abril de 2015, o Povo Xakriabá, a Articulação Rosalino Gomes de Povos e Comunidades Tradicionais e os Vazanteiros em Movimento realizaram o “I Mutirão de Povos e Comunidades Tradicionais: aliança e mobilização em defesa dos direitos constitucionais”, na Aldeia Brejo Mata Fome, Terra Indígena Xakriabá, em São João das Missões/MG, e, dessa vez, eu cheguei ao encontro acompanhando a comitiva Geraizeira.

#### *Trecho do diário de campo – 16 de abril de 2015, p. 37-43.*

No ônibus é sempre muito importante! E não me faço de rogada e sigo papeando com o presidente da associação de produtores da comunidade de Nova Esperança, Janaúba/MG. Ele explicou que toda comunidade veio de Cristália/MG para ser reassentada em Janaúba por conta da construção da barragem da hidrelétrica Irapé que alagou as propriedades e que o enfrentamento com a CEMIG já completou 18 anos. Destacou que a maior dificuldade, desde o início, é a péssima qualidade de água

para beber e que em Cristália isso era impensável pela abundância de água doce (...). Em seguida, aproximou-se o presidente da associação da comunidade Campo, Serranópolis de Minas/MG, que relatou a saga pela obtenção do título da terra junto à RuralMinas. Foram muitas as caminhadas (a pé) de Serranópolis até Janaúba atrás de informação e documentos. Explicou ainda que a comunidade hoje se reconhece como quilombola. (...).

-----  
A travessia do rio São Francisco de balsa é sempre única. Em meio a tanta aridez, chegar às suas margens é, no mínimo, emocionante. Sua benção, Velho Chico! (...). Já na aldeia Brejo Mata Fome, para participar do I Mutirão, o alojamento das comitivas se deu nas salas de aula da escola, onde também fiquei, mesmo sob convite de colaboradores do CAA para juntar-me a eles na casa reservada. (...).

Na programação da manhã: mística de abertura, mesa-redonda com um representante dos geraizeiros, dos caatingueiros, dos quilombolas, dos vazanteiros, dos apanhadores de flores sempre-viva e indígenas e também representante do Ministério Público de Minas Gerais, da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e do Centro de Agricultura Alternativa. À tarde: mesa com autoridades estaduais; maracás, tambores e violas. No sábado: ato em memória ao assassinato do Cacique Rosalino Gomes de Oliveira; leitura da Carta Política e encerramento, e no domingo, jogos indígenas. Agenda cheia para os mais de 1.200 (mil e duzentos) participantes.

Sobre a mística de abertura do primeiro dia, conduzida pelo Cacique, a divertida música de integração carregou, no mínimo, bagagem simbólica:

*Trecho do diário de campo – 17 de abril de 2015, p. 44.*

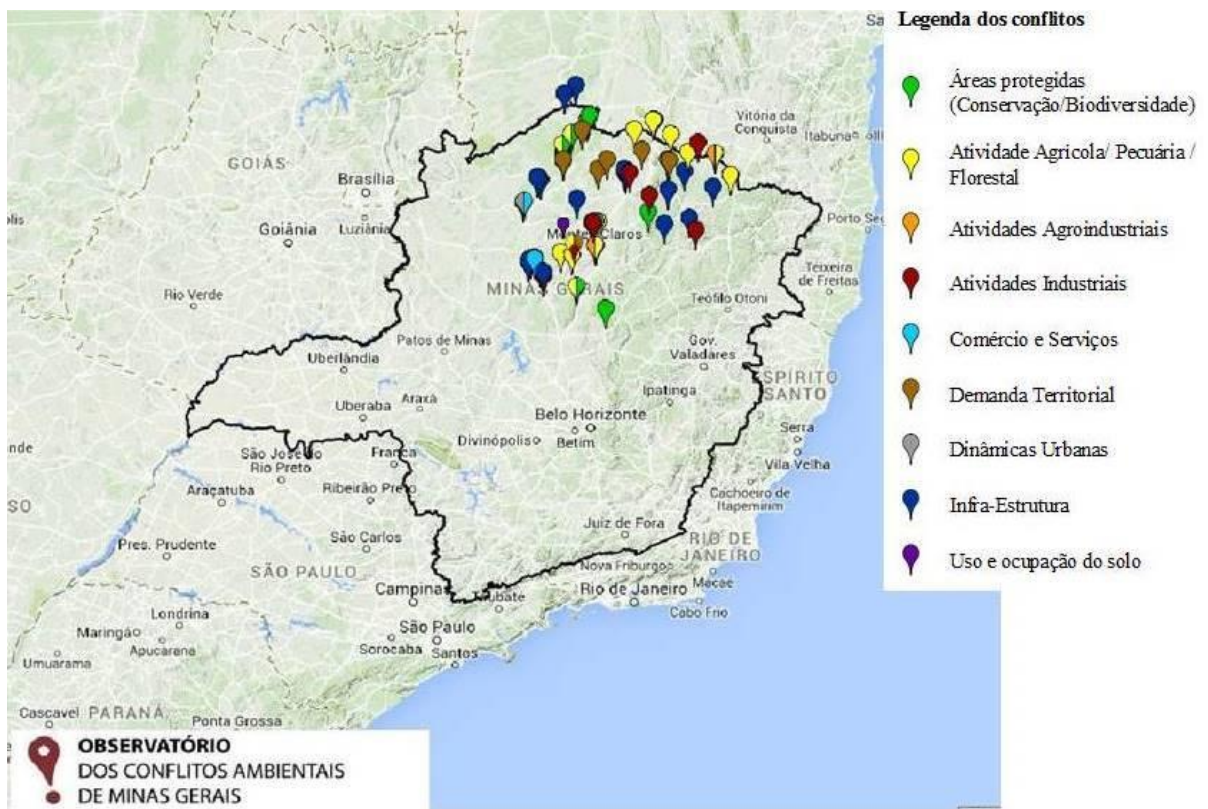
“Convidamos os quilombolas para peneirar aqui. Só quem entende de farinha pode peneirar aqui” [esse é o refrão que se repete. Quem se identifica vai à frente, e assim por diante]. “Convidamos os vazanteiros para peneirar aqui. Só quem entende de farinha pode peneirar aqui” (...), os geraizeiros (...), os assentados (...), os pescadores (...), os indígenas etc. Por fim, todos os participantes estão no centro do auditório, cantando e dançando. Interessante a farinha simbolizar a união. Lembrei-me do livro de Maristela de Paula Andrade *Fome de Farinha* e do quão miserável se tornaram os quilombolas de Alcântara/MA quando lhes faltou até a farinha durante o processo de remoção por conta da construção da base militar.

Em seguida, os relatos de tragédia cotidiana de cada grupo, atemorizados pela fome, pela miséria, pelas incertezas e, ao mesmo tempo, equipados de valentia e solidariedade. No discurso, um chamado de junção de forças. A Articulação Rosalino de Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais – que carrega o nome do Cacique assassinado na década de 1980 – tem feito esse papel articulador dos povos e das demandas e se constituído em: (i) representação política dos povos e comunidades tradicionais do Norte de Minas frente às diversas violências e violações de direitos às quais estão submetidos, (ii) Comissão Regional



de Povos e Comunidades Tradicionais em diálogo com a Comissão Nacional e, por fim, (iii) em estratégia unificadora de agendas e garantias de direitos.

Em busca de uma representação gráfica acerca da localização dos conflitos no Norte de Minas, consultei o Observatório dos Conflitos Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com a Unimontes e UFSJ onde foi possível obter o mapa dos conflitos ambientais do Norte de Minas, conforme Figura 21. A Articulação Rosalino faz frente a esses e outros os conflitos. O mapa sugere ainda a existência de uma territorialização privada/empresarial em curso que atinge diretamente o meio rural.



**Figura 21:** mapa dos conflitos ambientais no Norte de Minas.

Fonte: Observatório dos Conflitos Ambientais, UFMG. Acesso em: 10 de abril de 2015.

O Mutirão chegou ao final com a leitura da Carta Política que expressou a *indignação* dos povos e comunidades tradicionais com a lentidão da regularização dos territórios tradicionais e com emenda à Constituição por meio da PEC-215; *denunciou* violência e violações de direitos fomentados pelos órgãos estaduais com vistas à implementação de unidades de conservação, a criminalização de práticas tradicionais e o descaso com a educação do campo; *reiterou* a participação do Brasil em tratados internacionais e a pouca efetivação interna dos princípios da OIT 169 que obriga o Estado a proteger os direitos de povos e comunidades tradicionais; *constatou* o negligenciamento de leis, acordos e tratados e a não priorização de políticas públicas; e *exigiu*: regularização dos territórios; suspensão de

subsídios para as economias destruidoras da agrobiodiversidade; a não criação de unidades de conservação e instalação de obras sobre territórios tradicionais; a implementação da Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais em Minas Gerais; e a criação de uma instância de controle social ou de uma Comissão considerando os representantes das comunidades. O trecho abaixo retirado do diário de campo rememora os atores sociais que assinaram a Carta Política:

*Trecho do diário de campo – 18 de abril de 2015, p. 47.*

O ato em memória ao assassinato do Cacique ocupou toda a manhã (...). Enquanto isso o comitê de articulação do Mutirão preparou a Carta Política que foi assinada por:

1. Povos Indígenas Xakriabá de São João das Missões, Xakriabá de Cocos - BA, Krenak, Povos Quilombolas, Comunidades Tradicionais Vazanteiras, Geraizeiras, Vereadeiras, Caatingueiras e Apanhadoras(es) de Flores Sempre-vivas.
2. Articulação Rosalino de Povos e Comunidades Tradicionais do Norte de Minas.
3. Conselho Nacional de Extrativistas
4. Rede de Comunidades Tradicionais Pantaneiras.
5. Movimento Geraizeiro.
6. Vazanteiros em Movimento.
7. Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas – Codecex.
8. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST.
9. Comissão Pastoral da Terra – CPT.
10. Conselho Indigenista Missionário – CIMI
11. Movimento Pastoral dos Pescadores de Pedra de Maria da Cruz – MPP.
12. Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Capitão Enéias, de Rio Pardo.
13. Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA\NM.
14. Cáritas Diocesana de Januária.
15. NIISA – Núcleo Interdisciplinar de Investigação Socioambiental – Unimontes.
16. OPARÁ – Grupo de Estudos e Pesquisas do São Francisco – Unimontes.
17. NAC – Núcleo de Estudos em Agroecologia e Campesinato – UFVJM
18. Rede Matas Secas (Tropi Dry Brasil).



**Figura 22:** I Mutirão de Povos e Comunidades Tradicionais e a turma da comitiva geraizeira, São João das Missões/MG, abr./2015.

Fonte: Fotografia da autora.

A vontade de ir embora se generalizou, e ficar para os jogos indígenas estava fora de cogitação. Era geral o desejo de “ir para casa”. Como é bom chegar em casa, sigo pensando. Como é bom ter um lugar para chamar de casa. “Deve ser isso o território para esse pessoal, a casa. Sem casa, eu já me senti tão sem chão, e imagino que sem ele, eles se sintam tão sem casa” (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 4, p. 51). A Figura 22 elucida um dos momentos do evento e registra a despedida da comitiva Geraizeira. Contudo, ir para casa não era ainda o que estava em meu planejamento naquele momento, por isso aceitei o convite e deixei a Terra Indígena com a comitiva dos vazanteiros-quilombolas rumo ao Quilombo da Lapinha, onde, no dia seguinte, aconteceria a Festa de Santo Expedito.

*Trecho do diário de campo – 19 de abril de 2015, p. 51.*

O caminho até ao Quilombo parecia ser longo e já sem forças para continuar trabalhando me vejo numa conversa produtiva com o presidente da associação da comunidade quilombola Pau de Légua. (...). De Manga até a balsa para atravessar para Matias Cardoso, foram poucos minutos. Sem faróis nem lâmpadas, de repente estávamos no meio do rio e numa escuridão total. (...). Na chegada ao Quilombo, às 22h, o único foco da luz era o da van, que nos conduziu até lá e partiu. Cachorros latindo, gente falando alto, crianças. Alguém se aproxima e me abraça. “Você é Daniela? Vem pra cá. Não assusta, não. Tadinha, não é acostumada com o escuro!” Caminhamos até a porta de uma casa, pessoas acomodadas em cadeiras plásticas à luz de velas. Alguém se aproxima com um prato nas mãos e me oferece dois pedaços de mandioca e um copo de café. Eu: “essa é a Amarelinha da Lapinha? Meu sonho era conhecê-la!”. Alguém faz um comentário qualquer, todos riem... (A Amarelinha da Lapinha é uma variedade de mandioca centenária mantida pela comunidade, e que foi objeto de controvérsia junto à UPA da Embrapa no projeto suporte ao Plano Brasil Sem Miséria Rural. Tema do capítulo 5).

A festa para o Santo das causas justas e urgentes começou 5h da manhã com o soar estridente de uma barra de ferro atingindo um disco de arado dependurado em um umbuzeiro. Era o chamado para a procissão, que partiu minutos depois em direção ao rio São Francisco. Lá, seguido do bom dia ao rio, a rezadeira também me apresentou: “São Francisco, hoje a gente tem visita, essa é a Daniela, abençoa ela, e que ela leve a nossa mensagem também pro Rio de Janeiro” (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 4, p. 53). Dentre orações católicas e cânticos da romaria das águas e da terra, o cortejo seguiu para o levantamento do mastro que aconteceu ao som de tambores quilombolas. Até então não tinha percebido que o senhor que estava à minha frente iluminando o caminho com um farolete carregava uma faca no bolso traseiro.

Da procissão à missa, um intervalo de tempo que, surpreendentemente, foi preenchido pela história do “Caboclo do rio”; visita à padaria que teve parte equipada com o recurso do fomento produtivo do Plano Brasil Sem Miséria Rural; visita à cisterna da ASA; à da CODEVASF; à Horta PAIS; e, por fim, entrevista com uma senhora de mais de 100 anos, completamente lúcida, casada com um jovem de 27 que, na ocasião, dava sinais de embriaguez. Tudo sem a tutela de minha informante-chave, que ainda dormia.

A comunidade da Lapinha constitui-se de habitantes do complexo territorial vazanteiro (rio, barranca e terra firme) que estão acampados nas margens do rio há mais de 10 anos, e têm mantido relações com as ilhas ao que se refere a parentescos e área de plantio de roçados, e também com a cidade de Matias Cardoso, ao que se refere a trabalhos temporários e por diária. Lá, eu descubro que o rio não tem enchido com frequência, que a margem quase nunca está fértil, que a falta de chuva tem alterado a dinâmica do rio, ora a dinâmica da procriação dos peixes e a disponibilidade de alimento.

A comunidade está sobre o que, desde 1998, tem sido denominado de Parque Estadual Lagoa do Cajueiro, criado como parte da implementação do sistema de áreas protegidas do Projeto Jaíba, isto é, como estratégia de mitigação de impacto do projeto de agricultura irrigada implantado no município de Jaíba, na década de 1980, e tem sofrido diversos tipos de violência e violação de direitos. O Parque foi colocado sobre uma área que é territorial tradicional. As comunidades já faziam uso dessa área antes da existência do Parque. Cabe retomar, sobretudo, que o Quilombo é formado por quatro comunidades, a própria Lapinha, a Ilha da Ressaca, a Várzea da Manga e Santa Efigênia, concentrando mais de 120 famílias, das quais somente 6 estavam na lista de beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria Rural, tendo sido acompanhadas pelo CAA/NM. Mesmo com número pouco expressivo de famílias contempladas no Plano, foi perceptivo a partir dos relatos que tal oportunidade foi de extrema relevância para o acondicionamento de possibilidades e alívio em situação de acampamento.

Por fim, é oportuno mencionar que as habitações são em barro, por vez com chão cimentado, sem banheiro e sem torneira na pia da cozinha. Em vários momentos desejei lavar as mãos e não soube como fazer. A (in)disponibilidade de água para beber também foi algo observado. Não me lembro de ter visto as pessoas ingerindo água. O trecho do diário resgata elementos que caracterizam, em linhas gerais, esse dia no Quilombo.

*Trecho do diário de campo – 20 de abril de 2015, p. 61.*

Já passava do meio dia e eu seguia em jejum. (...). A minha anfitriã, que, de tão cansada, dormiu até tarde convida-me para conhecer a casa dela (é que pernoitei na casa da professora, porque lá tinha banheiro e um bico de luz tocado à energia solar; essa decisão já estava tomada quando eu cheguei, na noite anterior). De alvenaria, dois quartos, cozinha grande, a filha caçula da minha anfitriã preparava um feijão com farinha. Tinham alguns rapazes na entrada da casa: filhos e netos dela. (...). Contou-me que colheu feijão catador na ilha e que não tinha dado tempo de debulhá-lo porque foi ao Mutirão e agradece à filha por ter feito. Explica-me que a luta por permanecer ali tem sido difícil, que os mais jovens não se engajam, que vão trabalhar na cidade e só voltam para passear. (...). O feijão fica pronto, almoçamos. (...). O caminhão de som custeado por um vereador para animar a festa estaciona e fica impossível conversar sem gritar (...). Barracas para venda de bebidas são montadas, a expectativa era a de receber muita gente. (...). Observo as crianças brincando, algumas com nítidos sinais de desnutrição. (...). Uma das noras de minha anfitriã, com uma linda e penteada menina no colo, puxa conversa e noto alguma coisa diferente. Falava bem, muito educada, diz que não é dali e que mora com o marido em um projeto

e irrigação, “lá tem muita fartura de água”. (...). Fazia muito calor. O mormaço do rio e a pouca disponibilidade de árvores tornavam o ambiente sufocante; minha água tinha acabado e sentia os sinais da desidratação. (...). O consumo de álcool entre os jovens aumentava conforme o calor. (...). Chamou-me a atenção o desprovimento de alimentos em dia de festa que, geralmente, é quando comunidades rurais o partilham. (...). O domingo já chegava ao final, e eu ainda precisava chegar até Matias Cardoso para então de lá pegar um ônibus até Janaúba. Aproveito a oportunidade e vou de carona com uma família que estava de partida. Deixo a Lapinha com o coração partido, com sentimento de total incapacidade de fazer qualquer coisa por eles. O que está ao meu alcance? Não trago projeto! Não sou daqui. Vou fazer uma tese. Para quê serve uma tese? Ela não mudará nada, certamente não! (...).



**Figura 23:** no sentido horário: placa dizendo que o governo federal reconhece o quilombo; procissão de Santo Expedito; habitação de pau-a-pique com cisterna/ASA; simpática Zuca nos afazeres domésticos, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso/MG, abril/2015.

Fonte: Fotografia da autora.

Explícitos eram os excessos de faltas vivenciados pela comunidade, ao mesmo tempo em que enorme era a vontade de saber, de conhecer, de se informar: “Daniela, você vem da universidade do Rio de Janeiro? E você tem projetos pra gente? O pessoal da universidade aqui sempre tem, eles não saem daqui, andam por essas beiradas de rio tudo! O CAA também sempre vem (...). A gente precisa de apoio pra não ser passado pra trás” (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 4, p. 62). Com base nesse e em outros relatos ficou evidente que a comunidade clama por parcerias, por visitas, por projetos e, em vários momentos, ouvi relatos indignados de que somente algumas famílias da comunidade haviam recebido o fomento de R\$ 2.400 do Plano Brasil Sem Miséria Rural.

### 3.1.6.3 A construção do biodigestor: a agroecologia “o universo das coisas”

Tendo tido a segunda-feira para descansar e o feriado de Tiradentes na sequência, desconfio que não tenha sido somente uma desidratação o que me podava o ânimo. Ainda assim, confirmo presença na oficina de construção do biodigestor, na comunidade Malhada Grande, padaria da associação de mulheres quilombolas. Na facilitação da oficina, uma figura excêntrica, referência no Norte de Minas em homeopatia, fitoterapia, processos agroecológicos e construção de biodigestores, também sócio fundador do CAA/NM. Além de homens e mulheres da própria comunidade, estavam presentes representantes de outras comunidades que, segundo meu informante: “é para ir conquistando espaços lá também!” (DIÁRIO DE CAMPO, vol. 4, p. 66).

O facilitador organizou três grupos, e cada um ficou com uma etapa da construção do biodigestor: a bomba, o reservatório de cinco mil litros e a caixa de carga (entrada de estrume animal) e descarga (saída da fração líquida e sólida de biofertilizante). Esses resíduos têm grande potencial ao serem utilizados como biofertilizantes e defensivos naturais em hortas e cultivos. Havia também um grupo preparando o almoço, mas este já estava mobilizado antes da nossa chegada. Estiveram presentes ainda três outros colaboradores do CAA/NM, e aí notei que a oficina era uma atividade *também* da ATER Sustentabilidade.

O objetivo do biogás produzido pelo biodigestor (cf. figura 24) era para utilização nos fornos destinados a assar os pães, os bolos e os biscoitos produzidos pelas mulheres da associação quilombola evitando, assim, a despesa com a compra de gás, maximizando a renda e disponibilizando insumos de base agroecológica para produção. Foi essa a explicação do facilitador enquanto exibiu o vídeo editado pelo Projeto Dom Helder Câmara, de Pernambuco (onde ele aprendeu a técnica de construção). Recordo-me que, em uma das entrevistas, na primeira etapa da pesquisa de campo, uma colaboradora do CAA/NM para me explicar como tinha sido a orientação técnica referente aos projetos produtivos do Plano Brasil Sem Miséria Rural me disse: “e a agroecologia? Ela é o universo das coisas!” (DIÁRIO DE CAMPO, 2013, vol. 1, p. 42). No decorrer da oficina de construção do biodigestor, ao observar como o facilitador tratou de temas como saúde, segurança alimentar e nutricional, ao vê-lo ensinar receitas e composição alimentar para controlar vermes em crianças e adultos, ao ouvi-lo afirmar enfaticamente que parte dos remédios necessários é possível ter no quintal, começo a entender o que é *o universo das coisas*.



**Figura 24:** construção do biodigestor e produção de pães, Quilombo do Gorutuba, Catuti/MG.  
 Fonte: Fotografia Tiago Salles, colaborador do CAA/NM.

Como durante atividade desse tipo é sempre delicado realizar entrevista, em uma conversa informal entendo que a ATER Sustentabilidade no Alto Rio Pardo enfrentou a difícil tarefa de dividir público com o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) – de Brasil Sem Miséria executado pela Emater/MG. As famílias que estavam sendo acompanhadas pela ATER Sustentabilidade pediram desligamento por terem sido “selecionadas” para o Plano, ora passariam a receber o recurso de R\$ 2.400,00 e, por isto, era preciso não estar vinculadas a outra Chamada. O *selecionadas* está entre aspas porque, nesse caso, em especial, por mais que uma lista de beneficiários tenha sido disponibilizada por Brasília, o número de famílias por município, no ACT, era pequeno, em torno de 40 famílias, e a demanda, grande, desse modo, era bem possível não sobrepor as famílias listadas em um contrato de ATER com as de outro. Dentre minhas hipóteses, uma diz respeito ao fato de que as famílias em disputa tenham sido as que estavam em condições de dar resposta ao projeto produtivo. O Quadro abaixo resume as visitas e as atividades da etapa de pesquisa.

**Quadro 7:** resumo de visitas realizadas e atividades acompanhadas durante a 4ª etapa de campo.

Município ou território	Comunidade	Visita ou atividade
Janaúba	Pajeú	PAIS de Frederico Gomes Barbosa
		Família de Dulcinete de Souza Salles
	Jacarezinho	Família de Evandra Silva de Jesus

	Sede município	Reunião do comitê municipal gestor do PNAE
São João das Missões	Brejo Mata Fome	Mutirão de povos e comunidades tradicionais
Matias Cardoso	Lapinha	Festa de Santo Expedito
		Família de Alcione Pereira de Oliveira Alves
		Família de Mabel de Souza Mota
Catuti/Quilombo Gorutuba	Malhada Grande	Oficina de construção do biodigestor

Fonte: elaborado pela autora, julho de 2016.

Portanto, nesse meu retorno mais prolongado a Minas Gerais, pude constatar que os grupos sociais *mais e menos* contemplados pelo Plano Brasil Sem Miséria Rural, com raras exceções, dispõem de algum tipo de organização social e/ou política e presumem com isso tornar dinâmicas suas agendas coletivas e individuais. Se, de partida, eu não estava certa de que incorporar a dimensão do público contribuiria para compreensão da territorialização, com a pesquisa de campo percebi que *somente com* ela tal compreensão é possível. E que a diversidade de grupos sociais presentes no Norte de Minas face suas organizações e representações políticas pode ser tanto constitutiva da dinâmica de luta pelo território *como também da ação pública* – se se privilegiar abordar a intervenção pública governamental na interface de atores implementadores e o público.

O desafio colocado a partir de agora é o da análise dos dados sob a linguagem da coprodução, em um esforço de fugir de privilegiar apenas uma das esferas e seus atores em interação no processo de territorialização: a esfera da sociedade ou a do Estado. Mantém-se a aposta na análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural como uma territorialização da ação pública no Norte de Minas à condição de se considerar que a intervenção do Estado (desconcentrada, descentralizada, democratizada) e a dinâmica local (organização da atuação, apropriação e tradução, rede de parceiros e público) não são separáveis da *dinâmica* da territorialização e da própria *definição* de territorialização da ação pública. A pesquisa de campo indicou seriamente que a territorialização pode ser entendida na interface, na interação entre a política pública (suas técnicas e dispositivos) e a apropriação e tradução, por ser na fronteira da atuação do Estado e da sociedade civil organizada que a coprodução da *ação pública* pode explicar o Plano Brasil Sem Miséria Rural enquanto uma territorialização da ação pública à condição de, justamente, sobrecarregar a noção de ação pública – a partir do público, mas também da rede sociotécnica – para incluir hibridismo à noção de territorialização, tal qual vivenciada no Norte de Minas.

No dia 24 de abril de 2015, *voltei para casa*, encerrando assim minha pesquisa de campo, e com sintomas de gastroenterite bacteriana. O Quadro abaixo discrimina as entrevistas realizadas ao longo de todo o período de pesquisa em Minas Gerais e em Brasília,



e com ele concluo a Parte I – Tempo, Território, Atores Sociais e Particularidades para, em seguida, apresentar a Parte II desta tese, denominada Da Intervenção Pública Governamental Programada à Ação Pública Coproduzida.

**Quadro 8:** entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo em Minas Gerais e Brasília.

Nº	Vínculo	Grupo social ou Instituição	Localidade
01	Colaboradores do CAA/NM	CAA/NM	Montes Claros
02	Coordenador Regional da Emater/MG.	Emater/MG	Montes Claros
03	Coordenadora do ATER Gorutuba	CAA/NM	Montes Claros
04	Coordenador do ATER Serra Geral	CAA/NM	Montes Claros
05	Coordenador Regional da Emater/MG e do ATER BSM / Coordenador de equipe do BSM.	Emater/MG	Janaúba
06	Diretor-Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha	STR-Porteirinha	Porteirinha
07	Extensionista de Programa Especial do Escritório Local da Emater	Emater/MG	Mato Verde
08	Extensionista de Bem-Estar.	Emater/MG	Espinosa
09	Técnica de projetos no STR-Porteirinha e Colaboradora do CAA/NM no ATER Serra Geral	CAA/NM	Porteirinha
10	Colaboradora do CAA/NM no ATER Gorutuba	CAA/NM	Janaúba
11	Coordenador Executivo do CAA/NM	CAA/NM	Montes Claros
12	Coordenador Regional da Emater/MG	Emater/MG	Montes Claros
13	Coordenadora do Plano Brasil Sem Miséria	Emater/MG	Montes Claros
14	Extensionista de Bem-Estar Social	Emater/MG	Juramento
15	Extensionista em Agropecuária / Coordenador do Escritório Local da Emater/MG	Emater/MG	Francisco Sá
16	Coordenador do ATER Sustentabilidade na Serra Geral / Assessora do PNHR / Coordenador do P1+2 / Coordenador do PAIS	CAA/NM	Montes Claros
17	Coordenador do ATER Sustentabilidade	CAA/NM	Montes Claros
18	Diretoria do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Pardo de Minas	STR-Rio Pardo de Minas	Rio Pardo de Minas
19	Diretor Regional Norte do Idene / Técnica do Idene / Analista do Idene / Secretária do Diretor	Idene/MG	Montes Claros
20			
21	Representante da Unimontes de Montes Claros	Unimontes	Montes Claros
22	Articuladora Política do CAA/NM	CAA/NM	Montes Claros
23	Representante da Unimontes de Janaúba	Unimontes	Janaúba
24	Moradores da Comunidade Pajeú	Agricultor / Agricultora	Janaúba
25	Moradora da Comunidade Jacarezinho	Agricultora	Janaúba
26	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	STR-Janaúba	Janaúba
27	Pesquisadora da Epamig	EPAMIG	Nova Porteirinha
28	Morador da Comunidade Nova Esperança Presidente da associação do reassentamento	Agricultor familiar	Janaúba
29	Morador da Comunidade de Campos e Presidente da Associação de Quilombolas e Agricultores	Quilombola	Serranópolis de Minas
30	Morador da Comunidade Cabeceira de Macaíba / Moradora da Comunidade de Bom Jesus	Geraizeiro / Geraizeira	Novorizonte / São João do Paraíso
31	Moradora da Comunidade Pau Preto / Morador da Comunidade Pau Preto / Morador do Quilombo da Lapinha e Presidente da Associação Quilombola	Vazanteira / Vazanteiro / Quilombola	Matias Cardoso

32	Moradora da Comunidade Pau Preto / Morador da Comunidade Pau Preto	Vazanteira / Vazanteiro	Matias Cardoso
33	Morador da Cabeceira de Macaíba e Liderança do Movimento Geraizeiros	Geraizeiro	Novorizonte
34	Diretor de Administração e Finanças do CAA/NM, Diretoria do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Pardo de Minas	Geraizeiro	Rio Pardo de Minas
35	Morador do Quilombo de Praia e Presidente da Associação Quilombola e Representante das Comunidades Tradicionais do Norte de Minas	Quilombola	Matias Cardoso
36	Advogado do CAA/NM	CAA/NM	Montes Claros
37	Morador da comunidade quilombola de Vargem do Inhaí.	Apanhador de flor sempre-viva	Diamantina
38	Morador da Comunidade São Sebastião/Quilombo do	Quilombola	Monte Azul
39	Gorutuba, Presidente da Associação Comunitária e Tesoureiro da Associação Quilombola.		
40	Morador da Comunidade Pau de Léguas	Vazanteiro	Matias Cardoso
41	Morador da Comunidade da Ilha da Ressaca, Quilombo da Lapinha.	Vazanteiro e quilombola	Matias Cardoso
42	Moradora da Comunidade da Lapinha, Quilombo da Lapinha.	Vazanteira e quilombola	Matias Cardoso
43	Moradora da Comunidade da Lapinha, Quilombo da Lapinha.	Vazanteira e quilombola	Matias Cardoso
44	Morador da Comunidade Curral Velho, Presidente do Colegiado Territorial Serra Geral e da Diretoria do STR-Porteirinha	Agricultor familiar	Porteirinha
45	Morador da Comunidade de Jataí e Presidente da Associação Comunitária	Agricultor familiar	Janaúba
46	Coordenador de Formação	DATER/SAF/MDA	Brasília
47	Consultora técnica formação de agentes do BSM	DATER/SAF/MDA	Brasília
48	Consultora técnica formação de agentes do BSM	DATER/SAF/MDA	Brasília
49	Coordenador das Chamadas Públicas de ATER	DATER/SAF/MDA	Brasília
50	Pesquisador da Embrapa	Embrapa Sede	Brasília
51	Pesquisadora da Embrapa	Embrapa Sede	Brasília
52	Representante 2 do Governo Federal	SESAN/MDS	Brasília
53	Representante 1 do Governo Federal	SESAN/MDS	Brasília
54	Consultor técnico formação de agentes do BSM	DATER/SAF/MDA	Brasília
55	Consultor técnico formação de agentes do BSM	DATER/SAF/MDA	Brasília

Fonte: elaborado pela autora, novembro de 2015.



**Figura 25:** crianças Xakriabá, Aldeia Brejo Mata a Fome, São João das Missões/MG, abr./2015.  
Fonte: Fotografia da autora.



**Figura 26:** crianças vazanteiras, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso/MG, abr./2015.  
Fonte: Fotografia da autora.

**PARTE II – DA INTERVENÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL PROGRAMADA À  
AÇÃO PÚBLICA COPRODUZIDA**

#### 4 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL, APROPRIAÇÃO E TRADUÇÃO DOS INSTRUMENTOS: OS ELEMENTOS PROGRAMADOS E OS DISCRICIONÁRIOS

Como fazer convergir a territorialização, suas possibilidades e limites enquanto categoria analítica e os resultados obtidos durante a pesquisa de campo no Norte de Minas – entrevistas, dados e experiências, isto é, o que têm a dizer quando se encontram? Para mim, ao conectar indígenas, vazanteiros, quilombolas, geraizeiros e caatingueiros, o território em sua diversidade de expressões – o Gerais, o sopé da Serra, a vazante, o rio – instituições de assistência técnica e extensão rural governamental e não governamental e seus respectivos extensionistas e colaboradores, Chamada pública de ATER, lista de beneficiários, sistemas de gestão, atestes e laudos técnicos, projetos de inclusão produtiva, ministérios e empresa de pesquisa, no processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, o que esse encontro tem apresentado são diferentes traduções dos instrumentos<sup>59</sup> da ação pública para distintas objetivações<sup>60</sup> e inúmeras controvérsias sociotécnicas. A minha construção “o Plano Brasil Sem Miséria Rural como uma territorialização – demanda necessariamente o complemento – da ação pública” para explicar a territorialização da qual trato aqui.

Assim sendo, a fronteira entre o Estado e a sociedade civil organizada, no Norte de Minas e no caso da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, poderiam ser analisadas segundo o termo de Ostrom (1996), enquanto um processo de coprodução da implementação da política pública?<sup>61</sup> Se sim, está em jogo, portanto, uma territorialização da ação pública cuja influência *do* Estado (por meio de instrumentos, dispositivos e decisões) e *da* sociedade civil organizada no processo de implementação pode ser analisada em uma perspectiva de coprodução da ação pública? Parece-me que sim. Desse modo, e com a

---

<sup>59</sup> Aqui instrumento da ação pública é compreendido conforme Lascoumes e Le Galès (2004): “como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre Estado e sociedade, sustentado por uma concepção de regulação, em função das representações e significados que carregam” (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014, p. 17, livre tradução). É possível diferenciá-lo em níveis de observação distinguindo: instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento é um tipo de instituição (p. ex.: o censo agropecuário); a técnica é um dispositivo concreto de operacionalização do instrumento (p. ex.: estabelecimento familiar e estabelecimento não familiar); e ferramenta é um micro-dispositivo no seio da técnica (p. ex.: até 4 módulos fiscais, como uma das categorias para definir estabelecimentos familiares) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 14, com exemplos nossos).

<sup>60</sup> No sentido denotativo da palavra, e não àquele filiado ao hegelianismo. Objetivação no sentido de ato ou efeito de objetivar, de tencionar, de dar existência material; de tornar algo que não é visível, em algo concreto.

<sup>61</sup> Que, de alguma maneira, também nos remete à ideia de Evans (1996) que precisamente se refere à relação entre o Estado e a sociedade civil organizada dizendo que as fronteiras se cruzam. Para mais informações, consultar Evans (1996).

possibilidade de tal análise, pretende-se nos capítulos desta Parte II argumentar que o Plano, no Norte de Minas, é uma territorialização da ação pública. Seguindo essas questões, busca-se nesta Parte um duplo objetivo, *ao analisar* o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, também *reforçar a carga de agência dos atores locais* na definição de territorialização para o caso do Norte de Minas.

Nessa acepção, o objetivo deste capítulo 4 é o de apresentar o Plano Brasil Sem Miséria Rural a partir dos elementos programados (o instrumento, na escala de ação governamental) e dos elementos discricionários (a apropriação e tradução dos dispositivos e ferramentas, na escala de ação territorial). Do Plano Brasil Sem Miséria nos interessa estudar *o eixo de inclusão produtiva* ao que se refere *exclusivamente* à relação entre dois de seus instrumentos: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (também conhecido como “programa fomento” ou “fomento produtivo”). Assim, a primeira seção apresenta a função da assistência técnica e extensão rural na implementação do eixo de inclusão produtiva e, a segunda seção, analisa a existência de redes de interações específicas a partir da dinâmica de implementação.

#### 4.1 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A FUNÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA O CAMPO

##### 4.1.1 O instrumento: diretrizes, objetivos, gestão e eixos de atuação

Instituído em 02 de junho de 2011 pelo Decreto-presidencial nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria surgiu no âmbito do plano de erradicação da extrema pobreza com a seguinte finalidade: “superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações”, sob a responsabilidade da “União em colaboração com estados, Distrito Federal, municípios e com a sociedade” (BRASIL, 2011a). São diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria: (i) garantia dos direitos sociais; (ii) acesso aos serviços públicos e oportunidades de ocupação e renda; (iii) articulação de ações de garantia de renda para melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e (iv) atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade (BRASIL, 2011a). Quanto ao objetivo: promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre

na perspectiva de tornar residual o percentual dos que estão abaixo da linha da pobreza. No artigo 4º, os objetivos específicos são: (i) elevar a renda familiar da população em situação de extrema pobreza; (ii) ampliar o acesso aos serviços públicos; e (iii) propiciar o acesso a oportunidades de ocupação e renda, por meio da inclusão produtiva (BRASIL, 2011a).

A instância de gestão do Plano foi composta por três comissões: (i) *comitê gestor nacional*, composto por Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (que o coordenou), Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (ii) *grupo executivo*, formado pelos secretários-executivos dos órgãos mencionados e por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (que o coordenou); e (iii) *grupo interministerial de acompanhamento*, composto por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (que o coordenou); Casa Civil; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; e Ministério da Integração Nacional<sup>62</sup> (BRASIL, 2011a). Este último grupo mobilizou um método denominado *sala de situação*. Segundo entrevista, a sala de situação foi uma metodologia adotada pelo grupo interministerial para acompanhar e, principalmente, *fechar metas do Plano*, e se constituiu em um ambiente de identificação de problemas, o trecho abaixo explica:

O MDS, logo no início do primeiro mandato do governo Dilma, foi colocado como o coordenador da agenda de superação da extrema pobreza. Um dos primeiros passos foi instituir a Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, a SESEP. Era uma equipe bem pequena – porque se cria a Secretaria, mas não necessariamente os cargos – e junto com o Gabinete da Ministra, [esta Secretaria] ficou responsável pela coordenação e pela formulação do Brasil Sem Miséria (...). A metodologia adotada foi essa de sala de situação, que é aonde se discute, formula e, principalmente, onde fecha e articula metas. A sala de situação tem também o condão de identificar os gargalos e as dificuldades de cada órgão. É aí que essa Secretaria em particular, com o Gabinete da Ministra, fez a mediação com o Ministério do Planejamento, com o Ministério da Fazenda, com a Casa Civil etc., formulou e sistematizou a discussão, o que tinha de novidade, o que tinha de gargalo, as medidas necessárias, e fez toda a interlocução com os órgãos onde se acaba normalmente depositando as demandas; onde os Ministérios que não estão nesse núcleo duro da economia acabam depositando as suas demandas (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015).

---

<sup>62</sup> O Plano Brasil Sem Miséria foi custeado por: dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente; recursos oriundos dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria e que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas (BRASIL, 2011a).

A sala de situação funcionou também como uma construção coordenada do MDS com os demais ministérios que, segundo o próximo trecho de entrevista, foi para além da construção de uma matriz de ações comuns. Sugere ter havido uma espécie de aprendizado institucional, tendo por base o reconhecimento de limitações e potencialidades:

(...). O MDS teve essa função de dar norte para os Ministérios *que foram chamados*, que foram envolvidos em torno de um diagnóstico de que, apesar de todos os avanços, nós *não tínhamos chegado ao núcleo duro da pobreza*. Tinha um grupo de famílias que, naquele momento, *o Censo indicava 16 milhões, quase a metade estava no meio rural, e uma boa parte no Semiárido, e por isso começar pelo Norte de Minas e a Bahia*. A partir desse diagnóstico do Censo chamamos os parceiros, mas “e aí?”, “como atuar?”. Foi uma construção coordenada bem interessante, e eu acho que foi um pouco além da ideia de se ter uma matriz de ações. Porque uma matriz de ações como era nos territórios da cidadania (...) – e aí eu acho que é uma evolução, cada ministério pôde dizer o que podia oferecer. “Ah, eu posso oferecer isso pra esses territórios.” É isso e ponto! A gente observou que se um *ministério juntasse* com outro, podia dar um salto. Então foi bem interessante! Foi um espaço de coordenação da formulação que, eu acho, ajudou a *criar novidades*. Tem um artigo da Janine que explica a metodologia da Sala de Situação, que começou com o PAC, não estou certa, onde justamente juntava um bocado de ministérios e tinha que sair obra, um tipo de obra, que afetava inclusive vários públicos, e não somente do ponto de vista do bônus, mas também do ônus, e aí eles trouxeram... E continuam utilizando essa metodologia. Pra próxima etapa – porque a ideia é que se tenha um ciclo novo de Brasil Sem Miséria, a metodologia de Sala de Situação continua. (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

Para identificação do público e o planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria foi utilizado o Cadastro Único para Programas Sociais, denominado por vezes de “CadÚnico”, “Cadastro Único” ou somente “Cadastro”, e este orientou o fortalecimento dos 3 (três) eixos de atuação do Plano. (1) O eixo de *garantia de renda* abordou, de modo geral, as estratégias de transferências monetárias direcionadas ao alívio imediato da situação de extrema pobreza, e os instrumentos foram os seguintes: Programa Bolsa Família; Brasil Carinhoso; e Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social. Que, se observados, eram instrumentos já existentes. Todavia, para animação do Plano, foram propostos ajustes que, segundo Delgado e Leite (2013), foram: (i) a inclusão da Busca Ativa e (ii) a modificação dos parâmetros do Programa Bolsa Família. O primeiro ajuste referiu-se a “um conjunto de diversas ações para incluir no Cadastro Único as famílias que estão fora das redes de proteção e de promoção social” (DELGADO; LEITE, 2013, p. 134); e, o segundo, referiu-se à ampliação do Programa Bolsa Família, prevendo aumentar o número de beneficiários e elevar o limite de três para cinco filhos.

(2) O eixo de *acesso a serviços* versou sobre a ampliação de serviços e ações de cidadania e bem-estar social e resumiu-se nos Centros de Referência de Assistência Social



(CRAS); Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS); Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centros POP); Unidades Básicas de Saúde; e o Programa Mais Educação<sup>63</sup>. Por último, (3) o eixo de *inclusão produtiva* referiu-se à oferta de oportunidades de qualificação, ocupação e renda. Para a área *urbana*, reuniu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria) e o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Para a área *rural*, contou com o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; o Programa Água para Todos; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e, para a Região Norte, além dos já citados, contou também com o Programa Bolsa Verde (MDA, 2011)<sup>64</sup>. Todos os instrumentos citados, de todos os eixos do Plano, estiveram ligados a 5 (cinco) ministérios, são eles: Desenvolvimento Agrário; Integração Nacional; Educação; Meio Ambiente; e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Plano Brasil Sem Miséria articulou políticas públicas já existentes, e algumas delas passaram por reformulações para se adequarem às necessidades de enfrentamento da pobreza no campo e na cidade. Segundo os estudos sobre os instrumentos da ação pública, cada instrumento tem uma história, e suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhes são atribuídas. Os instrumentos são capazes de produzir duas ordens de efeitos: (i) os que são gerados por ele próprio e (ii) os efeitos políticos e de relações de poder que ele organiza (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 15). Por que esses instrumentos (e não outros) foram incorporados ao eixo de inclusão produtiva rural? Quais implicações e teorias concretizam, por exemplo, o Programa de Fomento?<sup>65</sup>

#### 4.1.1.1 Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

Instituído pela Lei nº 12.512, de outubro de 2011, o “programa de fomento” ou o “fomento produtivo” teve como objetivos gerais: estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade; promover a segurança alimentar e nutricional; incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e incentivar a organização associativa e cooperativa. O principal meio de operacionalização do

---

<sup>63</sup> Para maiores informações ver: COSTA; MAFRA; BACHTOLD (2014); HADDAD *et al* (2014).

<sup>64</sup> Nos anos seguintes também foi incorporado ao eixo de inclusão produtiva o Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste – Agroamigo (MELO, 2015).

<sup>65</sup> Aqui me refiro a feliz formulação de Gaston Bachelard, no *L'engagement rationaliste*, que considerava os instrumentos como a concretização de uma teoria.

programa fomento foi por meio da transferência de recurso financeiro não reembolsável acompanhado de serviços de assistência técnica e extensão rural (BRASIL, 2011b). Os artigos 10º e 11º, da lei acima citada, mencionam o público elegível, a saber: agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326/2006 (lei da agricultura familiar) e outros grupos populacionais definidos como prioritários pelo Poder Executivo. Sobre as condições para a participação no programa, a lei define: *encontrar-se em situação de extrema pobreza; estar inscrito no Cadastro Único*. Atendidas essas condições, a família estava apta a receber acompanhamento de ATER e o valor de R\$ 2.400 (dois mil e quatrocentos reais)<sup>66</sup> por unidade familiar, pagos preferencialmente à mulher, em três parcelas, no prazo de até dois anos<sup>67</sup> para o investimento em um *projeto produtivo agrícola ou não agrícola* (BRASIL, 2011b, destaque nosso).

O Decreto nº 7.644, de dezembro de 2011, que regulamenta o programa de fomento, destaca que os objetivos específicos do Plano são relativamente distintos quanto às estratégias do sistema produtivo e infraestrutura hídrica (cf. box abaixo) e assumem a importância de práticas produtivas com base em sistemas agroecológicos.

***Decreto nº 7.644/2011 regulamenta a Lei nº 12.512/2011***

Objetivos específicos do Plano Brasil Sem Miséria Rural:

(i) estruturar atividades produtivas dos beneficiários com vistas à inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional; (ii) contribuir para o incremento da renda dos beneficiários, a partir da geração de excedentes nas atividades produtivas apoiadas; (iii) estimular atividades produtivas agroecológicas; (iv) promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, especialmente o acompanhamento técnico e social, o acesso aos mercados e a disponibilização de infraestrutura hídrica voltada à produção; (v) e estimular o dinamismo dos territórios rurais, por meio de orientação às famílias beneficiárias acerca das oportunidades econômicas presentes nas cadeias produtivas regionais (BRASIL, 2011c).

Para efeito de caracterização do público em situação de extrema pobreza, em 2011, a renda considerada foi de até R\$ 70 (setenta reais) por indivíduo, por mês. Em abril de 2014, o decreto 8.232 passou a considerar em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 77 (setenta e sete reais). Em maio de 2016, o Decreto 8.747 passou a considerar em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até

<sup>66</sup> É importante mencionar que houve uma exceção no valor mencionado. A Lei 12.844/2013, art. 13A, autorizou transferência para família beneficiária, localizada na região do semiárido, de recursos financeiros no valor de até R\$ 3.000 (três mil reais) para utilização em técnicas de convivência com o Semiárido, na forma indicada por assistência técnica, denominado de Fomento Semiárido. Como em Minas Gerais tal tipo de recurso não me pareceu ter sido implementado, concentro-me em discutir somente o Fomento BSM, de R\$ 2.400. Para mais informações, ver Schröder e Camboim (2015).

<sup>67</sup> O número de parcelas foi reduzido para 2 (duas), pela Lei 12.844 de 19 de julho de 2013, art. 13.

R\$ 82 (oitenta e dois reais). Em julho de 2016, já no curso do governo interino de Michel Temer, o Decreto 8.794 passou a considerar em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 85 (oitenta e cinco reais) e revogou por completo o decreto de maio, isto é, atualmente as políticas sociais brasileiras consideram *somente os extremamente pobres*, os pobres não fazem mais parte das políticas sociais.

Finalmente, das competências e responsabilidades de execução e acompanhamento do programa de fomento, coube ao MDS garantir os recursos financeiros; gerar e disponibilizar folha de pagamento contendo relação de famílias; supervisionar a execução do programa e disponibilizar informações; encaminhar relação de famílias em situação de extrema pobreza para inclusão no CadÚnico, inclusive aquelas indicadas pelo MDA; disponibilizar informações para as equipes de assistência técnica e extensão rural que atuam no programa de fomento; e propor ao comitê gestor instrumentos de controle das etapas de liberação do recurso às famílias (BRASIL, 2011c).

Segundo o artigo 9º, ao MDA coube: *articular a emissão* de declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para integrantes das famílias elegíveis ao programa de fomento não cadastrados; *disponibilizar serviços* de ATER; *executar a capacitação* das equipes de ATER; *assegurar o ingresso* das famílias que se enquadram nos critérios de participação, por meio da assinatura de *termo de adesão* a ser coletado pelas equipes de ATER; *desenvolver e manter instrumentos* que contenham informações sobre as famílias; *propor instrumentos de controle* do cumprimento das etapas estabelecidas para a liberação dos recursos às famílias; e supervisionar, em conjunto com o MDS, a execução do programa de fomento (BRASIL, 2011c, destaque nosso).

#### **4.1.2 A linha da pobreza do Plano Brasil Sem Miséria**

Dentre os objetivos de desenvolvimento do milênio, o enfrentamento da fome e da pobreza é central e, no Brasil, ganharam reforços com o Plano Brasil Sem Miséria, que propôs dar continuidade às ações desenvolvidas durante os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006) e (2007/2010). Por meio da integração e articulação de políticas públicas e ações governamentais, para o Plano é estipulada uma linha da pobreza com base em linhas já adotadas administrativamente no país. O Quadro 9 apresenta as três principais linhas de pobreza que já vinham sendo utilizadas nas políticas e programas sociais no Brasil.

**Quadro 9:** principais linhas de pobreza das políticas públicas brasileiras.

<b>Linhas</b>	<b>Renda <i>per capita</i>/mês*</b>	<b>Política pública</b>
Lei Orgânica de Assistência Social	¼ do salário-mínimo	Benefício de Prestação Continuada (BPC)
Cadastro Único	Até ½ salário mínimo	Programas Sociais do Governo Federal
Linhas do Programa Bolsa Família	R\$ 140 para pobres, e R\$ 70 para extremamente pobres	Programa Bolsa Família

Fonte: elaborado pela autora, setembro de 2015. \* Dados com base em Falcão e Costa (2014, p.72-73).

De acordo com Falcão e Costa (2014), para além das linhas de pobreza já utilizadas no país, linhas regionalizadas também foram consideradas:

As linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha com base no consumo calórico, que em 2011 orbitavam os R\$ 70 por pessoa ao mês, e a linha do Banco Mundial, adotada pelas Nações Unidas como parâmetros de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de US\$ 1,25 per capita por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC) – que no momento de concepção do Brasil sem Miséria se traduzia em cerca de R\$ 67 (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 73).

Nas palavras dos autores: “o objetivo era que a meta colocada para o Plano Brasil sem Miséria fosse ousada, porém factível, de modo a conferir credibilidade à estratégia” (idem). Ainda segundo os autores, a definição da linha muito se deve à iniciativa da então secretária para superação da extrema pobreza, do MDS, Ana Fonseca. Aproximar a linha de pobreza do Plano de linhas que vinham sendo utilizadas e, principalmente, *da referência* adotada pela Organização das Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio se mostrava, naquele momento, seguro e estratégico.

Falcão e Costa (2014, p. 73) explicam que uma linha da pobreza na casa dos R\$ 70 por pessoa da família, ao mês, “colocaria o Plano em sintonia com um dos seus principais programas, o Bolsa Família (BF)”. Além de que, basear-se nessa linha permitiu confiabilidade, visto que “os parâmetros do BF foram construídos e discutidos por profissionais e instituições respeitadas no Brasil, ao longo de mais de uma década” (idem). Isto é, a linha de pobreza do Programa Bolsa Família<sup>68</sup> – cujos valores permitiram estratificação da população brasileira em *pobres* (renda até R\$ 140 *per capita* ao mês)<sup>69</sup> e *extremamente pobres* (renda de até R\$ 70 *per capita* ao mês) – era o principal parâmetro global de aferição da extrema pobreza no país, “conferindo comparabilidade internacional aos resultados, sem deixar de proporcionar uma meta desafiadora” (idem). Tal parâmetro

<sup>68</sup> A linha da pobreza do Programa Bolsa Família estratifica a população em *pobres* e em *extremamente pobres*. Para cada estratificação é considerada a renda familiar dividida pelo número de pessoas da família.

<sup>69</sup> Em maio de 2016, o decreto 8.747, passou a considerar pobre aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 164,00 (cento e sessenta e quatro reais). Em julho de 2016, o governo interino de Michel Temer revogou por completo tal decreto, deixando de considerar público das políticas sociais a população pobre.

internacional é baseado no poder de compra da população em situação de extrema pobreza em diversos países. Porém, após eleita a linha da extrema pobreza do Plano Brasil Sem Miséria em R\$ 70, a fatia de população identificada foi tamanha que surpreendeu até os mais acostumados com os números.

Estabelecida a linha da pobreza, também denominada de “linha administrativa orientadora do Plano”, ela foi *aplicada* aos bancos de dados da gestão pública em busca de caracterização da população extremamente pobre em todo o território nacional. Os três principais bancos de dados foram (i) o do Censo Demográfico, (ii) o da PNAD e (iii) o do Cadastro Único (FALCÃO; COSTA, 2014). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a partir dos dados preliminares do Censo Demográfico 2010, buscou informações sobre a dimensão do público, a localização e as características socioeconômicas da população em situação de extrema pobreza. Os dados foram trabalhados conforme o IBGE concluía as análises do Censo, na época, recém-efetuado. Assim, o total de pessoas *com renda entre R\$ 1 e R\$ 70* foi de 11,4 milhões, e o total de pessoas que foram classificadas em domicílio *sem rendimento, de 6,8 milhões* (IPEA, 2012). Contudo, nem todos se enquadravam no perfil de extrema pobreza. Para se chegar a um número mais real, o MDS solicitou que averiguassem a partir dos domicílios sem rendimento os que detinham maior probabilidade de realmente estar em situação de extrema pobreza a partir dos seguintes critérios: (i) não ter banheiro exclusivo; (ii) não ter ligação com a rede de esgoto e não ter fossa séptica; (iii) estar em área urbana sem ligação com a rede de água; (iv) estar em área rural sem ligação com a rede de água, sem poço artesiano ou nascente; (v) não ter energia elétrica; (vi) ter ao menos um morador de 15 anos ou mais analfabeto; (vii) ter ao menos três moradores com até 14 anos; (viii) ter ao menos um morador com 65 anos ou mais (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 80).

Dessa maneira, seguindo critérios outros (que não somente de renda, mas de condições mínimas de higiene, acesso à água, à energia e nível de escolaridade), chegou-se a um total de 4,8 milhões de pessoas vivendo em domicílios com ao menos uma das características acima (FALCÃO; COSTA, 2014). Ao somar os 11,4 milhões de pessoas com renda de até R\$ 70 aos 4,8 milhões de pessoas sem rendimento, chegou-se aos 16,2 milhões de brasileiros *em situação de extrema pobreza* no Brasil, com uma característica particular, isto é, 46% dos extremamente pobres viviam em área rural. A Tabela 2 apresenta os números da extrema pobreza em relação à população total.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Segundo o IBGE, as áreas rurais concentram 15,6% da população total do país. Contudo, vários estudos já mostraram que o Brasil rural é muito maior do que os dados têm mostrado. O estudo coordenado por Tânia

**Tabela 2:** distribuição da população e da população em extrema pobreza, 2010.

	População total			População em extrema pobreza		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	16.267.197	8.673.845	7.593.352
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	2.658.452	1.158.501	1.499.951
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	9.609.803	4.560.486	5.049.317
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	2.725.532	2.144.624	580.908
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	715.961	437.346	278.615
Centro-oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	557.449	372.888	184.561

Fonte: IBGE. Universo do Censo Demográfico 2010. Elaboração MDS.

Publicado em Falcão e Costa (2014).

Adaptado pela autora, setembro de 2015.

O IBGE buscou ainda, ao aplicar a linha de pobreza do Plano Brasil Sem Miséria sobre os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), encontrar a evolução anual da taxa de extrema pobreza uma vez que a PNAD permite o acompanhamento de tal taxa por ter como parâmetro a linha de US\$ 1,25 por pessoa ao dia. Já o Cadastro Único – a terceira fonte de informações do poder público no qual a linha de pobreza do Plano Brasil Sem Miséria foi aplicada – permitiu qualificar a informação e localizar a população pobre e extremamente pobre por meio de informações sobre *quem* são, *onde* moram, o perfil *educacional*, o perfil *de trabalho e renda*, as principais *despesas*, características do *domicílio*, se há serviço de *saneamento*, disponibilidade de *energia elétrica*, coleta de lixo, se a família se *declara pertencente* a povos e/ou comunidades tradicionais, se são assentados de reforma agrária, agricultores familiares etc.<sup>71</sup> A próxima seção apresenta a centralidade do Cadastro Único também para o rural.

#### 4.1.3 A identificação da população extremamente pobre no rural: CadÚnico e DAP

Em 01 de janeiro de 2014, o governo eleito da presidente Dilma Rousseff assume e, em exatamente cinco meses, o Plano Brasil Sem Miséria é lançado como a principal estratégia para o enfrentamento da pobreza. Formulado em tempo recorde e sem, obviamente, ser discutido e/ou construído junto à sociedade, o Plano começa a ser implementado e vai sendo ajustado conjuntamente à sua execução. No eixo de inclusão produtiva rural, o desafio que se colocou foi o de identificação do público. A linha da pobreza do Plano já tinha organizado um pouco isso, mas ainda se mostrava insuficiente para o meio rural. Na sala de situação, decide-

---

Bacelar, “repensando o conceito de ruralidade no Brasil e suas implicações para as políticas públicas”, mostra que o Brasil rural concentra 37% da população (ARAÚJO, 2014).

<sup>71</sup> Tais informações foram possíveis porque o Cadastro Único é abastecido e atualizado localmente pela rede do sistema único de assistência social. Em 2011, ano da criação do Plano Brasil Sem Miséria, o cadastro passava por atualização de versão, a sétima de sua existência enquanto registro administrativo. Consequentemente, nem todos os municípios trabalhavam sobre a mesma base no momento de elaboração do Plano, explicando assim sua menor participação nas definições naquele momento, o que se inverteu em seguida (FALCÃO; COSTA, 2014).

se pela elaboração de uma *lista de beneficiários* a partir do cruzamento de dois bancos de dados, o do CadÚnico e o da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), respectivamente, do MDS e do MDA. O trecho de entrevista abaixo trata acerca desse assunto:

(...). Sobre a definição do público, o que não dá pra perder de vista é que se, num primeiro momento, os dados do Censo Demográfico foram uma referência crucial, num segundo foram os do Cadastro Único (...). Ele foi a ferramenta mais importante pra dizer quem era o público. Onde estava, nós já sabíamos, o Censo havia indicado os territórios. E aí que nesses territórios nós fomos para o Cadastro e, em seguida, cruzamos com a DAP (...). Você deve ter ouvido várias *reclamações* a respeito da tal lista de beneficiários, e essa lista continuará sendo um instrumento organizador da ação. O que a gente busca é aperfeiçoá-la, porque nós também estamos *aprendendo* a cruzar bases monumentais (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

Segundo a explicação acima, a lista de beneficiários do Plano constituiu-se, primeiramente, em um esforço entre ministérios e, em seguida, no cruzamento de banco de dados que, na gênese, não foram feitos para “dialogar”. Todavia, a opção por cruzá-los pode, também, ser objeto de análise se considerado o resultado, a lista em si, quem fica dentro e fora da *orientação da ação*. O trecho abaixo explica a elaboração da lista:

(...) [para o cruzamento dos bancos de dados] *nós geramos dois espelhos* das duas bases que têm tamanhos diferentes, o Cadastro Único é bem maior. [Geramos] um *script* de batimento, *uma espécie de check list*, que diga assim para os dois sistemas: “se você encontrar essa e essa informação e elas forem idênticas, essa família é uma família nas condições que quero”. E aí que pra chegar nessa definição, nosso robozinho *vai bater todas as informações pra ter certeza que a Daniela, na DAP e no Cadastro, são a mesma pessoa e é uma família*. A gente poderia ter partido só do Cadastro, só que a informação de domicílio rural no Cadastro nem sempre é preenchida corretamente, porque eu acho que não é uma informação obrigatória – não tenho certeza – mas, de qualquer forma, a SENARC, que é a Secretaria responsável pelo Cadastro, sinalizou com esta dificuldade [para o rural]. Essa era uma questão. *A outra questão é que nós queríamos chegar a um público que já estava identificado lá no MDA*, ainda que você possa me dizer – como muita gente nos questionou: “uai, vocês têm todo um problema de emissão de DAP e como é que vocês partiram dos dapiados?”. “Então vocês não chegaram aos mais lascado se ele tinha DAP!”. Ok. Então se na primeira Chamada nós tínhamos 100% dos beneficiários saídos de uma lista de beneficiários, num segundo momento – nas Chamadas de 2012 – nós já *tínhamos um percentual de Busca Ativa*. Por três razões básicas: *a primeira* era dar conta disso (de que a entidade de ATER não deixasse de atender a Daniela, vizinha da Maria, que estava na lista enviada pelo MDA). [2] *E [possibilitar] que a entidade reduzisse um pouquinho seus custos* compondo dentro do lote e podendo chegar a um público que ela já conhecia. A gente trouxe, nessas Chamadas, [3] a ideia de que o técnico de ATER pudesse *desempenhar também um papel* na Busca Ativa. Então era uma busca ativa *tanto* para o Cadastro *quanto* para a DAP (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

Por um lado, a dificuldade de identificação das famílias rurais com base somente no CadÚnico se colocou por haver alto índice de não preenchimento dos endereços nas zonas rurais e, por outro, a necessidade política de *contemplar* os agricultores familiares nos termos

concebidos pelo MDA, sem deixar de focar nos *pobres*. E aí que, do banco de dados da DAP foi possível extrair o perfil dos que acessam o crédito Pronaf por faixa de renda. A faixa de interesse do Plano foi a correspondente a do Grupo B (da linha de crédito do Pronaf, categoria B), isto é, agricultores com renda *per capita* ao mês de até R\$ 70. No Pronaf, esse grupo de agricultores também é denominado de agricultores pobres, tomadores do microcrédito produtivo que, coincidentemente ou não, estão na mesma *linha* de pobreza do Plano. Por conseguinte, aproximar os dados da DAP com os do CadÚnico se mostrava um exercício positivo para a construção de uma lista de beneficiários por município, com nome e CPF. Essa busca *passiva*, isto é, mecânica – a partir de um aplicativo – possibilitou que listas fossem construídas e em ordem de prioridade. Isto é, depois da seleção feita pelo *script*, filtros com indicadores qualitativos foram aplicados como, por exemplo, número de filhos, número de analfabetos e acesso à água, definindo, assim, a ordem de prioridade no acompanhamento.

Da perspectiva do Estado, a lista de beneficiários enquanto uma ferramenta produto do cruzamento de dois dispositivos é a materialização de mecanismos de garantias, isto é, que famílias extremamente pobres do campo fossem acompanhadas e que as famílias selecionadas tivessem o mínimo de capacidade de resposta mediante a utilização do recurso do fomento. Delgado e Leite (2013) apresentam os critérios operacionais e de prioridade de identificação dos agricultores familiares para o Plano e facilitam a compreensão acerca do tema “capacidade de resposta” por meio da produção agrícola:

(...) [em] entrevista com o coordenador do PBSM-Rural na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e com o acesso a instrumentos oficiais de esclarecimento do BSMR, ficou claro que o desenho básico do programa abrange inicialmente populações extremamente pobres que tenham *algum tipo de acesso à terra e um mínimo de capacidade de resposta* através da produção, de modo que os instrumentos de inclusão produtiva desenhados pelo plano/programa, devidamente acompanhados por equipes de ATER, possam fomentar elevações das produções agrícolas dos beneficiários. Assim sendo, o BSMR define dois critérios para a seleção dos agricultores familiares que vão participar do início de suas ações. (1) *Critérios operacionais* para a seleção dos agricultores familiares: agricultores “dapianos” com renda menor do que R\$ 70,00, pois já estão identificados pelo MDA (por meio da DAP) e habilitados a receber serviços de ATER; e famílias que já recebem Bolsa Família, pois isto viabiliza a transferência do fomento via cartão. (2) *Critérios de prioridade*: - famílias que já possuem água para produção, de acordo com dados do MDS; famílias que não estejam inadimplentes com o crédito do PRONAF ou que não tenham acessado o crédito rural; famílias com renda mensal per capita menor do que R\$ 70,00 também no Cad-Único; famílias que já participaram do PAA e do programa de Garantia-Safra; e famílias com maior número de integrantes (DELGADO; LEITE, 2013, p. 136, destaque nosso).

Desse modo, a *lista* sintetiza os critérios operacionais e os de prioridade, tornando-se uma nova ferramenta ao condensar os interesses *sui gêneses* dos ministérios em questão. Por um lado, incorporar o público do Programa Bolsa Família (e a necessidade de dar respostas à



crítica quanto às estratégias de superação da pobreza – e ao clássico e conservador “ensinar a pescar”, como explicou a ministra Tereza Campello, em ato comemorativo dos 10 anos do Programa Bolsa Família, em setembro de 2013, em Brasília), e, por outro lado, o público da agricultura familiar, reconhecido pela declaração de aptidão ao Pronaf (e a necessidade de garantir que as famílias do Plano fossem também público da assistência técnica e extensão rural). No que lhe diz respeito, a lista sintetiza também o ponto de vista do Estado sobre a pobreza e a forma de enfrentá-la. Muito embora seja questionável a priorização a partir da posse da DAP e da faixa de renda, a condição de *contar com água para produção* também dissimula a realidade. Contar com água para produção distingue e muito as famílias do Semiárido brasileiro. Se uma das preocupações era mesmo o resultado e sua aferição, os critérios foram bem escolhidos e a lista oportunizou encontrar os beneficiários adequados.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), entre o que é pensado na formulação de uma política pública e na escolha da ferramenta (os elementos programados) e os ajustes (aqueles espaços abertos que permitem que os atores implementadores efetuem pequenas mudanças), existem *brechas* para as distintas formas de fazer, para o exercício do que eles chamam de *poder discricionário*. No último trecho de entrevista, pode-se notar também que a Busca Ativa (em oposição à busca passiva realizada pelo *script* de batimento) – isto é, essa porcentagem de agricultores em situação de extrema pobreza que podiam ser incorporados às ações do Plano por sugestão dos atores implementadores – foi uma estratégia para (i) permitir agência à ATER e (ii) amenizar a exclusão e/ou corrigir possíveis distorções que a lista viesse ter, de modo a se caracterizar como um *ajuste autorizado*, uma espécie de institucionalização das distintas formas de fazer, completamente diferente do que, nos estudos dos autores citados, aparece como uma regra informal; por fim, (iii) a Busca Ativa pode ser analisada da perspectiva da desconcentração administrativa que, diferentemente dos processos de delegação de função (de cunho liberal) da década de 1980, permitiu certa autonomia aos mediadores da política pública no processo também de *identificação* das famílias.

O trecho abaixo de entrevista realizada junto à coordenação de Chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural evidencia que a Busca Ativa foi uma inovação instrumental e que se estendeu para outras Chamadas públicas para contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural, assim como a disponibilização de listas de beneficiários que, até a existência do Plano Brasil Sem Miséria Rural, não era uma prática nas Chamadas:

O que hoje está mais explícito e não tinha nas Chamadas iniciais (...) é a Busca Ativa, ou seja, tem que seguir aquele perfil [os critérios do Plano], e se não encontrar a partir da

lista pode colocar outros, desde que tenha aquele perfil, é claro. Na [Chamada de ATER] Sustentabilidade e na [Chamada de ATER] Agroecologia não tem lista. Tem uma *lista referencial* que, em resumo, é *ter DAP*. O que a gente manda pra eles é a *lista da DAP* pra eles poderem se organizar um pouco sobre quem é o *público potencial*, mas ela não é restrita hora nenhuma (trecho de entrevista: representante 3 do Governo Federal, SAF/MDA, Brasília, março/2015, destaque nosso).

As Chamadas de ATER Sustentabilidade e ATER Agroecologia não são para agricultores em situação de extrema pobreza, e é interessante observar como a disponibilização de uma lista, a de inscritos na DAP, passou a ser utilizada em outras Chamadas como um *referencial*, “sem ser restrita”. Se em algum momento a disponibilização de uma *orientação de público*, por meio de uma lista de quem são *os* agricultores familiares *potenciais*, pareceu tranquila e não restritiva, é exatamente aí que reside imposição. A imposição é uma característica inata aos instrumentos da ação pública e pode ser analisada por meio das *exigências administrativas* de enquadramento do público e, também, pela *interpretação e ajustes* de tais exigências (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012). A Busca Ativa, em última instância, permitiu *legalização* de rotinas e modos habituais de agir das instituições de ATER. Por um lado, consagrou as dinâmicas internas de priorização de público, que já existem naturalmente nas instituições de ATER. Por outro, a Busca Ativa acentuou o conflito entre os que emitem e os que não emitem a DAP, já que a emissão é realizada por instituições credenciadas que seguem resoluções, normativos e portarias e, sobretudo, interpretações e posicionamentos políticos (cf. anexo I: Instituições emissoras de DAP, ao final do capítulo).

#### 4.1.3.1 O que é DAP? O que ela normatiza?

Segundo a Portaria ministerial nº 26, de maio de 2014, a “DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas” (BRASIL, 2014, p. 78, destaque nosso). É ainda “um documento voluntário e declaratório. Parte, portanto, da vontade do representante da Unidade Familiar de Produção Rural – UFPR” (MDA, 2014, p. 15). *Instrumento para identificar e qualificar a unidade familiar de produção*. Muito embora a DAP tenha surgido junto ao Pronaf, em 1995, suas diretrizes – assim como orientações do Pronaf – estão no manual de crédito rural<sup>72</sup>. A DAP foi criada para comprovar que o beneficiário do programa

---

<sup>72</sup> “O Manual de Crédito Rural (MCR) codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)” (BACEN, 2016, p. 1).

de crédito rural cumpria os requisitos exigidos pelo programa<sup>73</sup>, e até 2001 não havia a preocupação de “controlar sua emissão” (MDA, 2014). A referência abaixo explica quem legisla sobre a DAP:

Em meados de 2001, já então sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário que substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, a emissão de DAP passou a ser controlada utilizando-se das facilidades proporcionadas pela tecnologia da informação. Foi criado e estruturado um banco de dados para recepcionar exclusivamente as Declarações de Aptidão emitidas pelos órgãos e entidades autorizados a realizarem esse importante papel. (...). Além da Resolução do Conselho Monetário Nacional 2.191, de 24 de agosto de 1995 [que criou o Pronaf], o CMN edita a cada ano agrícola, *novos normativos disciplinando a matéria e, mantém o diploma legal, mantendo a competência e responsabilidade sob o processo de identificação dos agricultores familiares*, por intermédio da emissão de DAP. Ao longo da existência do PRONAF o CMN expediu mais de *quatrocentas resoluções*, complementadas por mais *cinquenta normativos do Banco Central do Brasil*. Tais normativos exigem sua exegese com a finalidade de se identificar a necessidade de ajustes no processo de identificação dos agricultores familiares e, portanto, na emissão de DAP (MDA, 2014, p. 5, destaque nosso).

As resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e os normativos do Banco Central do Brasil (BACEN) *disciplinam* o tema, esses pilotos invisíveis da ação pública, como bem denominou Dominique Lorrain (2004), têm como base estrutural o *Manual de Crédito Rural (MCR)*, que tem força de lei. Ora, não é exagerado afirmar que os normativos da DAP se assentaram nas orientações deste manual do mesmo modo que, em 2006, foram dele que saíram os enquadramentos dos agricultores familiares, para os termos da lei da agricultura familiar. O trecho abaixo retirado do MCR define os beneficiários do Pronaf e permite notar similaridades com as exigências da DAP. São beneficiários do Pronaf:

(...). item 1: a) *os agricultores e produtores rurais* que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento *mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)” ativa*, b) residam *no* estabelecimento ou em *local próximo*, considerando as características geográficas regionais; c) não detenham, a qualquer título, área superior a *4 (quatro) módulos fiscais*, contíguos ou não; d) *no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar* seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e) tenham *o trabalho familiar como predominante* na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$ 360.000,00 (...). **São também beneficiários do Pronaf, mediante apresentação de DAP**

---

<sup>73</sup> A saber, que: a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; c) não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos (BACEN, 1995). Esses requisitos foram alterados com a promulgação da lei da agricultura familiar, em 2006, e com as alterações realizadas pelo Banco Central e Conselho Monetário Nacional regularmente.

**ativa**, as pessoas que: a) atendam, no que couber, às exigências previstas no item 1 e que sejam: I - *pescadores artesanais* que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; II - *aquicultores* que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede; III - *silvicultores* que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; b) se enquadrem nas alíneas "a", "b", "d", "e" e "f" do item 1 e que sejam: I - *extrativistas* que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores; II - *integrantes de comunidades quilombolas rurais*; III - *povos indígenas*; IV - *demais povos e comunidades tradicionais* (BACEN, 2016, p.115, destaque e negrito nosso).

Se, para ser beneficiário do PRONAF é preciso ter DAP, para tê-la, é preciso atender os itens b), c), d), e) e f), e ser pescador, aquicultor, silvicultor, extrativista ou integrante de comunidade quilombola, povos indígenas e demais comunidades tradicionais, em um duplo movimento de enquadramento. As Portarias ministeriais de até então somente *regulamentaram* os normativos-leis e se esforçaram em traduzir as interpretações, conforme referência abaixo, que mostrou a opção do MDA perante os reguladores:

(...) [o MDA] optou pela edição de Portaria como forma de sempre se ter um normativo completo e atualizado, sem recorrer às remissões, o que é de difícil entendimento pelos beneficiários do Pronaf. No início, o MDA emitia uma única portaria a cada ano agrícola, em nível do Gabinete do Ministro em decorrência das alterações provocadas pelas publicações de novas regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. A partir do ano agrícola 2006/2007, o processo de edição dessas portarias foi dividido em *dois* movimentos. *No primeiro*, insere-se portaria de conteúdo político institucional editado diretamente pelo Gabinete do Ministro. *No segundo*, portaria que disciplina aspectos operacionais, essa editada pela Secretaria da Agricultura Familiar. Fica evidente o marco legal que disciplina a emissão de Declarações de Aptidão ao Pronaf: Resoluções do Conselho Monetário Nacional e portarias editadas no ambiente do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2014, destaque nosso).

O Conselho Monetário Nacional, portanto, dá o tom sobre *quem* são os agricultores familiares ao “legislar” sobre o tema, sob a justificativa de que existem ações direcionadas e que estas envolvem *subvenções* econômicas. O trecho abaixo segue explicando:

Em que pese, a identificação dos agricultores familiares tenha por referência as Resoluções do Conselho Monetário Nacional, pelo fato de que ao início as ações governamentais dirigidas aos Agricultores Familiares se constituíam, exclusivamente, em *uma linha de crédito rural envolvendo subvenções econômicas, atualmente, o leque de políticas públicas dirigidas aos agricultores familiares é bem mais abrangente*. A Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP - como documento de identificação do Agricultor Familiar universalizou-se e tem sido motivo de ações sistemáticas do MDA/SAF no sentido de seu aperfeiçoamento, visando proporcionar maior segurança e agilidade no acesso a base de dados deste documento (MDA, 2014, destaque nosso).

Se o objetivo inicial da DAP (no momento em que as ações governamentais dirigidas se tratavam somente de “uma linha de crédito” como mencionado acima) era o de estratificar os

agricultores familiares em faixa de renda para assim escalonar seu poder de pagamento perante o agente financeiro e, também, o tipo de subvenção direcionada a cada faixa de renda, no segundo momento, no qual o “leque de políticas públicas” se ampliou, qual a necessidade de se vincular a DAP às demais políticas públicas? Uma vez elaborada para compor os mecanismos de crédito rural, a DAP tem reunido inúmeras travas e parece não se constituir em um dispositivo democrático inclusivo, e sim de *seleção* dos agricultores familiares.

A Portaria ministerial nº 26 dispõe também sobre os procedimentos específicos para a emissão da DAP, no Capítulo III, e organiza os requisitos em dois grupos, a saber: dos requisitos das unidades familiares de produção rural<sup>74</sup>; e das formas organizacionais dos agricultores familiares (para DAP jurídica). O Capítulo IV dispõe especificamente sobre os procedimentos da emissão de DAP, organizados em: disposições gerais; procedimento eletrônico (homologados ou desenvolvidos pela SAF); validação, consulta e confirmação da validade. Nos procedimentos de emissão, a documentação demandada conforme o caso: I - Unidade Familiar de Produção Rural<sup>75</sup> são:

a) o Cartão do Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal do Brasil (CPF) de cada um dos titulares; b) a cédula de identidade de cada um dos titulares; e c) a *documentação comprobatória*, exigível *em caso de suspeita, dúvida ou inconsistência* constatada pelo agente emissor: 1) do exercício da atividade rural em regime de agricultura familiar; 2) da origem e formação da renda bruta; e 3) do tamanho da área do estabelecimento (BRASIL, 2014, p. 79, destaque nosso).

Por mais que as tentativas das Portarias tenham sido no sentido de atualizar quanto inconsistência e/ou brechas de interpretações que, por ventura, as resoluções e normativos do CMN e BACEN pudessem expressar, as instruções dão margens à interpretação que, por sua vez, podem evidenciar posicionamentos, privilégio de público, acentuar disputas e corroborar com processos de exclusão.<sup>76</sup> Tudo sob pressão e responsabilização do agente emissor.

---

<sup>74</sup> Em suma, que (i) não poderá ultrapassar quatro módulos fiscais; (ii) deverá utilizar preponderantemente força de trabalho familiar; (iii) deve ter residência no local do estabelecimento ou em outro local próximo; (iv) limites mínimo e máximo da renda bruta familiar a serem atendidos considerarão os últimos 12 (doze) meses de produção normal e deve considerar: I – a aferição da renda originada no estabelecimento extrai-se do somatório das seguintes parcelas: a) a integralidade do valor bruto de produção, detalhados os valores decorrentes de produtos, atividades, serviços agropecuários e não agropecuários desenvolvidos no estabelecimento; e b) a integralidade do valor da receita recebida das entidades integradoras, proveniente e detalhada em nível de produtos e atividades agropecuárias desenvolvidos no estabelecimento. II – a renda obtida fora do estabelecimento é composta pela integralidade das rendas, auferidas pelo agricultor familiar e por quaisquer outros membros da família. Por fim, (v), descrição dos produtos e atividades desenvolvidos no estabelecimento (BRASIL, 2014).

<sup>75</sup> O caso II – Pessoas Jurídicas.

<sup>76</sup> Para o Plano Brasil Sem Miséria Rural, a DAP foi uma exigência. Diante inúmeros desacordos e pressões, a Portaria nº 50, de 19 de dezembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, autorizou as instituições de assistência técnica e extensão rural não governamentais, contratadas para implementar o Plano, a emitir DAP

Em outro manual, agora segundo o *Manual do agente emissor da DAP*, o ponto crucial e disparador de tensão é estabelecido a partir do momento em que a DAP ganhou mais importância e passou a contemplar também o público de outras políticas públicas, mas não somente, pois o fato da responsabilidade ser individualizada e atribuída ao sujeito que a emite, *sem* controle social, acentua o *rigor* e, talvez, a cristalização de modos de fazer:

A partir da DAP, a UFPR tem a possibilidade de acessar às *inúmeras políticas públicas* e/ou ser beneficiário de ações governamentais dirigidas aos Agricultores Familiares. Muitas dessas políticas e ações governamentais trazem embutidas em sua implementação "subvenções econômicas", portanto, a emissão desse documento *exige cuidados*. O Agente Emissor deve *ser prudente* ao emitir a DAP; deve *ter* um mínimo de *conhecimento*, conhecer a Unidade Familiar de Produção Rural, caso contrário, *a visita ao estabelecimento torna-se imperativa*; e, *em casos de dúvidas*, exigir documentação comprobatória dos dados informados (MDA, 2014, p. 15, destaque nosso).

Nesse sentido, a opção do agente emissor em emitir a declaração para os agricultores familiares que lhes são próximos ou para aqueles próximos aos agricultores que eles conhecem, ainda é, sem dúvida, a "escolha mais segura". Por outro lado, há também que se considerar, em alguma medida, a dosagem de boa-vontade ou compromisso social que, geralmente, deixam a desejar.

De todo modo, ao que se refere ao cruzamento dos bancos de dados, CadÚnico e DAP – tem sido respeitável o esforço de fazer dialogar sistemas de gestão da informação de ministérios diferentes e, também, o empenho do Estado (até 2014) em identificar a população vulnerável para tentar incluí-la por meio de ações estratégicas. Contudo, há de se considerar as fragilidades inerentes a esses processos que promovem, por sua vez, processos de disjunção. O Plano Brasil Sem Miséria Rural, ao se utilizar de dispositivos e ferramentas de outras políticas públicas, pode ter absorvido debilidades que circunscrevem tais instrumentos, reproduzindo ocultamentos e exclusões. De acordo com Aguilera (2014), em política pública, o ato de selecionar integra uma parte e marginaliza outra, isto é, permite que seja criada uma nova clivagem *insiders/outsider* que, segundo o entendimento aqui, para o caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural, criou distinção entre os que já estão excluídos.

#### **4.1.4 A Chamada pública e a contratação de assistência técnica e extensão rural**

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), um dos instrumentos do MDA em execução desde 2003, foi instituída pela Lei nº 12.188/2010 (Lei de ATER) e regulamentada pelo Decreto nº 7.215/2010. De 2003 a 2010, as ações de

---

somente dentro de sua área de atuação e durante a vigência do contrato. Essa iniciativa tentou amenizar o conflito instaurado pela "regra", isto é, pela exigência de que para ser contemplada pelas ações do Plano a família tinha que ter DAP.

fortalecimento da assistência técnica e extensão rural no Brasil se deram por meio de convênios, parcerias, cursos e editais. De 2010 em diante, já sob o marco da Lei de ATER – como é denominada – a política passou a operar sob a modalidade de contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural efetivada por meio de seleção de instituição de ATER governamental e/ou não governamental. Para tanto, o processo seletivo passou a se dar por meio da publicação de um edital, um documento público, constando (i) objeto da contratação; (ii) possíveis entidades executoras; (iii) público beneficiário; (iv) área geográfica; (v) descrição das atividades; (vi) prazo de execução; (vii) valor da Chamada (recurso destinado à atividade de ATER); (viii) qualificação e composição da equipe técnica; (ix) base metodológica; (x) cronograma de execução; (xi) roteiro de elaboração da proposta técnica; (xii) orientação de inscrição da proposta técnica; (xiii) critérios de seleção das entidades; (xiv) modelo de currículo institucional e de equipe (BRASIL, 2011d).

Esses editais foram denominados de “Chamada pública”, “Chamada pública de ATER” ou ainda “Chamada de ATER”, por caracterizar-se um *chamamento às instituições* de assistência técnica e extensão rural para inscrição de propostas técnicas ao edital. A primeira Chamada pública para contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural para implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural data o mês de maio de 2011 (BRASIL, 2011d). O box abaixo reproduz a íntegra dos elementos descritivos da primeira Chamada.

***Chamada pública para seleção de entidade executora de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza n° 01/2011.***

**Objeto:** Seleção de entidade executora de serviços de ATER para famílias de agricultores e agricultoras em situação de extrema pobreza, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, por meio de atividades individuais e grupais, compreendendo o planejamento, a execução, e a avaliação, visando a inclusão produtiva e social das famílias.

Entidades executoras: Poderão participar da chamada pública as instituições, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, credenciadas, na forma da Lei 12.188/2010, do Decreto 7.215/2010 e da portaria MDA n° 35/2010.

**Público:** Serão beneficiárias do objeto desta chamada pública 10.000 famílias de agricultores e agricultoras (definidos pela Lei 11.236/2006) em situação de extrema pobreza, conforme relação a ser apresentada pelo MDA e MDS na ocasião da assinatura do contrato.

**Área:** Municípios dos territórios da cidadania agrupados por lotes, seguindo critérios de proximidade, acessibilidade, área, número de agricultores familiares.

**Descrição das atividades:** Para cumprir o objeto desta chamada pública serão realizadas atividades individuais e grupais a serem executadas pela entidade contratada, a saber:

1ª diagnóstico da unidade de produção familiar (4h cada); 2ª reunião, no máximo 20 famílias, com 30% de mulheres; 3ª elaboração do projeto de estruturação produtiva e social familiar; 4ª visita técnica individual; 5ª curso (8h), máximo 20 famílias, com 30% de mulheres; 6ª visita técnica individual; 7ª visita técnica individual; 8ª reunião, no máximo 20 famílias, com 30% de mulheres; 9ª reunião de avaliação.

#### 4.1.4.1 O objetivo da contratação

Quando do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria Rural e a atribuição central da ATER para o acompanhamento das famílias rurais em situação de extrema pobreza e execução do projeto produtivo, a Pnater vinha, há pouco mais de um ano, sendo operacionalizada por Chamada pública e, por mais que já tivesse fluxos estabelecidos, processos e rotinas, as Chamadas (esses editais) foram sendo adequadas às necessidades do Plano. Segundo Delgado e Leite (2013), a assistência técnica e extensão rural tornou-se um dos pilares do Plano, e explicam:

No eixo inclusão produtiva rural, o objetivo central é o aumento da produção dos agricultores familiares, por meio, principalmente, dos seguintes instrumentos: orientação e assistência técnica; e oferta de fomento, de sementes e de água e luz para todos. A assistência técnica é um dos pilares do plano, que pretende contratar equipes profissionais de extensionistas nas regiões de incidência do mesmo, com o objetivo de oferecer – o que é uma das marcas distintivas do BSMR – assistência técnica direta, continuada e individualizada às famílias de agricultores familiares participantes. A intenção é que cada grupo de mil famílias tenha a assistência de um técnico de nível superior e de dez técnicos de nível médio, que colaborarão no sentido de disponibilizar tecnologias apropriadas para cada família, num esforço de parceria com universidades e com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (DELGADO; LEITE, 2013, p. 135).

Dentre os objetivos da assistência técnica e extensão rural contratada para atuar com a implementação do Plano para o rural, a função de acompanhar a execução do projeto de inclusão produtiva junto às famílias foi central, os trechos abaixo explicam tal articulação:

Em relação ao fomento, o plano estabelece que cada família receberá um montante de R\$ 2.400,00, a fundo perdido, que será liberado em parcelas durante dois anos, com o objetivo de compra de insumos e equipamentos pelos agricultores familiares. A estimativa do plano é que 250 mil famílias sejam atendidas até o fim do Governo Dilma (em 2014). Além do fomento, o plano também distribuirá sementes de qualidade produzidas pela Embrapa. Quanto ao instrumento de água para todos, o plano BSMR anuncia o acesso de 750 mil famílias rurais à água para consumo, por meio da construção de cisternas e de sistemas simplificados coletivos, e o acesso de 600 mil famílias rurais à água como meio de produção. Menciona também o acesso à irrigação para pequenas propriedades. E, com o Programa Luz para Todos, estima o fornecimento de eletricidade para 257 mil famílias extremamente pobres. (DELGADO; LEITE, 2013, p. 135).

(...) O BSMR faz menção ao apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar que espera serem produzidos em resposta aos estímulos do plano. Tal apoio incluirá o acesso tanto aos mercados privados (supermercados, empresas e restaurantes), como aos públicos ou institucionais. Em relação a estes últimos, que representam o mais forte apoio delineado pelo plano, o BSMR anuncia a ampliação, até 2014, do alcance do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares e de 66 mil famílias extremamente pobres para 225 mil. Ademais, o plano pretende ampliar as compras feitas de agricultores familiares por parte de instituições públicas e filantrópicas, como hospitais federais, presídios, universidades e creches. (DELGADO; LEITE, 2013, p. 135-136).



Muito embora a assistência técnica e extensão rural tenha se constituído enquanto articuladora do processo de implementação de diferentes instrumentos para superação da situação de pobreza rural, o modo como ela fazia isso foi inicialmente questionado no âmbito dos *policy makers*, como será apresentado no próximo item.

#### 4.1.4.2 A elaboração do Plano e a carga conceitual do instrumento

Durante a elaboração do Plano Brasil Sem Miséria, no âmbito do MDA os seus *policy makers* discutiam como a rede nacional de assistência técnica e extensão rural e suas mais de 700 (setecentas) instituições governamentais e não governamentais cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), com em torno de 22.000 (vinte e dois mil) técnicos/extensionistas (MDA, 2010), poderia ser incorporada eficazmente às estratégias do Plano. Reconhecia-se a “dificuldade” da ATER, sobretudo a governamental, de trabalhar com a população rural extremamente pobre. O secretário da Agricultura Familiar, à época, Laudemir Muller, cunhou expressão que ficou famosa na Esplanada dos Ministérios e agradou substancialmente o comitê gestor nacional do Plano. O trecho de entrevista abaixo resgata, em linhas gerais, a construção do argumento *pela* ATER:

(...) bom, *chegamos* [às famílias do campo] com o Garantia Safra, o Pronaf, o PAA, a Assistência Técnica e estava começando a chegar com o Luz para Todos – o CadÚnico já vinha nos mostrando isso progressivamente – mas ainda *tinha muita gente fora*, e a parte produtiva era um grande desafio. O Laudemir, que na época era secretário da SAF e coordenou pelo MDA essa parte da inclusão produtiva rural, disse que “*a gente* [com a ATER] *tem que pegar as pessoas* [em situação de pobreza] *pela mão*”. Não é fazer um balcão de política pública e *esperar que elas venham*. A gente tem que bater na porta, entrar. E daí, a ATER foi imediatamente eleita como um instrumento fundamental para a estratégia. Ela é a grande *catalizadora* de inclusão produtiva, de você chegar até as famílias mais pobres (trecho de entrevista: representante 1 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

O “pegar as pessoas pela mão”, no sentido de acompanhar de perto e de *ver* que eu te mostro o caminho ou a rota de inclusão, atribuiu um papel central à assistência técnica e extensão rural, creditando ao seu *saber fazer* confiança. O fomento produtivo, o recurso para ser investido em um projeto produtivo agrícola ou não agrícola vai condensar, sobretudo por ter sido *monitorado* pela ATER, essa ideia de “pegar pela mão” e que o problema do pobre é a falta de *produção*. Nesse sentido, e de acordo com a análise de Benamouzing (2014), pode-se entender que os instrumentos incorporam não somente as informações, mas as ideias, as representações, as racionalidades, incorporam verdadeiras teorias que, para o caso do fomento produtivo, parece privilegiar *menos* a agência e *mais* a tutela. Em conjunto, o *saber fazer* das instituições de ATER (o conhecimento técnico sobre sistemas produtivos) e o recurso para

investimento expressaram, também, o entendimento – por vezes, contraditório – do próprio Estado em relação à superação da pobreza rural:

*[Daniela: a ATER é incorporada ao propor pegar as pessoas pobres pela mão?].* Nunca se questionou, nem se discutiu se teria ou não teria a ATER! Era a ATER. Mas a ATER e o quê mais? Eu uso dizer: mais uma “caixa de ferramentas”. O Lula criou ou fortaleceu algumas ferramentas que já existiam como o Pronaf, o Garantia Safra, criou o Pronaf B que, eu acho, é um *case* mundial hoje, também chamado de AgroAmigo por causa da atuação do BNB. Está extraordinário. (...). Tem ainda PAA, programa de cisternas – várias ferramentas de inclusão produtiva, mas que não chegavam ou chegavam muito pouco *aos mais pobres*. Chegam aos pobres, *mas não aos mais pobres*. Então a ATER *tinha que buscar*. E qual a inovação? Bom, a inovação foi: as pessoas têm nome, têm endereço. Então a gente buscou por nome o nosso público. Pegamos o Cadastro Único, a DAP, e fizemos o cruzamento. *Mandamos a ATER ir lá atender o Sr. Fulano*. Se ele não estiver ou não enquadrar, vai no vizinho dele, veja a situação. E aí que a própria ATER ajudou a acessar muitas políticas que não tinham que ver com a inclusão produtiva, mas as pessoas estavam lá, e a ATER tem essa vocação de serviço pra além daquilo que faz, e ajudou muito com documentação, tirar DAP, várias coisas, acessar outras políticas. Você [ATER] vai lá, *mas não tem essa de você atender quem você quer!* Você vai atender quem o Estado encontrou na situação de extrema pobreza. E mandamos. E claro que isso está sendo complicado até hoje. O foco no R\$ 70, depois R\$ 77, e aí o cara ganha R\$ 80 e tá fora, mas na pobreza, a renda é muito instável. Hoje ele tá dentro, amanhã tá fora, depois ele volta, então é uma questão – neste ambiente – muito complicada, são coisas que agora a gente tem que ir aperfeiçoando, ampliando a capacidade de compreender essas realidades distintas. (...). Aí veio outra inovação, a da gestão do Estado, inovação no marco legal, a gente conseguiu colocar um dinheiro *não retornável* e de forma que não tem nenhum papel praticamente, nenhum papel. Era inimaginável pra quem estava no Estado investir num pobre. Porque quando você coloca dinheiro num pobre, pro Estado era o seguinte: “ele vai comprar cachaça!”, “Ele vai comprar cigarro”, “Ele vai desviar o dinheiro”. Ninguém faz a mesma coisa com um rico. É isso que a gente problematizou com o BSM (trecho de entrevista: representante 1 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

O trecho de entrevista destaca dois *tipos de inovação* que, para o entrevistado, foram produzidas no contexto de articulação entre o que se queria como estratégia de superação da pobreza rural. A primeira com sentido de comando e controle para com a ATER, na contradição entre confiança (vocês sabem pegar na mão) e desconfiança (mas vocês não têm tradição de trabalhar com pobre). Na perspectiva de mediar essa contradição, o MDS emanou *o comando* “você vai”, “mas não vai atender quem você quer”, e *o controle*, “é quem o Estado encontrou” segundo a lista de beneficiários. A segunda inovação, que também poder ser encarada como uma mudança na política, diz respeito à credibilidade que o Estado depositou ao “investir em projeto produtivo” com recurso não reembolsável. Muito embora esse tipo credibilidade tenha sido extremamente importante e, do mesmo modo, por ter desconcentrado administrativamente e atribuído responsabilidade às instituições de assistência técnica e extensão rural em sua diversidade de formas de atuar (governamental e não governamental) e, de alguma maneira, também ao território da qual fazem parte com seus respectivos

parceiros, fica dúvida quanto a ser a assistência técnica e extensão rural a mediadora da credibilidade. Isso por dois motivos simples: será que o rigor da Chamada quanto ao modo de “pegar pela mão” e a própria postura seletiva da ATER não permitiu uma permanência dos modos tradicionais de pensar o pobre da perspectiva do Estado, isto é, o pobre enquanto um incapaz de decidir por si, e por isso de ser necessário acompanhá-lo de perto? Em que medida o Estado está, de fato, acreditando nesse pobre?

#### 4.1.4.3 As três primeiras Chamadas de ATER para o Plano Brasil Sem Miséria Rural

Em 2011, foram lançadas três Chamadas para contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural para atuação específica com o Plano Brasil Sem Miséria Rural. A primeira e a segunda sob o título de “Chamada pública para seleção de entidade executora de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza”, e a terceira, “Chamada pública da Diretoria de Políticas de Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ)”. O Quadro 10 apresenta as principais informações das Chamadas.

**Quadro 10:** Chamadas públicas para implementação do Plano, 2011.

Chamada	Público	Nº famílias	Territórios Cidadania	Nº famílias	Valor R\$
1ª	Agricultores/a agricultoras familiares*	10.000	Irecê (BA)	4.480	12.803.958,61
			Velho Chico (BA)	3.920	
			Serra Geral (MG)	1.600	
2ª	Agricultores /agricultoras familiares*	15.040	Agreste (AL)	1.120	16.519.482,22
			Cariri (CE)	1.680	
			Inhamus Crateús (CE)	1.520	
			Baixo Parnaíba (MA)	2.080	
			Cocais (MA)	1.840	
			Borborema (PB)	1.200	
			Sertão do Araripe (PE)	2.160	
			Vale do Guaribas (PI)	1.840	
			Alto Oeste (RN)	880	
Alto Sertão (SE)	720				
Chamada	Público	Nº famílias	67 Comunidades Quilombolas em 6 UF	Nº família/ UF	Valor R\$
3ª	Famílias quilombolas	5.520	Pará	480	9.195.884,33
			Bahia	2.640	
			Pernambuco	480	
			Maranhão	480	
			Minas Gerais	880	
Espirito Santo	560				

Fonte: BRASIL (2011d; 2011e; 2011f). Elaborado pela autora, setembro de 2015.

\*Nos termos da Lei da Agricultura Familiar nº 11.326/2006.

Os dados da pesquisa de campo se referem às Chamadas que contemplaram o Norte de Minas.

As Chamadas públicas descreveram o perfil desejado das famílias. No caso das duas primeiras (maio e junho de 2011), as Chamadas determinaram que as famílias em situação de extrema pobreza deveriam ser de agricultores e agricultoras familiares nos termos da lei da

agricultura familiar<sup>77</sup> (BRASIL, 2011d; 2011e). A terceira (novembro de 2011) estabeleceu com detalhes o público ao se referir às famílias quilombolas. Muito embora as famílias quilombolas estejam “resguardadas” pela lei da agricultura familiar como público prioritário segundo o artigo 3º, § 2º, inciso 5º (BRASIL, 2006), sabe-se que a concentração da pobreza, além de ser no campo, tem cor e sexo. Afrodescendentes e mulheres rurais são as populações mais pobres entre os pobres. A Chamada pública para quilombolas, por sua vez, propôs alcançar não somente os agricultores/as familiares em situação de extrema pobreza, mas agricultores/as remanescentes de quilombos em 67 comunidades quilombolas, em 6 (seis) estados brasileiros (BRASIL, 2011f).

O reconhecimento da identidade quilombola enquanto *mobilizador de direitos* passou a agregar dimensão estratégica ao Plano e, a princípio, reforçar o argumento pela abordagem multidimensional da extrema pobreza rural. Ao considerar o território quilombola como espaço de interação de políticas públicas colocou em pauta outras formas de território que não aquelas geralmente utilizadas pela intervenção pública governamental como, por exemplo, Territórios da Cidadania, dentre outras, evidenciando o território quilombola enquanto identidade de um povo, enquanto diversidade de territorialidades, de modo de vida e de apropriação do próprio espaço.

#### 4.1.4.4 A Chamada pública e o Território da Cidadania Serra Geral: CAA/NM e Emater/MG

Para além do público, as Chamadas enfatizaram ainda os Territórios da Cidadania (TC) enquanto espaços de interação de políticas públicas, e as duas primeiras tiveram como área geográfica o TC Velho Chico e o TC Irecê, ambos no estado da Bahia, e o TC Serra Geral, em Minas Gerais. Tais territórios foram os primeiros no Brasil a implementar o Plano Brasil Sem Miséria Rural. Segundo o trecho de entrevista, esses territórios foram escolhidos por concentrar *agricultores/as* em situação de extrema pobreza e pelo período que se encontravam no *calendário agrícola*, uma vez que haveria distribuição de sementes:

---

<sup>77</sup> Agricultores familiares nos termos da Lei nº 11.326/2006: “considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo de 50% da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. São também beneficiários desta Lei: silvicultores; aquicultores; extrativistas, excluídos os garimpeiros e fiscadores; pescadores; povos indígenas; integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º” (BRASIL, 2006).

[Daniela: o que se definiu primeiro, o público ou território?]. O público. Foi feito um mapa usando DAP R\$ 70, CadÚnico, e observadas as áreas de maior percentual – em quantidade – de beneficiários. A primeira Chamada foi para o Norte de Minas e Bahia. Depois, a segunda, pegou o restante do Nordeste, mas foi só uma questão de meses. As informações foram colocadas num mapa, e ali visto onde estavam os territórios e os municípios, que, embora tenha se priorizado o território, não se pegou o território todo, pegou uma parte por causa dessa definição inicial e, também, porque se tinha uma conta de que era preciso ter um mínimo por município que viabilizasse uma equipe, em torno de 80 a 100 agricultores. E também teve a questão de priorização, canalizar para onde tinha demanda maior. (...). Teve ainda a questão – depois isso desapareceu, ainda bem, porque não deu muito certo – da distribuição de sementes. A primeira atividade foi de distribuição de sementes, e Minas e Bahia precisavam ser logo por conta do calendário agrícola, era justamente o período de plantio, nas outras regiões do Nordeste foi logo depois (trecho de entrevista: representante 3 do Governo Federal, SAF/MDA, Brasília, março/2015, destaque nosso).

Na Chamada nº 01/2011, os municípios do TC Velho Chico foram organizados em 4 (quatro) lotes (lote 1, 2, 3 e 4), do mesmo modo os do TC Irecê (lote 5, 6, 7 e 8), em um total de 8 (oito) lotes para Bahia. Em Minas, no TC Serra Geral, os municípios foram divididos em 2 lotes (lote 9 e 10) (BRASIL, 2011d). Para cada município foi estipulado um número de famílias (cf. quadro 11).

**Quadro 11:** municípios do TC Serra Geral em relação à Chamada pública nº 01/2011.

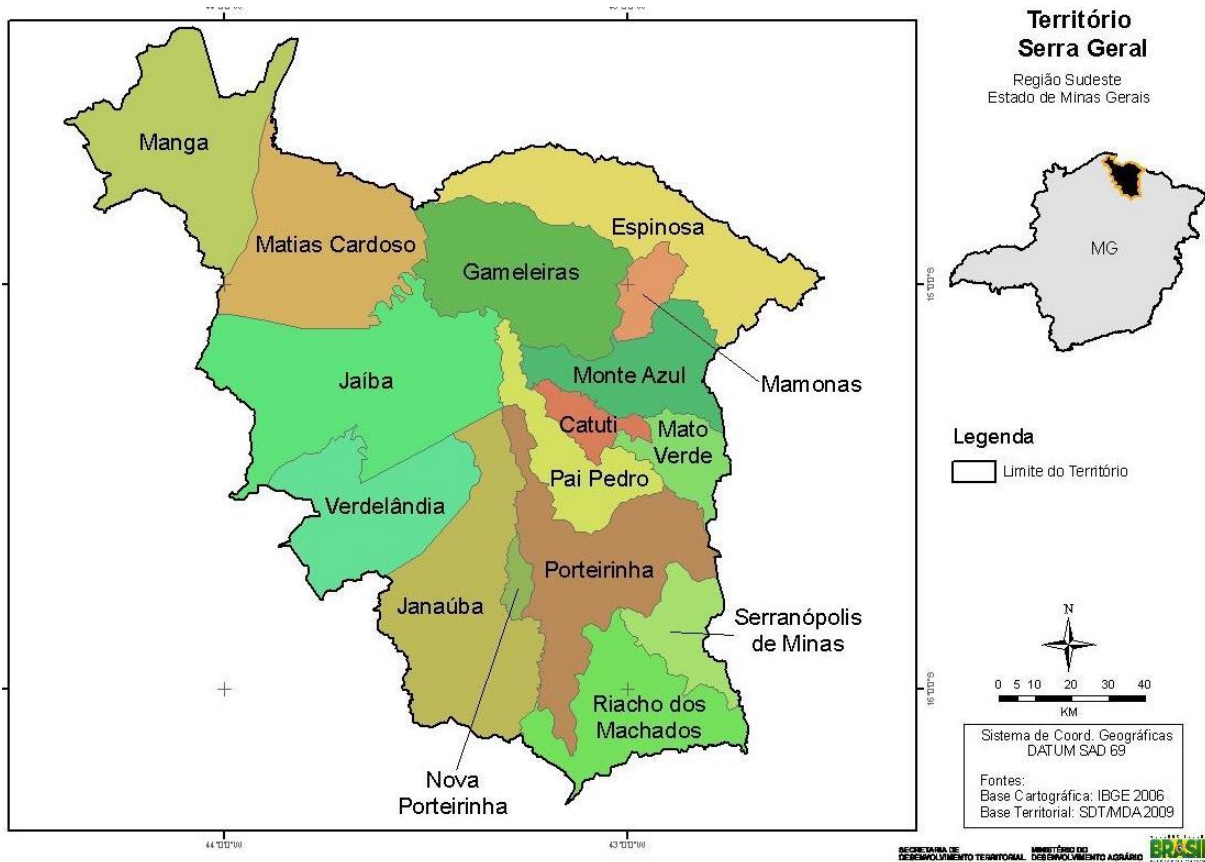
Municípios TC Serra Geral	Municípios da Chamada nº 01/2011	Lote 9 – Emater/MG e nº de famílias	Lote 10 – CAA/NM e nº de famílias
Catuti	Catuti	Catuti (80)	--
Espinosa	Espinosa	Espinosa (240)	--
Gameleiras	--	--	--
Jaíba	Jaíba	--	Jaíba (80)
Janaúba	Janaúba	--	Janaúba (80)
Mamonas	Mamonas	Mamonas (80)	--
Manga	Manga	--	Manga (80)
Matias Cardoso	Matias Cardoso	--	Matias Cardoso (160)
Mato Verde	Mato Verde	Mato Verde (80)	--
Monte Azul	Monte Azul	Monte Azul (160)	--
Nova Porteirinha	--	--	--
Pai Pedro	Pai Pedro	Pai Pedro (80)	--
Porteirinha	Porteirinha	--	Porteirinha (360)
Riacho dos Machados	--	--	--
Serranópolis de Minas	Serranópolis de Minas	Serranópolis de Minas (80)	--
Verdelândia	Verdelândia	--	Verdelândia (80)

Fonte: elaborado pela autora, maio de 2014.

As instituições de assistência técnica e extensão rural selecionadas para o TC Serra Geral foram o Centro de Agricultura Alternativa Norte de Minas (CAA/NM) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater/MG), respectivamente, lote 10 e lote 9. Internamente ao CAA/NM, a nomenclatura para definir a Chamada nº 01 se distinguiu da utilizada pelos gestores em Brasília – geralmente, denominada de “Chamada de ATER/BSM” ou “Chamada BSM” – tendo sido batizada de “ATER Serra Geral” e “ATER

Gorutuba” (no caso da Chamada nº 03). Na Emater/MG, as denominações foram “ATER/BSM” (mantendo o nome utilizado em Brasília) e “ATER Quilombola”, respectivamente, Chamada nº 01 e nº 03. As demais Chamadas públicas também receberam denominações diferentes das utilizadas por Brasília. Aqui utilizo conforme referenciadas em cada uma das instituições no Norte de Minas.

Dos 16 municípios que fazem parte do TC Serra Geral (cf. figura 27), 3 (três) não foram contemplados pela Chamada pública nº 01 e nº 03: Gameleiras, Nova Porteirinha e Riacho dos Machados. O trecho de entrevista acima dá pistas quanto à *questão da priorização*. Contudo, não deixa claro o motivo real. A minha hipótese refere-se à DAP, entretanto, não investiguei em profundidade. Mas se a concentração de agricultores/as em situação de extrema pobreza se deu em 13 dos 16 municípios do TC Serra Geral e, justamente, em municípios no qual a dinâmica sindical é organizada, é bem provável que a escolha desses 13 tenha sido porque nestes tenham também maior número de DAP nas *condições esperadas*, isto é, DAP B, com renda per capita de até R\$ 70 per capita.



**Figura 27:** mapa do Território da Cidadania Serra Geral em Minas Gerais.  
Fonte: SDT/MDA, 2013.

Evidentemente que o percurso de elaboração do Plano Brasil Sem Miséria Rural não foi tão linear quanto o apresentado aqui e que no cotidiano da formulação e da implementação do Plano, em Brasília, inúmeros acordos e negociações permearam as decisões. Sem embargo, o objetivo desta seção não foi o de reconstruir o processo de formulação do Plano Brasil Sem Miséria Rural. Embora fazê-lo possa ser igualmente estimulante, as páginas até aqui cumpriram a função de apresentar o Plano e suas conexões com a assistência técnica e extensão rural, particularmente com a *Chamada*, além de indicar algumas pistas para pesquisa de temáticas que não serão abordadas neste trabalho. Portanto, a seção disponibilizou para o leitor, da perspectiva do Estado, da intervenção programada, as terminologias e os elementos que compõem, sobretudo, a Chamada pública, e que serão mencionados a partir de agora.

#### 4.2 A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E A *IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO EM PERSPECTIVA*: DO SISTEMA LOCAL À REDE SOCIOTÉCNICA

No processo de implementação de uma política pública, os atores sociais esforçam-se para estabelecer ordens mais ou menos harmônicas entre os elementos programados e os discricionários (PADIOLEAU, 1982), isto é, entre aqueles planejados pela intervenção pública governamental e aqueles “deixados à discricção de alguém”. Isso porque a implementação de uma política pública constitui-se em um processo de aplicação de decisões – programadas e discricionárias (MÉGIE, 2010), que pode ser analisada sem fixar-se aos objetivos e intenções previamente definidos, em razão da distância entre as intenções e os resultados. Dessa maneira, a seção tem como objetivo analisar os elementos discricionários do processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural ao que se refere à relação entre a assistência técnica e extensão rural e o programa de fomento.

Analisar a implementação é também considerar aqui a problemática da mudança sob a interrogação do que pode provocar uma política pública quando da aplicação de decisões no nível local. A implementação pode ser considerada, sobretudo, como um processo derivado de um conjunto de ações sociais que colocam em jogo, necessariamente, atores mais e menos organizados que ocupam “posições heterogêneas, interesses e recursos diferentes” (MÉGIE, 2010, p. 344, livre tradução). Nesse sentido, considerar tanto estratégias como interações permite analisar os mecanismos de adaptação, ajustamento, aprendizagem, e

recontextualização, que são centrais na implementação, na análise da implementação dos instrumentos do Plano: a ATER e o Programa de Fomento.

Dentre as questões sociológicas possíveis mobilizadas nos estudos sobre implementação de políticas públicas, as da produção de sistemas locais de ação pública fornecem contribuições para compreender os atores implementadores em relação às suas redes de interação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) permitindo, em especial, analisar as formas e os impactos das políticas públicas sobre as ordens locais ou territoriais e, assim, incidir acerca das transformações “introduzidas” pela ação pública. Há de se considerar, sobretudo, que as políticas públicas são portadoras de ambiguidades, com objetivos frequentemente não claros, proteção de interesses, contradições, ferramentas e técnicas imprevisíveis e que geralmente deixam a desejar na repartição de competências (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Para apreender as formas e os impactos da ação pública na ordem local, os autores se reportam à dimensão da *apropriação* e da *tradução* por elas portarem poder explicativo quanto à interpretação dos dispositivos, à mobilização dos atores e às prioridades em jogo.

A favor de uma “sociologia da tradução”, Michel Callon (1984) introduz a noção de “tradução” para analisar os significados e as redes de atores que permitem a produção de acordos sobre os sentidos das ações. Todavia, a questão da tradução tem uma longa tradição na sociologia das ciências. Thomas Kuhn, por exemplo, utiliza-se da noção para tratar das relações entre paradigmas, e Michel Serre refere-se à noção para analisar as redes evidenciadas pela circulação de objetos. Michel Callon, por sua vez, utilizou-a para descrever e analisar certezas científicas, destacando os problemas da passagem de um enunciado teórico para uma inscrição produzida por instrumentos (LASCOUMES, 2010).

Aplicada às políticas públicas, a noção é recarregada de sentidos cognitivos, reinterpretações, dimensões materiais (dos objetos) e pelas interações entre atores engajados em uma dada situação. A partir da noção de tradução, análises de processos de implementação de políticas públicas podem evidenciar *relações* ou mesmo *universos distintos conectados*. Lascoumes (2010, p. 633, livre tradução) explica que: “é nesse contexto, no qual a hibridação dos problemas e a coordenação de sua gestão pela ação pública aparecem como centrais, que o conceito de tradução emerge”. No quadro de análise da sociologia das traduções proposto por Michel Callon, a originalidade fundamental da noção está em analisar o processo antes de se prender aos resultados e que a questão não é entender se há uma nova categoria cognitiva, mas, preferencialmente, investigar qual a dinâmica que a torna possível, considerando os elementos heterogêneos (CALLON, 1984). A noção destaca, sobretudo, interdependências



entre (i) categorias cognitivas e sistemas de ação e (ii) entre atores humanos e não humanos, que devem ser tratados sobre o mesmo plano (LASCOUMES, 2010).

Tal discussão tem sua gênese na proposição por simetria metodológica de Bruno Latour (1994; 2003), quando em seus estudos reconhece agência a humanos e também a não humanos, que de meros objetos na teoria sociológica se tornam, nesta abordagem, mediadores, isto é, “atores dotados da capacidade de traduzir aquilo que transportam” (LATOUR, 1994, p. 79). Humanos e não humanos são atores em uma rede, denominada por Latour (2003) de rede sociotécnica. Se, por um lado, a produção de sistemas locais de ação pública contribui para compreender a implementação, por outro, é bem provável que tais sistemas sejam dinamizados por redes existentes, compostas de atores *múltiplos*, como no caso do Norte de Minas (PACÍFICO, 2015). Isso posto, ao considerar que a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas pode ter impactado a ordem local, é possível considerar também que o que tem instrumentalizado esse sistema local nortemineiro tenha sido a rede sociotécnica organizada em torno do Plano Brasil Sem Miséria Rural? A apropriação e a tradução dos dispositivos e das ferramentas do Plano, em especial, da lista de beneficiários que será analisada na subseção a seguir, tenta responder essa questão.

Quanto ao caráter metodológico da abordagem da tradução, quatro etapas fundamentais a compõem: o tempo de *problematização*, passagem obrigatória por um ponto ou questão controversa; o tempo de *ajuste* dos interesses, no qual as identidades de atores se ajustam na ação e nas causas; o tempo da *estabilização (enrôlement)*, que manifesta estabilidade das fases anteriores em um “projeto coletivo”; e o tempo da *mobilização* dos aliados, que serve para “testar” os porta-vozes e difundir o projeto “comum”. Assim, “a atividade de tradução é pensada como uma série de deslocamentos no conhecimento, nas identidades da ação e nos engajamentos dos atores” (LASCOUMES, 2010, p. 636, livre tradução).

Quando a noção de tradução é utilizada nos estudos sobre políticas públicas, tem sido aplicada para compreender, dentre outros, (i) *mudanças imprevisíveis*; (ii) o estabelecimento de *humanos e não humanos* nas interações; (iii) *condições possíveis de acordo* entre atores heterogêneos; e, por outro lado, tem se revelado operatória por analisar a inovação, ou seja, a existência de redes de interação e o papel dos atores *intermediários*. Charvolin (2003), por exemplo, ao emprestar conceitos da sociologia das ciências de Michel Callon e Bruno Latour, enfatiza que a decisão política não é somente uma questão de seus atores e estratégias, mas dependem das dinâmicas geradas *pelos objetos* tais como os relatórios, os manuais, ou ainda, uma Chamada pública, uma lista de beneficiário, o fomento produtivo etc. Por esse ângulo, na

perspectiva de compreender as formas pelas quais os atores sociais se apropriaram e interpretaram os dispositivos e as ferramentas (estes atores não humanos) do Plano, no Norte de Minas, na próxima subseção será analisado o que, para mim, parece ser o ponto inicial da existência do Plano Brasil Sem Miséria Rural e também o personagem central, isto é, as famílias em situação de extrema pobreza, do ponto de vista da identificação e da seleção das famílias a partir da lista dos beneficiários e da Busca Ativa.

#### **4.2.1 A seleção das famílias e as regras de aplicação: interpretação, ajuste e negociação**

A lista dos beneficiários do Plano elaborada por meio do cruzamento do banco de dados da declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) e o Cadastro Único (CadÚnico) foi enviada às instituições de assistência técnica e extensão rural do Norte de Minas contratadas para atuar na Chamada pública nº 01/2011 (para famílias de agricultores/as familiares). Da parte da intervenção governamental, houve uma diferença significativa quanto às estratégias adotadas em relação à lista, enquanto que para a Chamada nº 01 a lista foi o resultado do cruzamento das ferramentas citadas, para a Chamada nº 02/2011 foi utilizada tal lista e mais a possibilidade de realização de Busca Ativa, e na Chamada nº 03/2011 (para famílias quilombolas) não houve lista de beneficiários, e sim a possibilidade de realização de Busca Ativa a partir dos dados do CadÚnico e do laudo antropológico.

No Norte de Minas, o CAA/NM e a Emater/MG foram os “atores implementadores” do Plano Brasil Sem Miséria Rural da Chamada nº 01 (lote 10 e 9) e da Chamada nº 03 (Quilombo do Gortuba e Quilombo de Poções, respectivamente). Aqui cabe bem a expressão brasileira que diz que “cada caso é um caso” se analisado da perspectiva do trato das instituições para com *cada* estratégia gestionada pelo Estado, isso porque cada uma das situações “com lista”, “lista + busca ativa”, “só busca ativa” exigiu dos implementadores *múltiplas regras de aplicação*. Para Lascoumes e Le Galès (2012), as regras de aplicação têm a ver com o exercício do poder discricionário e são de três tipos: normas de interpretação, que dão significados operatórios aos enunciados abstratos e permitem ajustes; normas de negociação, que enquadram interações entre atores implementadores, parceiros e público prioritário; normas de resolução de conflito, que preveem violações e estabelecem formas de solução de litígios. Por mais que a ferramenta lista de beneficiários tenha engessado a seleção das famílias por travar a renda em até R\$ 70 (e valores seguintes) e requisitar o porte da DAP, é possível encontrar variações em sua utilização e conjuntos distintos (por vezes similares) de interpretações e ajustes, negociações e resolução de conflito.

[Daniela: vocês receberam a lista de beneficiários? Como foi a seleção?]. Recebemos! E nós fizemos *através dos agrupamentos*, porque a zona rural aqui é muito grande, e a lista era imensa, acho que com mais de mil famílias. No nosso caso, vieram três técnicos pra cá, um para cada 80 famílias (...). Eu peguei diversas comunidades, e a gente fez por agrupamento, *comunidades mais próximas*. Eu achei que *foi muito rápido*, poderiam ter dado mais tempo para seleção das famílias que, de fato, mais *necessitassem*, porque numa comunidade existem *as que necessitam e as que não necessitam tanto* (...). Saímos a campo juntos para me mostrarem as localidades que eu não conhecia. É que eu não estava trabalhando aqui, *nunca trabalhei aqui*. A gente achou por bem conversar com *os presidentes das associações* e mostrar a lista daquela comunidade, e ele fez uma pré-seleção juntamente comigo. “Esse sim”, “esse não”, “esse precisa mais”, “esse precisa menos”, e tiveram pessoas que precisavam muito e *não estavam na lista*. [Daniela: qual o argumento pra que “esse sim” e o “outro não”?]. O argumento era que a pessoa *tinha condições financeiras boas*, às vezes já *tinha casa*, e depois, mesmo ele falando sim ou não, eu fui analisar pra ver se realmente era isso mesmo. Eu vi que realmente precisava, e que o que ele falou, condizia com a verdade que a gente vivenciou (trecho de entrevista: pedagoga, extensionista de bem-estar social 1, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

Pra mim veio um monte de nomes, e não dizia muita coisa *porque eu não era do município*. Pedi ajuda para os colegas porque eles conhecem bastante. (...). Pedi ajuda para os *presidentes de associações comunitárias* também. Mas aqui foram mais os colegas e as associações e algumas *lideranças que a gente conhece*. “Esse não porque foi embora pra São Paulo”, “fulano foi embora”, “fulano não mora mais aqui”. E, a partir daí, partimos para as visitas, e quando via que a pessoa *não enquadrava*, já riscava. Na medida em que você vai conversando, vai vendo se a pessoa *realmente encaixa* no programa. [Daniela: como era quem não se encaixava?]. Às vezes *não trabalhavam na agricultura*. Teve um caso mesmo de uma mulher, ela mora na roça, mas o marido trabalha na cidade, *tem aposentadoria*, casa um pouco melhor, com filho *já migrado* pra São Paulo, que, de certo, manda alguma coisa pra mãe. (trecho de entrevista: agrônoma, representante 4, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

O parceiro mais próximo comigo lá foram as associações. [1] Primeiro *só nós da Emater* mesmo, sem ninguém externo ainda, [pra fazer] a questão do agrupamento conforme o sugerido, de tentar agrupar por comunidades pra poder trabalhar as metas coletivas. [2] Depois *foi com as associações*, de’ocê sentar com o presidente e mostrar a lista pré-selecionada e estar olhando se essas pessoas estariam enquadrando, qual o perfil (...) [3] *os sindicatos dos trabalhadores* em alguns municípios ajudaram na seleção, de falar quem é... [4] [Daniela: associações comunitárias ou de agricultores?]. Associações *de produtores rurais* e o diverso deles. Lá em Mamonas mesmo teve do *CMDRS*. (...) o sindicato e depois a prefeitura. [5] Tiveram algumas parcerias mesmo que regionalizada, mas existiu; *a Embrapa*, por exemplo, ela disponibilizou sementes. Mas foi uma articulação no nível federal, não foi negociada aqui. (...). Essa parceria com a Embrapa começou no ano passado, já pegou o programa da metade pro final (trecho de entrevista: agrônomo, representante 3 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

O primeiro agrupamento de nomes por comunidade foi feito internamente, “só nós da Emater, sem ninguém externo ainda”. Em seguida, a observação de comunidades com maior número de famílias permitiu *concentração* da atuação “conforme o sugerido”. O terceiro momento da seleção foi com as associações “de’ocê sentar com o presidente e mostrar a lista da comunidade”. Essa *lista da lista* produzida localmente, isto é, esse subproduto da lista originária dos ministérios pode ser entendido como um movimento de tradução, originado primeiramente de uma apropriação, ou seja, de um apossar-se da informação para retrabalhá-

la a partir dos entendimentos do grupo. A limitação de tempo para a seleção das famílias talvez justifique, por um lado, as opções que foram feitas. O MDA determinou um tempo para que as instituições de ATER verificassem a lista, selecionassem dentre os nomes o número obrigatório a ser acompanhado e a retornasse a lista ao ministério com as devidas seleções.

Uma prática não muito comum na instituição, ou comum somente para “programas especiais”, como o Plano Brasil Sem Miséria Rural, trata-se do deslocamento de servidor de um escritório para outro justamente para trabalhar tais programas especiais e/ou fazer cumprir a exigência contratual da Chamada de um percentual mínimo de mulheres trabalhando com as famílias do Plano. Muito embora a intenção guarde vantagens, o desconhecimento inicial acerca do município e das famílias pôde suscitar análises enviesadas e, até mesmo, maiores exigências devido ao recente laço de compromisso. Por que é que os que *mais precisavam não estavam* na lista? E a migração dos filhos para São Paulo para trabalhar é sinônimo de maior bem-estar? Não seria exatamente o contrário? Primeiramente, a definição de uma lista de beneficiários, por si, anuncia seleção. É bem provável que uma análise das ferramentas utilizadas para elaboração da lista forneça explicações acerca dos que ficariam *dentro e fora* das ações do Plano. Em uma conversa informal, a extensionista explicou que houve caso da opção *por* famílias ao se considerar a *brutal* necessidade de migrar sazonalmente para trabalhar e que, em situações como essa, a vida é muito difícil e é sinônimo de muitas faltas. Efetivamente que *cada caso é um caso*, mas há de se considerar que todos eles passam pela interpretação, impressão e/ou bom-senso do/a extensionista e de seus parceiros que, neste caso, foram mencionados como sendo a prefeitura, os presidentes de associações de produtores, o CMDRS e a Embrapa.

O trecho de entrevista abaixo expressa a contribuição de demais atores sociais presentes no território, na seleção das famílias e, também, a vulnerabilidade social das famílias em situação de extrema pobreza demarcada pela questão do não acesso à terra:

*[Daniela: como foi a seleção das famílias, no CAA?]. A gente inicialmente identificou pelos parceiros. No caso de Manga e Matias Cardoso foi a CPT. Em Janaúba, Jaíba, Verdelândia e Porteirinha foram os sindicatos. O Sindicato de Porteirinha é o parceiro, talvez, mais próximo pelo fato da gente ter nosso escritório lá. Em Matias Cardoso, 160 famílias, e em Manga, 80. Eram famílias que eles já conheciam [a CPT]. E a outra parte, por exemplo, em Verdelândia – foi interessante que, nesse momento, a gente identificou várias pessoas que recebiam Bolsa Família e que não tinha nada que ver, tinha vereador, dono de padaria, sabe? O jeito foi pegar a lista e ir riscando. Não deu para ir às comunidades, foram cerca de 4 a 5 dias – eu até registrei isso no relatório, eu coloquei essa questão que o tempo foi insuficiente e que o fundamental era ir pra campo conversar. Se a gente tivesse tido tempo de conversar com a comunidade e escolher junto, seria melhor, porque muita gente ficou falando “eu não fui sorteado”. O pessoal sempre fala*

que não foi sorteado e tal, porque eles também não entendem tanta diferença entre eles. A gente explicou que não foi sorteio, que teve critérios, mas o pessoal insiste nessa questão, acho que ninguém vai tirar da cabeça deles. *Talvez porque seja a única explicação cabível para eles.* (...). Tinha uma orientação inicial de *ordem de prioridade* no acompanhamento, por exemplo, Dona Maria de Jesus nº 84, o número dela era o da prioridade. Só que não batia! Então a gente ignorou essa questão. Cê entendeu? Teve uma recomendação do MDA pra gente *seguir essa lista de prioridade*, só que, às vezes, a gente chegava e não era a pessoa que mais precisava, mas estava ali como o 5º na prioridade. Isso a gente ignorou e ficou com a *opinião dos parceiros* (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

A CPT conhecia a maioria das famílias. Ela atua com *os vazanteiros*, os que moram nas ilhas e na barranca do rio São Francisco. Se você vier de Pirapora pr'aqui, o que mais você vai ver são ilhas e *moradores nestas ilhas*. Então, em Matias Cardoso e em Manga, do lado de cá, são os vazanteiros. Falam que eles têm uma dinâmica diferente, que, na época das águas, essas *ilhas enchem* e eles vão para *terra firme*, as casas caem. *São feitas para o rio levar mesmo*. E quando o rio vai descendo, o pessoal vai plantando e vai voltando para as ilhas. Então-assim, a área de atuação da CPT são mais essas comunidades, e é por isso que a contribuição no nível de lista *não foi tão grande* nesse momento porque, por incrível que pareça, *pouquíssimas pessoas das ilhas e das vazantes apareceram na Lista* e são extremamente pobres. (...). *Poucos têm DAP*, as ilhas são terrenos da Marinha, e se tem dificuldade de emitir DAP, ninguém emite DAP para eles. Isso é uma questão muito recorrente entre os quilombolas e os vazanteiros. A Emater e alguns sindicatos *se recusam emitir*. Não emitem porque a questão de terras, da propriedade, o fluxo migratório,... Se recusam a emitir (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Os trechos selecionados das entrevistas mencionaram a participação de Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) na seleção das famílias do Plano Brasil Sem Miséria Rural. A impossibilidade de definição junto à própria comunidade preocupou o coordenador da ATER Serra Geral, principalmente pelo fato de que as famílias encararam a seleção como uma espécie de sorteio, no qual o “eu não fui sorteado” era “a única explicação cabível” visto que não compreendem tanta “diferença entre elas”. A decisão por ignorar a ordem de prioridade no acompanhamento, apoiando-se “na opinião dos parceiros”, mostrou-se uma saída para contornar a orientação pouco eficiente e frágil da lista. Para o caso dos vazanteiros e sua não presença na lista, aqui cabe rememorar Thomas Aguilera (2014), já citado, para quem no âmbito da política pública o ato de selecionar e a escolha da ferramenta da seleção têm a função de *integrar uma parte e marginalizar outra*, necessariamente. A ferramenta de uma política pública não é, nunca, neutra. Ela carrega decisões políticas, sintetiza a política por meio da técnica e permite ou não a criação de uma clivagem *insider/outsider* que, para o caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural, estabeleceu diferenciação entre os que já estão à margem.

Os normativos do BACEN que orientam a DAP, ao afirmarem que povos e comunidades tradicionais “são também beneficiários do Pronaf, mediante apresentação de

DAP ativa” estão dizendo (nas entrelinhas) que para a obtenção do documento eles devem cumprir, sem *diferenciação* nenhuma, as regras do manual de crédito rural, que trata igualmente os desiguais. Os vazanteiros que, em sua maioria, são também remanescentes de quilombos, têm um sistema produtivo muito particular com base na migração dentro de um determinado “território vazanteiro” no qual, por vezes, a casa é na ilha, por vezes, na “terra firme”, a roça vai ser onde a água do rio baixar primeiro, onde estiver mais fértil e assim por diante. O endereço é outra informação delicada, visto tal forma de organização. Como que as famílias vazanteiras, “em caso de suspeita do agente emissor da DAP”, vão apresentar documentação sobre o tamanho da área do estabelecimento, da origem e formação da renda bruta ou do exercício da atividade rural em regime de agricultura familiar se lhes faltam até mesmo o endereço?<sup>78</sup> Uma forma de contornar essa dificuldade talvez pudesse ser a proximidade do agente emissor da DAP dessas famílias, o que geralmente não se coloca. Obviamente que tais famílias são pluriativas; que a renda depende de um conjunto diversificado de estratégias *de* sobrevivência; que migram por conta do rio que inunda a ilha; para cortar cana-de-açúcar em São Paulo etc., e obviamente que essas famílias voltam porque a oportunidade não se colocou, que ficam na ilha, na margem do rio, em Matias Cardoso, em um trabalho provisório, mas não é a pluriatividade característica da agricultura familiar? Ou melhor, não é a vulnerabilidade social característica de situação extrema de pobreza?

Os trechos de entrevista abaixo continuam problematizando a apropriação da lista e sugerem que para a implementação do Plano foram acionadas parcerias já existentes:

No Brasil Sem Miséria a lista já veio pronta, a gente não indicou não. Teve famílias que a gente falou que *não enquadrava*. Aí realmente eles analisaram. A gente *mexe muito* com o CAA, desde 2006 – mas, mesmo antes, eles já trabalhavam aqui na região. Em 2006, começamos [juntos] a Horta PAIS, eles conseguiram mandar 17 PAIS pra cá, foram implantados, e depois mais 5 (trecho de entrevista: agricultor, representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Janaúba, abril/2015, destaque nosso).

No início, depois da seleção das famílias, teve a *entrega das sementes*, com prazo muito curto, já estava começando a chover e, geralmente, os agricultores, eles gostam de antecipar a primeira chuva. Então a gente fez um mutirão bem intenso mesmo, (...) no caso aqui, acho que poderia citar a *Grande Sertão* [como parceira], porque nós usamos o caminhão da Grande Sertão – que foi adquirido com recurso do Território, acho que é do ProInf, não sei. A [cooperativa] Grande Sertão cedeu o caminhão, e a gente fez a entrega em alguns municípios. O sindicato de Jaíba auxiliou nessa distribuição; o sindicato de Verdelandia ajudou; o de Janaúba, e o de Porteirinha também. Inclusive quem dirigiu o caminhão da Grande Sertão foi o pessoal lá de Porteirinha (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

---

<sup>78</sup> A questão da expropriação dessas comunidades, com mencionada anteriormente, está na ordem do dia desse debate, assim como o processo de empobrecimento que essas comunidades estão sendo submetidas por serem expulsas de seus territórios tradicionais.

A entrega das sementes exigiu agilidade da instituição de ATER, que mobilizou os sindicatos de trabalhadores rurais dos municípios e a Cooperativa Grande Sertão em prol dos agricultores em situação de extrema pobreza. Todavia, a parceria não foi estabelecida ali no momento da distribuição de sementes, trabalhos e projetos têm sido desenvolvidos conjuntamente como, por exemplo, a capacitação de famílias para construção de cisternas, a instalação de Hortas PAIS, a realização da Festa de Agosto, reuniões do Colegiado Territorial, ou ainda o planejamento e a construção do Supermercado da Agricultura Familiar, como é o caso em Porteirinha/MG. O próximo trecho se refere a mais uma passagem acerca da seleção das famílias e do apoio de parceiros:

O governo mandou uma relação completa das famílias do Programa Bolsa Família e que se encaixavam no programa. Então-assim, o quê que a gente fez? Teve uma seleção *por comunidades. Selecionou por comunidades as famílias que estariam encaixando*. Porque aqui no município de Porteirinha, mas não só aqui, tem esse problema de receber o Bolsa Família e não enquadrar. A gente teve que visitar as comunidades, e na hora que via que a família *tinha boas condições*, que não enquadrava, automaticamente *nem falava que estava na lista*, porque se falasse, ia gerar um problema enorme! (...). [Daniela: *o que são as boas condições?*]. Que tinha condições financeiras. Na conversa dá pra saber, e a gente teve os [a ajuda dos] presidentes de associações, todos são companheiros, então perguntava como era a família, a situação de vida. “Essa tem renda de leite”, “essa tem gado”. E, em cima disso, você via se enquadrava ou não. Tinha gente necessitada demais que nem na lista estava! Mas como que ia encaixar se nem Bolsa Família tinha? A situação, a precariedade financeira, condições de saúde, de vida mesmo, *o conjunto das coisas*, muito difícil. Quand’ocê chega, eles já começam a falar, e o pessoal da zona rural tem a delicadeza de oferecer um cafezinho. Então, tinha casa que o pessoal falava assim: “ó, minha filha, não tenho nem um cafezinho pra te oferecer” (trecho de entrevista: assistente social, representante 2 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Os presidentes de associação participaram ativamente na decisão, uma vez que não era possível contemplar todas as famílias e os critérios baseados em subjetividades e sentidos prezou por garantir que a escolha fosse, na perspectiva deles, a mais justa possível. Por outro lado, os trechos evidenciaram a noção de pobreza e de extrema pobreza mobilizada para interpretar a lista e a estratificação que, para o caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural, está expressa, pelos participantes locais, por exemplo, no detalhe de oferecer um café, em uma renda de leite ou na casa que é feita para o rio “levar”. Do ponto de vista do Estado, a declaração de aptidão ao Pronaf se sobrepõe a qualquer outro elemento que possa compor a noção de pobreza ou de extrema pobreza, parecendo embutir, sobretudo, uma *noção de valor*. No sentido utilizado por Latour (1994), em contexto de análise ator-rede, os atores não humanos começam a fazer parte das interações sociais quando se tornam *mediadores*, isto é, na medida em que se tornam capazes de traduzir o que transportam, de modo a permitir que

sejam construídos novos significados a partir do que condensam, e a DAP – do modo como foi acoplada ao Plano – assume esse papel.

Devido ao número de famílias da lista de beneficiários excederem o número de famílias que cada instituição de ATER tinha por obrigação contratual acompanhar e por haver a possibilidade de se uma família não *enquadrar* colocar outra, a colaboradora fez *silêncio* quando – do confronto da lista e a realidade – *a interpretação* do critério levou achar que a família não enquadrava. Isto é, a colaboradora optou em ficar em silêncio ao notar que a família, em primeiro lugar, não se enquadrava no programado e, em segundo, que não se enquadrava em suas interpretações, na sua compreensão *do que pode* expressar, sob o signo de *ter* ou *não ter* boas condições, uma família em situação de pobreza extrema.

A análise do processo de seleção das famílias quilombolas da Chamada pública nº 03 cujas ferramentas foram a lista de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família e a realização da Busca Ativa reforça o argumento das distintas apropriações:

Nós recebemos aquela lista e fomos afunilando. Primeiro *por localidades* quilombolas, depois dentro disso quem *era agricultor familiar*, ou seja, quem *tinha condições de ter DAP*, depois disso ainda tivemos que buscar as famílias que *tinham renda per capita até R\$ 70*. [Daniela: *para essa Chamada, não veio lista com nome e CPF?*]. Infelizmente não. Porque foi isso aí que tomou muito tempo da gente! [Daniela:  *você acha melhor vir?*]. Claro, a gente pega e já faz o trabalho direto, *nisso aqui* [referindo-se à lista] nós *ficamos quatro meses* só para poder definir essas 260 famílias, que estão espalhadas nesse meio rural, lá na comunidade de Poções, enorme! Dentro de Poções, têm várias comunidades, então primeiro tira as famílias [de Poções] de uma lista de três mil que mandaram pra gente... As famílias do município inteiro! Separa os que são de Poções, depois separa os que têm DAP. *Muitos nem DAP tinham!* A gente teve que *ver se eles tinham condições de pegar a DAP*. Fizemos um trabalho grande lá, inclusive precisamos de outros técnicos da região. No final, ainda tivemos que buscar *aqueles que se enquadravam no Brasil Sem Miséria*. Isso levou de 4 a 5 meses. (...). (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Quilombola, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

Neste trecho, o entrevistado evidencia o passo a passo da Busca Ativa realizada e, por sua vez, *elaborada* pela instituição para encontrar e selecionar as famílias quilombolas em situação de extrema pobreza rural: (i) da lista dos beneficiários do Programa Bolsa Família foram retirados os nomes das famílias que os extensionistas sabiam ser da comunidade de Poções; (ii) em seguida, agruparam-nas por localidades (comunidades), uma vez que Poções é um território quilombola com inúmeras comunidades, então convinha organizar os nomes por comunidade para, logo após, (iii) averiguar as famílias que tinham a DAP e (iv) analisar a possibilidade de emitir caso não tivessem, por fim, (v) procurar pelos que se enquadravam nos critérios do Plano, isto é, renda por pessoa de até R\$ 70. Buscaram, portanto, aqueles que *são*



agricultores familiares ou que *tinham* condições de ter DAP, respaldando-se em seu próprio trabalho e nas estruturas de reconhecimento ou *não* cristalizadas no dispositivo:

[Daniela: vocês já trabalhavam com os quilombolas de Poções?]. Olha, quando a gente fala *comunidade quilombola*, a comunidade de Poções já é trabalhada pela Emater *como agricultores familiares normais*. Na verdade, eles são *agricultores familiares tradicionais*. Claro! Eles já pegaram o Pronaf B! A Emater já vem dando assistência para eles. Têm alguns *que têm* as propriedadezinhas deles e *vêm* sendo atendidos. Uma grande parte não tem propriedade rural, *tem quintal*, porque mora no povoado, e esses foram *os diferentes*, vamos dizer assim, e tiveram acesso a um recurso que antes não tinham [fomento produtivo]. Muitas vezes, a área deles [dos quilombolas] limita a casa ou ao quintal, e então eles foram *envolvidos mais*. Pra gente, *não teve* assim aquela coisa “*agora vamos trabalhar com quilombolas!*” Não muda nada! São agricultores familiares, em grande parte conhecido dos técnicos do município. Uma comunidade *normal*. O que nós fizemos de diferente foi... pelo fato de hoje eles serem uma comunidade “quilombola”, a gente começou trabalhar um pouco *a questão cultural*. (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Quilombola, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

De uma parte, a Busca Ativa na forma programada pela intervenção pública governamental recomendou que o ponto de partida da seleção fosse estar no CadÚnico com renda por pessoa de até R\$ 70 ao mês. De outra, e ao contrário, os que não tivessem DAP poderiam solicitar a emissão, não sendo esse parâmetro excludente. O bom senso, e muito provavelmente por *serem conhecidos dos técnicos* do município, permitiu que também àquelas famílias sem propriedade rural, mas com um quintal produtivo, essas denominadas de *os diferentes*, fossem incorporadas (*envolvidas mais*), tendo a oportunidade de acessar o recurso do fomento. Entretanto, a postura pode ser analisada também a partir dos próprios entendimentos de que os agricultores de tais comunidades sempre foram agricultores familiares *normais*, com o diferencial que agora se trabalhe um *pouco a questão cultural*. Esse “investimento no elemento cultural” deve ser entendido positivamente por permitir conexões com outras comunidades quilombolas da região, embora seja esvaziado de conteúdo relacionado à noção de direito e, sobretudo, carregado de pré-noções acerca do que pode ser um povo tradicional:

(...). Têm muitos [quilombolas] que não tinham noção da *formação de quilombola*, até um tempo atrás eles eram agricultores, comunidades rurais, e depois que criou a associação quilombola ficaram discutindo... Tem o caso de um agricultor que procurou a Emater pra pegar um documento, e o técnico perguntou de qual comunidade ele era, e ele disse assim: “eu era de Poções, mas diz que lá agora é carambola”. Então eles *não tinham essa noção*. Falar que eles são aquela coisa tradicional, assim de ficar *encantado num canto*, isso eles não são! *Estão pra lá e pra cá* no município, movimentando, são agricultores familiares com a diferença de que são remanescentes de quilombo. Na verdade, o quilombo nem foi feito lá, eles vieram de outra região, *dizem que eles são parentes dos do Gorutuba*. Lá [no Gorutuba] tem uma Chamada que o CAA trabalha. (trecho de entrevista: agrônomo, representante da Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

A meta contratual prescreveu 320 famílias para Poções, e o empenho em encontrá-las e selecioná-las foi um trabalho que poderia ter sido *evitado* se uma lista de beneficiários, com nome e CPF, tivesse sido disponibilizada, conforme o trecho de entrevista menciona. Do ponto de vista do entrevistado se, por um lado, a rigidez da lista de beneficiários engessou a identificação das famílias, em um segundo momento, a Busca Ativa deixou aberta *demais* a possibilidade de seleção, causando desconforto e insegurança. A partir desses relatos, a Busca Ativa pode ser caracterizada como uma tentativa de resolução de conflito ou gestão de litígios se observadas que ambas as instituições de ATER do Norte de Minas clamaram por maior participação na seleção das famílias, pressionando os ministérios responsáveis. Contudo, os efeitos das ferramentas (ou a mudança delas) sobre as ordens locais, os modos habituais de agir, podem ser imprevisíveis, como no caso de Poções, que será tratado agora.

A tradição oral, por exemplo, foi acionada como forma de garantia de que estavam *fazendo as escolhas certas* durante a seleção das famílias. Houve uma mudança de estratégia e o “instrumento” passou a ser não mais os dispositivos e o próprio trabalho a própria garantia, como anteriormente citado, mas sim a história de vida e de ocupação territorial das famílias. O relato abaixo evidencia, portanto, mais uma forma de ajustamento para efetivação da seleção das famílias, *com controle social*:

[Daniela: *e como foi a seleção das famílias?*]. No início, foi até difícil pra gente porque eram 320 famílias, nós não estávamos conseguindo [achar], e aí baixou para 260. Se fosse hoje, aparecia mais de 500. [Daniela: *por quê?*]. Foi divulgando, muitos não entendiam o que era ser quilombola. (...). Para encontrar as famílias, a nossa referência foi Poções e, de lá, as ramificações. Eles mesmos pediram para ser assim, [porque] a gente viu que não ia chegar ao número de famílias só com Poções. Com essa saída fora, *já se começou a correr risco*. Mas das 260 famílias, você pode ter certeza que 98% são. Da lista toda, só 40 declararam quilombola, mas precisava de 260. A nossa *segurança* foi chegar numa comunidade em Catuni, que é bem distante de Poções, e *encontrar uma senhora velhinha*, de 87 anos, e ela falou: “ó menino, meu pai saiu lá de Poções e falou para o meu avô que estava vindo para o Catuni”. Hoje tem 33 famílias que são, todas, de sangue dela. *Aí sim é legítimo!* (trecho de entrevista: técnico em agropecuária, representante 2 ATER Quilombola, Emater/MG, nov./2014, destaque nosso).

[Daniela: *todos tinham DAP em Poções?*]. Não! Nós *fizemos bastante DAP*, mas como somos nós que fazemos, *foi fácil*. Ao contrário do pessoal do CAA que trabalhou no Gortuba, eles dependeram da Emater, e a DAP *gera muita discussão* entre nós porque cada técnico é responsável pela DAP que faz. Então todo mundo *tem medo de dar uma DAP errada*, e a gente não tem muito argumento pra fazer a DAP, porque a gente não tem como *comprovar* o que a pessoa fala (trecho de entrevista: técnico em agropecuária, representante 3 ATER Quilombola, Emater/MG, nov./2014, destaque nosso).

Para atingir a meta reduzida de 260 famílias foram emitidas declarações de aptidão ao Pronaf para famílias com perfil do Plano que se identificaram e/ou foram identificadas como quilombolas “legítimos” e agricultores familiares. No caso da seleção das famílias de Poções,

houve um duplo processo de avaliação, primeiramente, o de *ser* ou *não ser* quilombola legítimo, e o segundo, de *ser* ou *não ser* agricultor familiar, uma *dupla seleção* no qual o reconhecer o outro (ou não) se apoiou em representações acerca do legítimo e do ilegítimo tanto para quilombolas como para agricultores familiares. Tendo sido aprovadas nas duas etapas, as famílias estavam aptas para “sair da pobreza” por meio das ações do Plano.

De outra parte, a seleção das famílias no Quilombo do Gorutuba guarda algumas semelhanças (porque há limites quanto à possibilidade de inovação, de ajuste dos instrumentos) e originalidades (porque dentre as possibilidades possíveis de ajustamento houve também controle social):

No ATER Gorutuba era Busca Ativa de identificar as famílias mesmo. A lista que veio foi, provavelmente, a das *famílias cadastradas na época do laudo antropológico*, no momento da demarcação do território. Mas, mesmo com isso, teve que adentrar as comunidades, *ver as realidades* e encaminhar aquelas que não tinham DAP, que era *a grande maioria*. Então, nesse caso, a equipe fez o *diagnóstico antes* mesmo de a família ser indicada porque tinha que *ver se enquadravam*. Eles [do ATER Gorutuba] fizeram um levantamento, por exemplo, [1] quantas pessoas têm na família, [2] se a renda dava abaixo de R\$ 70 por pessoa, [e essa checagem foi feita] *com os próprios parceiros e representantes das comunidades*, [3] se tem gente aposentada, [4] se tem carteira assinada (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

O trecho menciona a possibilidade de a lista ter sido a do laudo antropológico – quando da demarcação do território quilombola – e destacou que o diagnóstico das famílias compôs a Busca Ativa e foi feito *antes* mesmo da seleção, o que é realmente inovador se se observar que a Chamada pública e o MDS recomendaram fortemente que houvesse (i) a seleção das famílias e, em seguida, que fosse realizado (ii) o diagnóstico. A propósito, o diagnóstico de cada uma das famílias (com cerca de 40 páginas de questões) configurou-se na conclusão da primeira atividade e entrega do primeiro “produto” que, por sua vez, era a forma pela qual a instituição recebia o seu pagamento: com a entrega de produtos. No Gorutuba, o diagnóstico foi fundamental para o *próprio* processo de seleção das famílias. Por outro lado, o passo a passo da Busca Ativa ao considerar o diagnóstico pôde optar por ponderar como determinante na seleção (i) o alto número de pessoas em uma casa, (ii) renda baixa, (iii) se haviam aposentados (o que significava a existência de renda mensal) e (iv) se havia alguém com carteira assinada (o que podia significar estabilidade), mas não só, os trechos abaixo contribuem para a compreensão da seleção no Gorutuba enquanto um processo amplo:

(...) o CAA tem atuação nessa comunidade historicamente, e por isso que *concorremos à Chamada*. (...). Na verdade, no caso dessa Chamada, a própria associação propôs ao CAA para participar, porque a gente já atua lá com outros projetos. O estudo antropológico mesmo foi feito a partir desse acompanhamento técnico que o CAA fez na comunidade

há 10 anos. É uma comunidade muito isolada. Pra você ter uma ideia, contam aqui que, quando foram lá pela primeira vez, não tinha estrada. (...). De início, a gente fez uma reunião apresentando o planejamento e, no caso da Chamada não identificar quem é quilombola – *porque não é o papel dela mesmo* – a gente fez uma Busca Ativa para identificar quem era quilombola e quem tinha o perfil. E a gente fez isso muito calçado em quem estava *na comunidade* (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Nessa história de família, os quilombolas são “complicados”. A história do quilombola é assim: numa mesma casa tem três famílias, tem o filho, casou, traz os filhos e [vai aumentando] (...). A Chamada considera uma *Unidade Produtiva igual uma casa*. Com os quilombolas a gente costuma chamar de *Unidade Doméstica* por considerar que têm várias famílias numa casa (...). [1] Das mais de mil famílias do quilombo, conseguimos reunir 750. E aí que a gente foi  *muito fortalecido pela associação quilombola* porque a gente ia com ela, com os representantes da associação. (...). [2] [Em seguida] fomos para esse processo de documentação porque *70% não tinham DAP*, e o CAA *não emite DAP*. (...). Identificamos as 560 famílias – que por fim ficaram 500, não por causa de não ter, mas por causa da *dificuldade* da emissão da DAP. A DAP foi um empecilho! (...). [3] Fomos ao sindicato fazer a reunião para eles emitirem. Aí tivemos vários problemas, [porque] o povo [do sindicato] queria *documento de terra*, queria que as famílias apresentassem uma *renda*. O MDA foi lá, a gente fez um mutirão, levou ônibus da cidade lá [pressionando]. [4] A gente teve também aquele ônibus do governo, de documentação. [*Daniela: de documentação de mulheres?*]. Isso. *Foram várias as estratégias para emitir a DAP* (...), *o nosso Busca Ativa foi uma mobilização social*. Essa parte de documentação não é prevista nem pago pra gente. Enlouquecemos! Mas-assim, a gente tem um *comprometimento* com a comunidade, *conhecendo a realidade*, nós fizemos – praticamente – o diagnóstico, que seria de quatro meses, em 1 ano e 2 meses. Isso porque teve *de criar essa estratégia para regularizar a situação do pessoal*. [5] Teve atualização do Cadastro, porque a família autodeclara quando ela faz, e que não era igual a setenta. Nós fomos a todos os CRAS, em todos os municípios, e qual era nosso trabalho? Se informar. O MDS autorizou a gente, e eles [no município] disponibilizaram o resumo de cada família. [6] Teve a emissão de DAP que a Emater de Pai Pedro emitiu, já a de Catuti e Porteirinha foi onde mais a gente teve problemas – porque o técnico não quis, disse que o pessoal *não tinha* documento de terra, que ele *não ia à comunidade* – e nós tivemos que chamar um representante lá. Foi um super-desgaste! [*Daniela: o sindicato de Porteirinha não emite?*]. Não, não emite. A maioria dos sindicatos não emite. O único que emitiu *todas* foi o de Monte Azul. Lá, eles mesmos [as famílias] *se organizaram e foram atrás*. Teve gente que foi a gente sair da casa que foi procurar a Emater, e exigiu, e de lá ligou *pra gente pra gente ligar pro MDA!* (risos) (...). (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

“O nosso Busca Ativa foi uma mobilização social”, essa frase é a que melhor explica a seleção das famílias no Quilombo do Gorutuba. Ao questionarem a categoria explicando porque uma casa quilombola não pode ser entendida como uma “unidade produtiva”, a instituição estava também questionando a limitação da própria categoria e o formato de família da política pública, e assim pôde reunir 750 famílias na apresentação do planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria Rural. Muito embora no trecho acima, os créditos tenham sido atribuídos à associação quilombola, o trecho a seguir mostra o quão sinérgico foi esse processo tendo, por um lado, a associação fortalecendo o trabalho do CAA/NM,

mobilizando e organizando os caminhos e, por outro, a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, no Quilombo do Gorutuba, fortalecendo o trabalho que a associação já faz:

A associação quilombola do Gorutuba mobilizou as famílias para participar das reuniões. Foi muito legal porque eles falavam assim: “oh, gente, é aquele povo que fez o laudo antropológico aqui, que pegou o nosso nome, é que nós somos quilombola”. *A gente quer que esse trabalho seja reconhecido como um resultado do trabalho da associação*, para o fortalecimento do trabalho que eles fazem. Porque, com certeza, uma dificuldade é que *não se discute a questão do território no Brasil Sem Miséria! É só renda e fomento. Mas, se você trabalhar a gestão produtiva e territorial*, você está fortalecendo aquela comunidade, então *a gente quis empoderar mesmo* (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Conforme o trecho de entrevista anterior, um momento importante da Busca Ativa foi o da “documentação” e, obviamente, que funcionou como um dos encaminhamentos do próprio diagnóstico em busca de “regularizar a situação do pessoal”. A colaboradora menciona que 70% das famílias não tinham DAP, um problema enorme visto a exigência do Plano Brasil Sem Miséria Rural. E, pelo visto, faltavam até mesmo documentos pessoais e o mutirão de documentação, ligado à Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais, esteve na comunidade na tentativa de propiciar o mínimo do mínimo de cidadania: o porte de documentos pessoais. A outra etapa importante foi a regularização dos dados no CadÚnico, que pode ser lida como mais uma das estratégias de regularização das informações perante os sistemas de gestão. Dá a nítida sensação de que a situação de extrema pobreza distancia tanto os sujeitos de seus direitos que na tentativa de aproximá-los é preciso romper, primeiramente, com a invisibilidade social na qual estão inseridos. Sem documentos pessoais! Estar com os dados corretos no CadÚnico e de posse de documentos e da declaração de aptidão ao Pronaf parece significar mais do que *poder participar* do Plano e *receber* o fomento produtivo, está relacionado ao *empoderamento*, como disse a colaboradora. Ainda mais quando se está inserido no processo de conquista de tais “objetos”, presenciando todos os porquês, como foi o caso das famílias que foram em busca de seus documentos.

Nesse contexto, o processo de seleção das famílias ultrapassou 1 (um) ano, isso porque ele não foi um processo de seleção de famílias estritamente, ele foi uma “mobilização social” que envolveu a comunidade na busca por direitos e na resolução de problemas e na negociação com outros atores territoriais (sindicato, Emater etc.). Segundo a colaboradora, e muito contraditoriamente, tal processo não é previsto e não é pago às instituições de ATER porque o primeiro produto pago é o diagnóstico, e não a seleção das famílias. A partir da descrição feita até agora, é possível arriscar dois palpites: o primeiro é que, o Plano subestima o significado e as implicações da extrema pobreza e seus instrumentos (a lista, por exemplo)

privilegiam a possibilidade de incorporar um segmento diferenciado da "extrema pobreza", o que tem DAP, isto é, condições individuais de resposta ao fomento etc.; o segundo é que o Plano pressupõe que a lista de beneficiário já seja o ponta-pé-inicial, que se deve pegar a lista, conferir quem tem DAP e começar, simples assim. Por isso que a seleção não se caracteriza como um “produto”, mesmo com a Busca Ativa, porque ela é a opção de incorporar o vizinho daquele que está na lista. Agora, se a intenção é a de *regularizar a situação do pessoal*, certamente a etapa da seleção vai se alongar e deve sim se caracterizar como um produto.

O Quilombo do Gorutuba é um território que está na confluência de 7 (sete) municípios do Norte de Minas, e dentre eles, Monte Azul. A Chamada pública 01/2011 para agricultores/as familiares em situação de extrema pobreza contemplou esse município no lote 9, trabalhado pela Emater/MG, e 8 famílias de uma das comunidades do Quilombo participaram do Plano. Na Chamada 03/2011 para agricultores/as quilombolas, 500 famílias do Quilombo foram contempladas – em todas as comunidades, incluindo essa comunidade que pertence ao município de Monte Azul (trabalhada na primeira Chamada). Dentre as 39 comunidades do Quilombo do Gorutuba algumas têm mais protagonismo que outras, como mencionado em trecho de entrevista, principalmente em relação à busca por direitos. O trecho abaixo explica como foi, no primeiro momento, uma única comunidade do Quilombo ter sido contemplada pela Chamada pública (sob a definição *agricultores familiares*) e, em outro momento, por outra Chamada (já sob a definição *quilombola*). O trecho evidencia também como as famílias enfrentaram as dificuldades que surgiram para participar do Plano.

*[Daniela: lá na comunidade do senhor teve o projeto dos R\$ 2.400?].* Aquele do fomento? (...). Lá foi [primeiro] com a Emater... oh meu Deus, esqueci o nome do técnico que trabalhou lá. Aquele projeto *deu um sossego de 8 famílias*, e as 8 famílias *caiu mesmo numa mesma comunidade!* Mas aquele projeto acabou em 1 ano e 7 meses, como se diz... ela é contra. Mandou ele embora, eu não sei o que aconteceu, parou o projeto. Eu fui lá saber [na Emater], e “não, esse projeto aqui morreu, quem cuidava dele era o fulano”. Mas foi Deus que tirou ele [o técnico] pra não *ser descoberto e perseguido* porque acompanhava o Quilombo do Gorutuba; e como a Emater é contra... *[Daniela: contra o quê?].* Ah, porque-assim, Monte Azul é uma cidade de latifundiário, e essas cidades têm muitos que são contra o pobre. (...). Quem está do lado nosso é o Sindicato de Porteirinha. (...) (trecho de entrevista: quilombola, representante da associação comunitária, e membro da associação quilombola do Quilombo do Gorutuba, abril/2015).

Depois veio esse R\$ 2.400 que *foi para todo mundo, não teve sorteio* igual esse [primeiro]. No segundo momento, foi pelo CAA. (...). O povo pegou o dinheiro e comprou as coisas, comprou *gado*, comprou *galinha*, fez *curral*, fez *muito movimento*. (...). Eu perguntei se podia jogar essas 8 [famílias] nesse projeto com o CAA, se podia dar baixa no nome na Emater e jogar no CAA, mas não deu. (...). No projeto do CAA, todos foram beneficiados, cuidaram dos projetinhos, fizeram tudo (...). Foi muito bom, o povo tá chorando atrás desse projeto. Tudo querendo. Lá em casa não tinha-assim uma vaca pra dar um leite a um filho; não podia criar uma galinha, um porco. *Hoje todo mundo tem,*

aonde' ocê chegar tem uma vaca ou duas pra tirar um leite e dar ao filho; tem o frango; galinha; o porco; *tudo desse dinheiro*. Então o povo quer de volta pra melhorar ainda mais do que tá. Mas, infelizmente, ele deu uma parada. Mas com esse problema também, a gente não pode falar nada, tem *esse problema no Governo*, do jeito que tá, uma briga com ela [a Presidente Dilma] lá no Congresso (...). [Daniela: *como é com o sindicato?*]. Era mais difícil, mas o Daniel foi lá e... O problema lá era fazer uma DAP, uma dificuldade. (...). Mas *teve* um espaço de um dia todo *só pra fazer DAP da comunidade*. O Daniel foi lá e combinou. Ele que abriu esse espaço! E teve esse dia todinho *só pra nossa comunidade*. *Eu fretei os ônibus pela associação, levei todo o pessoal*. E aí que hoje é o seguinte: qualquer coisa que eu quiser lá, o espaço tá aberto. Não era assim antes. Se eu chegar lá e disser que quero um espaço pra tal dia, pra tantas pessoas, ele abre. [Daniela: *mas esse Daniel é bom de conversa! (risos)*]. Ele é. É igual um filho na casa da gente (trecho de entrevista: quilombola, representante da associação comunitária e membro da associação quilombola do Quilombo do Gorutuba, abril/2015, destaque nosso).

A riqueza da descrição acima, de atores, processos e organização impressiona pela fineza com que ele trata o problema. A organização social da comunidade em busca da emissão do documento, a negociação com o sindicato intermediada pela instituição de ATER e o estabelecimento de *condições de acordo* permitiu que fosse aberto *espaço de diálogo* onde antes não havia – muito provavelmente por total desconhecimento da prática agrícola dessas famílias – possibilitando aos agricultores do quilombo o acesso à DAP e a garantia de poderem ser contemplados pelo Plano. Que, nesse caso, significou muito mais do que isso: as expressões, “dar um leite ao filho”, “criar uma galinha, um porco”, “hoje todo mundo tem, e tudo desse dinheiro” expressam que objetivos foram cumpridos (sensibiliza pela dimensão da pobreza que expõe) e exprimem como que o Plano, ao tocar essas famílias por meio da mediação e da mobilização da instituição em questão atingiu *também* objetivos não previstos no Plano, isto é, permitiu encorajamento, a confiança em si, nas capacidades individuais e coletivas pela conquista *de espaços*, em busca de direitos, de cidadania, em busca de *reconhecimento*. O debate sobre o reconhecimento tem se mostrado central, no caso das comunidades tradicionais no Norte de Minas, por ter sido mencionado em diferentes trechos de entrevista até então. Os trechos seguintes enfatizam aspectos que podem ser abordados pela via do reconhecimento e da redistribuição tal qual discutido por Nancy Fraser (2007).

Olhando a realidade deles – não só em relação à renda, mas *a situação que eles vivem*, de alimentação, de moradia, R\$ 70 e R\$ 120 é a *mesma* realidade. É a mesma realidade! (...). E qual foi nossa estratégia? Por perceber a realidade do pessoal, de estar na mesma condição, a gente – praticamente – as que tinham condição melhor eram as casas de aposentados ou de quem tinha pensão ou que trabalhava na escola da comunidade, nas outras casas muitas crianças, bolsa família, renda muito pouca, as mulheres não tinham renda – *essa história da renda R\$ 70 não foi um critério nosso*. Fizemos um longo debate e falamos assim: não tem condição! [Daniela: *mas qual foi a faixa de renda?*]. Cem, cento e vinte. Sabe o que as famílias fizeram? Foram lá atualizar para setenta porque ficaram com preocupação (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

A gente questionou muito que, assim, tudo bem que o MDA tinha que encontrar um instrumento pra chegar às famílias e usou a DAP e o CadÚnico. Tudo bem. Mas em nenhum momento falou da *condição da alimentação* dessas famílias, da *insegurança alimentar delas*. Em nenhum momento, nem no próprio questionário [de diagnóstico]. E que, em minha opinião, um dos *principais elementos pra discutir pobreza rural é a questão da alimentação*. Não necessariamente a renda (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

(...). [por um lado] não existe uma simetria *dos dados com a realidade*. Por outro, Emater, assistência social, esses órgãos, eles não consideram essas diferenciações, não consideram ser quilombola, ser indígena. É uma pena, porque o Estado tinha *que reconhecer*, é complicado quando não veem a particularidade do público. Julgar todos sabem (...) tinha gente que *não tinha prática de agricultura*, antes era pescador porque tinha o rio, mas depois que fez a barragem do Projeto Jaíba não chega a água lá, e eles começaram a trabalhar com a terra, aí é fácil falar “esse povo não planta”, “não trabalha”, e a história, e a exclusão? A gente tem exercitado trabalhar com comunidade tradicional, que é essa riqueza de pluralidade, e aprendido mais do que ensinado (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Fraser (2007) aborda noções como a de identidade, diferença e direitos culturais, e trata do acionamento da universalidade e da diferença em termos de direitos sociais a partir de políticas de redistribuição e reconhecimento. Essa discussão que geralmente é polarizada em políticas de classe e de identidade (os aspectos econômicos versus os simbólicos) é abordada pela autora como provenientes de linhagens filosóficas distintas, isto é: uma ligada à moral e outra à ética, respectivamente, e mobilizam repertórios reivindicativos diferenciados, a saber: um de justiça (condições sociais e econômicas de igualdade e universalismo) e um de boa vida (respeito a especificidades coletivas e a valores comunitários específicos).

A autora defende que é possível integrar redistribuição e reconhecimento sem sucumbir a uma esquizofrenia filosófica (FRASER, 2007, p. 105), desde que haja uma reconstrução e volta do reconhecimento ao campo da moral. Nesse sentido, reconstrói a política de reconhecimento da perspectiva de *reivindicação por justiça* e traz o reconhecimento para o campo da moral argumentando que a política de reconhecimento e a de identidade expressam modelos distintos, sendo o segundo esvaziado da noção de *direito social* e de *justiça*. O reconhecimento, por sua vez, não seria a “identidade específica de um grupo”, mas a condição desse grupo estar participando da vida social (FRASER, 2007, p. 107), e o não reconhecimento, por sua vez, “não significa depreciação e deformação da identidade de grupo” (idem), como geralmente tem sido colocado nas políticas de identidade, ao contrário, ele significa “*subordinação social* no sentido de ser privado de *participar como um igual* na vida social” (FRASER, 2007, p. 107, destaque no original). Segue Fraser (2007, p. 107):

Reparar a injustiça certamente requer uma política de reconhecimento, mas isso não significa mais uma política de identidade (...), ao contrário, isso significa uma política



que visa a superar a subordinação, fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, capaz de participar com os outros membros como igual.

Conseqüentemente, segundo a autora, considerar simplesmente a fusão entre reconhecimento e redistribuição também é problemático uma vez que há a necessidade de historicizar os processos, tendo em vista a complexidade de articulação entre os atores sociais, o estabelecimento de demandas e combinações emancipatórias múltiplas. No caso do Norte de Minas e, em especial, nos trechos de entrevista sobre a seleção das famílias no Quilombo do Gorutuba e a partir do ponto de vista do ator implementador, a “política” redistributiva expressa no Plano Brasil Sem Miséria Rural, ao passar pelo crivo da mediação que compreende as necessidades e as distintas estratégias emancipatórias que, no caso, estão relacionadas ao direito tradicional, o reconhecimento nos termos de Fraser (2007) de reivindicação por justiça, constituiu-se, na prática, em traduções territorializadas acerca da faixa de renda, tendo sido incorporadas em um processo amplo por integração do sujeito à sociedade de modo a fortalecer o rompimento com a subordinação social e privação de participar como igual, pelo fato de pertencer a um grupo específico da sociedade local (os chamados quilombolas).

E é justamente nesse sentido que os últimos trechos de entrevista explicam que, no primeiro momento, a *fragmentação* da atuação na ATER Serra Geral (em sentido literalmente oposto à concentração da atuação, na ATER BSM e em Poções) empenhou-se em contemplar a maior parte possível de comunidades, na perspectiva de expor, por um lado, (i) as necessidades de reconhecimento e, conseqüentemente, (ii) a existência de subordinação social e a privação de participação na vida social e, por outro, (iii) os limites do caráter redistributivo do Plano, por ser seletiva, mas que, do ponto de vista do exercício por reconhecimento, ser direcionada às comunidades tradicionais, proporciona sustentação a *processos emancipatórios* em curso. Nesse sentido, e já passando para o próximo trecho de entrevista, a opção da instituição de ATER em questão, assumindo as dificuldades inerentes à escolha, priorizou fortalecer processos em todas as comunidades possíveis, distribuindo as famílias. O trecho abaixo é mais claro:

[Daniela: *essa fragmentação é o quê exatamente?*]. Ah tá, aí tem um detalhe. O quê que acontece? Essa fragmentação é pelo fato de, na lista, [ter] duas famílias aqui, duas lá, e acolá. Eh..., teve técnicos da Emater, por exemplo, que eu conversando, usaram uma estratégia totalmente diferente da nossa, falaram assim: “eu peguei e escolhi as comunidades mais perto do meu município de atuação e selecionei todas as famílias que estavam na lista e eram de lá”. Nós não! Tem a comunidade Pau d’Óleo, que na lista original tinha 30 famílias, mas quando você vai fazer o pente-fino baixava para 8. Entendeu? Nesse caso, alguns técnicos da Emater não fizeram isso, acredito que a maioria não fez. Eles pegaram o que estava próximo. Por exemplo, **tem uma comunidade em**

**Jaíba** – as comunidades do quilombo do Gorutuba são as mais distantes dos municípios, é como se fosse assim, [começa a desenhar numa folha] o quilombo tá aqui, esse aqui é o rio Gorutuba, (...) aqui é assim ó, as pontas de cada município, os cantos todos [de cada município] se encontram aqui, no quilombo, [no município] de Jaíba, Monte Azul, Catuti, Pai Pedro, Mato Verde e vai; então eles estão na franja, no final... Aqui são sete municípios! O quilombo está no encontro de sete. Estão naquela franja, com dificuldade de acesso à estrada – **nós escolhemos lá!** *Pra nós, é estratégico as comunidades quilombolas.* Então o técnico foi lá, até não gostando muito, foi lá na comunidade de Canudos, mais de 60 km da cidade, entendeu? Estrada péssima. E todas as famílias que tinham condições lá, entraram. E a gente usou esses dois critérios pra chegar – a partir da nossa avaliação e a dos parceiros – a quem precisava mesmo (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

A gente tem parceria com a FIAM, ligada à FAO, que trabalha com *direitos humanos*, e aqui ela apoia o Quilombo Brejo dos Crioulos e os vazanteiros. Ela *dá a visibilidade internacional* ao que tem acontecido. A parceria, na verdade, é uma rede de parceiros [rede da agrobiodiversidade]. (...). Por exemplo, a comunidade Brejos dos Crioulos e o Quilombo da Lapinha estão num momento *bem tenso* agora. Brejos dos Crioulos teve o decreto de desapropriação assinado (vai fazer 2 anos), mas os fazendeiros estão resistindo bastante lá, contratando pistoleiro, um conflito muito delicado. A rede de parceira tem politizado muito a questão da forma como está sendo feita essa criminalização dos quilombolas. Aqui é muito forte o clientelismo, o coronelismo, e a justiça trabalha, muitas vezes, no direito dos grandes fazendeiros. Nessa parceria entra ainda promotoria, pesquisadores... é isso que a gente chama de *rede sociotécnica*. A gente trabalha muito... é... até uma das importâncias da sua presença aqui é essa, porque pra gente, o nosso trabalho também é muito respaldado pela academia, e a gente também acha importante estar gerando materiais, não só para dar visibilidade à luta das comunidades, mas também para engrandecer a nossa leitura sobre essas questões (trecho de entrevista coletiva: colaboradores do CAA/NM, nov./2014, destaque nosso).

De acordo com o tratado no capítulo 1 desta tese, no Norte de Minas a organização territorial da atuação das instituições de ATER está afinada com seus respectivos princípios e missões. Para o CAA/NM, a atuação é baseada (i) na existência de comunidades tradicionais, em uma diversidade de expressões e grupos sociais, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, indígenas e quilombolas, (ii) na diversidade de ambientes e (iii) nas distintas relações que esses povos estabelecem com ambiente. Assim sendo, o “Pra nós, é estratégico as comunidades quilombolas” explica que, seja qual for o instrumento da ação pública ou o projeto junto à cooperação internacional e demais parcerias, a atuação será junto às comunidades tradicionais enquanto portadoras de direitos sociais, territoriais e tradicionais.

A fragmentação no processo de seleção das famílias, no primeiro momento do Plano Brasil Sem Miséria Rural (Chamada nº 01/2011), caracterizou-se como uma possibilidade de encorajamento dos múltiplos processos locais e do próprio trabalho de assessoria *produtiva e territorial* porque, em última instância, tal opção se materializa em projetos (uma Horta PAIS, uma cisterna, um biodigestor, um projeto de avicultura, de bovinocultura, de suinocultura, de horticultura etc.). O *projeto* como instrumento da ação pública, tal qual estudado por Gilles Pinson (2004) para compreender a política urbana (*la politique de la ville*), ao ser abordado

não como uma sequência de ações, mas como *um modo de ação* pode revelar mais do que os objetivos de uma dada política pública, pode revelar (i) os processos de valorização do conhecimento local, (ii) as experiências de organização do território, (iii) os laços de solidariedade afirmando, assim, (iv) as identidades de ação e reunindo (v) os grupo de atores em torno de objetivos comuns.

Para Pinson (2004, p. 201) o projeto é antes de tudo “um instrumento de mobilização social” por colocar sistematicamente em relação “uma situação existente no território” e “os objetivos da ação pública”. Do confronto dessas perspectivas, as apropriações daí resultantes vão afirmar vontades políticas e posicionar as instituições pelo tipo de projeto que realizam. Para o autor, ter um projeto é ter capacidade de operacionalizar *uma intenção*. Se um projeto permite afirmar uma intenção política, ele é também responsável por fazer existir e/ou exprimir redes de atores. No caso do Norte de Minas, segundo o apresentado até aqui sobre os atores implementadores do Plano Brasil Sem Miséria Rural, é possível afirmar, de uma parte, que CAA/NM e Emater/MG pertencem a dinâmicas territoriais específicas – não necessariamente excludentes porque na interface estão atores humanos e não humanos dotados de agência e que têm exigido, por vezes, negociações e condições para acordos possíveis – que se configuram em distintos sistemas locais de ação pública e que constroem e implementam decisões. De outra parte, e em consequência da primeira, essas instituições detêm capacidades e objetivos distintos de operacionalizar uma intenção (um projeto), conseqüentemente, distintas objetivações do real, como será retomado no próximo capítulo, quando serão tratados os projetos de inclusão produtiva do Plano.

Neste capítulo 4, portanto, propôs-se apresentar o Plano Brasil Sem Miséria Rural a partir dos elementos programados e dos elementos discricionários. Destacou-se o eixo de inclusão produtiva ao que se refere exclusivamente à relação entre dois de seus instrumentos: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Desse modo, a primeira seção apresentou a função da assistência técnica e extensão rural para a inclusão produtiva e, a segunda, evidenciou a existência de redes de interações específicas a partir da dinâmica de seleção das famílias prioritárias para o Plano.

Em conjunto, as seções deste capítulo permitiram compreender:

(i) a implementação do Plano *em perspectiva*, isto é, as noções de pobreza (na esfera do Estado e do território), as estratégias políticas de *identificação* (na esfera do Estado) e de

*seleção* das famílias (na esfera do território), os modos habituais de agir e a *elaboração* de regras de aplicação entre os atores implementadores, principalmente com a Busca Ativa, que permitiu desconcentração administrativa *da identificação das famílias*, caracterizando-se no Norte de Minas, por um lado, como um *ajuste autorizado* às distorções da lista (uma espécie de institucionalização das distintas formas de fazer) e, por outro, como *controle social* que atribuiu ao local agência, e certa autonomia na identificação e seleção.

(ii) como que *os efeitos* da intervenção pública governamental na ordem local (isto é, sobre os denominados sistemas locais de ação pública, e estes efeitos puderam ser observados por *sua forma*, a existência de duas redes de interação, na qual cada uma compartilha valores e objetivos, e *sua capacidade de operacionalizar uma intenção*) puderam ser capitados por meio da apropriação e tradução, e evidenciaram três aspectos: 1) as relações e universos distintos conectados como, por exemplo, o do *conflito* em torno do acesso à terra e o do *reconhecimento* de direitos sociais e tradicionais com o da não *simetria dos dados com a realidade*, dentre outros; 2) as dinâmicas que tornaram possíveis a emergência de novas categorias como, por exemplo, unidades domésticas em oposição à unidade produtiva (no caso das famílias quilombolas) e a necessidade de interpretação, ajuste e conexão de mundos, isto é, o dos dados e o da realidade; 3) as interdependência entre atores humanos e não humanos, ou seja, o terceiro tipo de efeito da intervenção pública sobre os sistemas locais que pôde ser observado nos dados da pesquisa de campo diz respeito ao papel central de atores não humanos como, por exemplo, a DAP e a lista de beneficiários. Esses objetos dotados de agência, ao longo do processo de implementação, tornaram-se mediadores e interferiram diretamente nas decisões por *engendrar* dinâmicas e *organizar* relações de poder. Portanto, a atividade de tradução se expressou pelos deslocamentos e engajamentos dos atores humanos e não humanos.

Por fim, o capítulo permitiu (iii) compreender ainda a *rede sociotécnica como expressão* do sistema local de ação pública. Ao considerar que estes sistemas contribuem para a compreensão da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, a partir dos efeitos da intervenção pública sobre a ordem local, se constatou também, que tais sistemas são dinamizados por redes já existentes e compostas de múltiplos atores.

I – A emissão de DAP para os (as) agricultores (as) familiares dos Grupos "A" e "A/C" é efetuada pelos seguintes Órgãos e Entidades: a) **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**, ou ainda, por Órgão ou Entidade a ela conveniada para tal finalidade. b) **Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA)** – por intermédio da Unidade Técnica Estadual ou da Unidade Técnica Regional, ou ainda, por Órgão ou Entidade a ela conveniada para tal finalidade.

II – A emissão de DAP para os demais agricultores (as) familiares, incluindo-se aqueles (as) do Grupo "B", é efetuada pelos seguintes Órgãos e Entidades: a) **Instituições Estaduais Oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural**; b) **Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)**; c) **Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)** e suas Federações Estaduais por meio de suas unidades operacionais - os Sindicatos a elas formalmente filiados; d) **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)** por meio de suas unidades operacionais - os Sindicatos e Associações a ela formalmente filiados; e) **Associação Nacional dos Pequenos Agricultores (ANPA)** por meio de suas unidades operacionais – as Associações ou Sindicatos a ela formalmente filiados; f) **Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CAPB)** por meio de suas unidades operacionais - os Sindicatos a ela formalmente filiados; g) **Fundação Instituto Estadual de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" (Itesp)**; h) **Fundação Nacional do Índio (FUNAI)**; i) **Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)**; j) **Confederação Nacional dos Pescadores e suas Federações Estaduais** por meio das unidades operacionais - as Colônia de Pescadores (as) a elas formalmente filiados; e os Institutos de Pesca Estaduais; l) **Fundação Cultural Palmares**; m) **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)**; n) **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**; o) **Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA)**; p) **Associação das Mulheres Quebradeiras de Coco de Babaçu (AMIQCB)** – para atuação exclusiva com extrativistas. q) **Instituto Estadual de Florestas (IEF)** – para atuação exclusiva no Estado do Amapá. r) **Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ)** – com atuação exclusiva junto aos assentamentos estaduais no Estado do Rio de Janeiro s) **Associação Camponesa Nacional (ACAN)**.



**Figura 28:** projeto produtivo de suínos, Comunidade Barreiro, em Espinosa/MG, set/2013.  
Fonte: Fotografia da autora.



**Figura 29:** PAIS de Frederico Gomes Barbosa, Comunidade Pajeú, Janaúba/MG, abril/2015.  
Fonte: Fotografia da autora.

## 5 CONTROVÉRSIA SOCIOTÉCNICA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA RURAL: PONTOS DE VISTA SOBRE OS *PROJETOS* E IDENTIDADE DE AÇÃO

Pelo exposto até aqui, argumenta-se que a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas pode ser compreendida como uma territorialização da ação pública (i) pela *desconcentração administrativa* que tem exercitado, ao delegar às agências estatais e também às organizações da sociedade civil a execução de ações de enfrentamento da pobreza rural; (ii) pela *descentralização política* que tem fomentado, ao atribuir localização do público (identificação e seleção de famílias) aos atores implementadores e suas redes (mesmo com limitações); (iii) pela forma e objetivo com que esses atores estão organizados no território – isto é, pela *organização territorial da atuação* e pela distinta *apropriação e tradução* que fazem das políticas públicas – que têm contribuído para nutrir protagonismo de grupos sociais. Essa aproximação de duas escalas de ação muito distintas – a saber, a do Estado nacional e a do território – torna-se mais explícita no Norte de Minas por meio do projeto de inclusão produtiva e do projeto de suporte com a Embrapa, que expõem modos de ação e controvérsias sociotécnicas e que faz propor que no Norte de Minas a territorialização da ação pública é também produto de coprodução.

Nas Ciências Sociais, a coprodução tem trajetória nas distintas linhagens dos Estudos Sociais sobre a Ciência e a Técnica (ESCT) e pode ser observada nos estudos de David Bloor, (1982), de Harry Collins (1985) e Bruno Latour, (1994), para citar alguns. Nesses estudos, a coprodução tem como ponto comum a busca por conceitos que expliquem *fenômenos híbridos*, isto é, que deem conta de explicar as experiências humanas provenientes do encontro entre a ciência, a técnica e o social. Dentre esses pioneiros citados, Latour (1994) e os autores da teoria ator-rede (CALLON; LATOUR, 1981; CALLON, 1984; CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2001) elaboraram os pilares do debate acerca da coprodução entre sociedade e natureza ao colocarem no mesmo plano analítico atores humanos e não humanos.

No livro “Jamais fomos modernos”, Latour (1994) explica que a separação entre sociedade e natureza é uma construção humana, ocidental, que nunca chegou efetivamente a acontecer. A complicação proveniente disso, segundo o autor, expressa-se no fato de que os intelectuais passaram a não saber muito bem como classificar fenômenos “estranhos”. Uma de suas contribuições inovadoras é que ele parte da noção de rede sociotécnica para explicitar que os objetos naturais e os sociais devem ser compreendidos como atores em uma rede

interdependente. O autor reconhece agência aos atores não humanos que, de meros intermediários nos estudos sociológicos de até então tornaram-se “mediadores, ou seja, atores dotados da capacidade de traduzir aquilo que eles transportam, de redefini-lo, desdobrá-lo” (LATOURE, 1994, p. 80). A *mediação das coisas* ganha espaço na análise e, nesse sentido, aciona um idioma muito próprio para dar conta de explicar o híbrido que emerge da interface entre ciência, técnica e sociedade: o idioma da coprodução do mundo, no qual controvérsia, inscrição e tradução revelam, sobretudo, a *política* da ciência e da técnica.

Aplicado às políticas públicas, a noção de coprodução surge nos anos 1970 com autores norte-americanos para explicar a coprodução do bem público e a implementação de políticas públicas, tendo sido amplamente discutida nos anos seguintes em países da Europa (OSTROM, 1996). Autores como Bjur e Siegel (1977) e Kiser e Percy (1980), dentre outros, defenderam que, por meio da noção de coprodução, seria possível reduzir custos e ampliar a qualidade dos serviços públicos uma vez que Estado e cidadãos se engajassem em uma ação conjugada. A noção foi mobilizada também para explicar atividades na administração pública e indicar (i) que o Estado não está sozinho na gestão das políticas públicas (VAILLANCOURT, 2009), (ii) que o compartilhamento de poderes e de responsabilidades são centrais (PESTOFF, 2006), e (iii) que o próprio processo de coprodução não é dado *a priori*, ele é sempre fruto de ação coletiva (ZUINDEAU, 2000; CEFAÏ, 2007).<sup>79</sup>

Nessa perspectiva, a noção de coprodução tem contribuído em grande medida para os estudos sobre ação coletiva (RIBEIRO; ANDION; BURIGO, 2015) e/ou ação pública. Nos estudos franceses, por exemplo, a coprodução tem contemplado fenômenos que comportam relações entre atores públicos e privados no desenvolvimento econômico de territórios (LORRAIN, 1993, 1995, 1998); o papel dos coletivos locais na implementação de políticas públicas (de meio ambiente, de turismo, e territorial); processos de descentralização orçamentária (AMADA, 2005); atores privados e política internacional (BENHAÏN, 2015) etc., sendo recorrente a utilização do termo “coprodução da ação pública”. Sob esta terminologia também têm sido mobilizadas noções provenientes dos ESCT para somar às análises das interfaces com o Estado como, por exemplo, a noção de controvérsia, que ganhou espaço importante no quadro de reflexão sobre a construção dos problemas públicos e cenários políticos, principalmente nos estudos franceses. Para análise da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, entende-se que a noção de controvérsia,

---

<sup>79</sup> Para mais informações, ver também: Salm e Menegasso (2010); Marschall (2004).



assim como a de tradução e a de rede sociotécnica, contém elementos explicativos para o tratamento dos dados da pesquisa de campo.

De forma simplificada, a controvérsia refere-se a uma sequência de discussões e apontamentos entre pontos de vista divergentes sobre um sujeito (LASCOUMES, 2010b). Uma das maneiras de se abordar as controvérsias é considerando-as tempo de *indagação* e de *estabilização* de questões, nos quais a diversidade de dimensões, a pluralidade de atores engajados em temas e os caminhos de ação possíveis são vistos (*envisagées*) antes das tomadas de decisões políticas (*clôture politique*) (LASCOUMES, 2010b, p. 172). Embora no domínio social as controvérsias tenham sido percebidas de maneira negativa, segundo Lascoumes (2010b, p. 173, livre tradução), são os estudos sobre as controvérsias sociotécnicas, com base na sociologia das controvérsias tecnológicas de Michel Callon, que “melhor têm mostrado a que ponto o desenrolar das controvérsias repousa sobre as escolhas dos argumentos e da eliminação de atores”. Nesse sentido, “é no coração da controvérsia que tanto as identidades dos atores como as suas posições vão se definir” (idem).

Callon (1981), ao estudar o debate em torno das negociações sobre os méritos do veículo elétrico cogitado como meio de transporte nos anos 1960, argumentou que pela controvérsia foi possível (i) revelar a existência de inúmeras negociações que precederam as escolhas técnicas e as limitações dessas negociações, além de ter permitido (ii) adentrar um campo privilegiado para estudar os mecanismos pelos quais certas soluções que de início se colocam localmente acabam por se estender a toda a sociedade. Para Callon (1981), são características fundamentais das controvérsias: (i) a existência de um objeto técnico em jogo; (ii) a consideração de soluções simples; (iii) os grupos sociais envolvidos e seus interesses são numerosos e variados, no qual cada um defende interesses específicos e buscam privilegiar sujeitos, técnicas e modelos de desenvolvimento; por fim, (iv) as forças que se opõe ao longo da controvérsia tendem a se estabilizar e a permanecer, mesmo quando do silenciamento de um ator por outro (é esperado que nesses momentos as considerações científicas, técnicas, políticas e/ou econômicas fiquem evidentes, destacando os múltiplos interesses).

Sobre esse assunto, conclui o autor que “em uma controvérsia nada é mais importante que os *mecanismos* pelos quais se fixam as *identidades dos participantes*, os *papéis que desempenham* e os *sujeitos que abordam*” (CALLON, 1981, p. 394, destaque e tradução nosso) e que abordar as controvérsias é revelar, sobretudo, negociações a partir de lógicas próprias e daquilo que os atores sociais consideram como estável e justificado com base no que querem transformar (CALLON, 1981, p. 387). Nessa perspectiva, Lascoumes (2010b)

indica que quando uma controvérsia se desenvolve permite ainda estabilizar redes de atores e expressar componentes e efeitos da “disputa” tanto sobre os próprios atores quanto de suas questões, marcando – o que nos termos de Callon (1981) são denominadas de – identidades de ação. A controvérsia não se caracteriza como um momento de anomia social, ao contrário, pode se aproximar de uma construção sólida de *projetos comuns* que podem ser analisados por meio da realização (i) de inventário acerca das dimensões da situação (diversidade de conhecimentos em jogo, de sistemas de observação e de interpretação do real); (ii) do mapeamento da diversidade de atores que *se* manifestam e dos que *não têm* condições de se manifestar (distribuições de posições, configurações público/privado); (iii) de inventário da multiplicidade dos sistemas de interpretação elaborados pelos atores em função de suas experiências e de suas práticas; e (iv) de tomar a controvérsia como processo de aprendizagem que permite reconfiguração de relações entre os atores, conteúdo e formas de mudanças, isto é, na exposição pública de pontos de vista os saberes são evidenciados e confrontam e/ou exigem posicionamentos mais precisos (LASCOUTES, 2010b, p. 174-176).

Finalmente, a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas não é somente produto do Estado, visto que as relações que o circunscreve se transformaram em função de modos de ação, da *mediação das coisas* e das controvérsias sociotécnicas suscitadas, principalmente, em torno dos *projetos* fundamentais do Plano Brasil Sem Miséria Rural. Este capítulo, portanto, tem como objetivo analisar o projeto de inclusão produtiva e o projeto de suporte tecnológico. Para tal, a primeira seção discute o projeto de inclusão produtiva enquanto um modo de ação e objetivação do real destacando, por um lado, as apropriações e traduções dos mecanismos operacionais da Chamada e, por outro, a orientação técnica dos atores da extensão rural junto às famílias prioritárias do Plano. A segunda seção analisa o projeto de suporte tecnológico a partir de pontos de vista sobre a tecnologia e o desenvolvimento na superação da extrema pobreza enfatizando as controvérsias em torno da ciência, ora o tipo de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria Rural e as identidades de ação consolidadas nas controvérsias sociotécnicas.

## 5.1 O PROJETO PRODUTIVO: MODO DE AÇÃO E OBJETIVAÇÃO DO REAL

Dentre os objetivos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, apresentados no capítulo anterior, o de fortalecimento e/ou iniciação de uma atividade

agrícola ou não agrícola geradora de renda se constituiu no eixo articulador das demais estratégias de inclusão produtiva orientadas às famílias em situação de extrema pobreza rural. O programa de fomento custeou um projeto produtivo por família em situação de extrema pobreza rural no valor de R\$ 2.400, sendo este um recurso não retornável, isto é, as famílias não tinham que devolvê-lo da forma como funciona no crédito rural. O recurso foi enviado às famílias do Plano Brasil Sem Miséria Rural por meio do Cartão Cidadão ou do cartão do Programa Bolsa Família.<sup>80</sup> Cabe mencionar que não foram todas as famílias cadastradas no programa de garantia de renda que foram contempladas. Somente as em situação de extrema pobreza rural com DAP ativa e selecionadas pelas equipes de assistência técnica e extensão rural contratadas por meio de Chamada pública ou acordo de cooperação técnica, conforme apresentado no capítulo 4, que receberam o recurso.<sup>81</sup> Nesta seção, o programa de fomento será abordado em sua interface com a assistência técnica e extensão rural destacando-o, de um lado, (i) como um conjunto de atividades interdependentes no qual será considerada a equipe de assistência técnica e extensão rural e os arranjos administrativos institucionais, a execução das atividades previstas nas Chamadas e o sistema de informação dos projetos produtivos e, de outro, (ii) como um modo de ação no qual será discutida a orientação técnica, de investimento, e apresentada perspectivas das famílias em contextos de desejos e de conflitos ambientais.

### **5.1.1 O programa de fomento como conjunto de atividades interdependentes**

As Chamadas públicas de ATER (nº 01, 02 e 03 de 2011) definiram as características quanto à qualificação e composição da equipe técnica estabelecendo que, para a execução das atividades, fossem necessárias *equipes multidisciplinares* e que o perfil dos/as técnicos/as deveria contemplar formação de nível técnico ou superior em ciências agrárias, humanas ou sociais<sup>82</sup>, com experiência profissional no território ou microrregião, com preferência para os formados em escolas agrotécnicas e/ou instituições de ensino da região do trabalho, com

---

<sup>80</sup> O Cartão do Programa Bolsa Família é um cartão magnético no qual consta o número de identificação social (NIS) e o nome completo do responsável pela família e se trata do meio pela qual as famílias realizam mensalmente o saque do auxílio junto às agências da Caixa, Caixa de autoatendimento, Casa Lotérica e Correspondente Caixa Aqui. No caso do recurso do fomento produtivo, os R\$ 2.400 foram liberados, inicialmente, em três parcelas, e depois em duas.

<sup>81</sup> Segundo Schröder e Camboim (2015), “entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014 foram incluídas 147,4 mil famílias no Programa de Fomento, para as quais já foram transferidos mais de R\$ 300 milhões” (SCHRÖDER; CAMBOIM, 2015, p. 92). Consideradas todas as ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria, foram investidos R\$ 10 bilhões de reais desde 2011 nas regiões e na produção dos agricultores familiares mais pobres (MELO *et al*, 2015, p. 29).

<sup>82</sup> A Chamada nº03/2011 destaca também a possibilidade para profissionais da área da saúde.

residência no município e, no caso das Chamadas nº 01 e 02, com experiência em abordagem de gênero. Na Chamada nº 03, além de experiência em ATER para comunidades quilombolas e demais povos tradicionais e experiência com ATER para mulheres, definiu-se também como uma das exigências a formação em temas como agroecologia, sistemas de produção sustentáveis, desenvolvimento rural e “questão quilombola” (BRASIL, 2011d, 2011e, 2011f).<sup>83</sup> Do mesmo modo, a Chamada definiu o perfil do coordenador da equipe técnica<sup>84</sup> e a experiência profissional esperada, conformando quadro avaliativo com pontuação para (i) o coordenador, (ii) cada um dos técnicos, (iii) o caráter multidisciplinar da equipe e (iv) porcentagem mínima de mulheres para trabalhar junto às famílias selecionadas<sup>85</sup>.

O Quadro 12 apresenta a pontuação máxima dos itens, e evidencia, portanto, a *expectativa* em relação à presença de mulheres e à multidisciplinaridade das equipes e, também, que no percurso das publicações das Chamadas a experiência dos/as técnicos/as passou a ser mais valorizada em termos de pontuação, tendo havido um movimento de crescimento da pontuação.<sup>86</sup>

**Quadro 12:** critérios de avaliação da equipe técnica e pontuação máxima, por Chamada.

Item	Critério	Pontuação (nº01/2011)	Pontuação (nº02/2011)	Pontuação (nº03/2011)
Coordenador da equipe	Formação do coordenador	70	60	100
	Experiência de trabalho em ATER no território/microrregião			
	Experiência de trabalho com políticas públicas de enfrentamento de pobreza			
Experiência dos	Experiência de trabalho em ATER no	50	100	130

<sup>83</sup> O CAA/NM concorreu e ganhou outras Chamadas públicas como, por exemplo, a Chamada de Sustentabilidade, cuja qualificação e composição da equipe respeitaram as orientações estratégicas relativas ao tema da sustentabilidade; Chamada de Agroecologia, da mesma forma, isto é, com definições para a composição da equipe técnica a partir das temáticas em questão. Aqui temos por base somente as primeiras Chamadas de ATER para o Plano Brasil Sem Miséria Rural, no Norte de Minas. O importante a se evidenciar é que cada Chamada tem suas especificidades e características e limitações. Para consultar parte significativa das Chamadas públicas publicadas pelo MDA, consultar: <http://www.mda.gov.br/sitemda/chamadas-publicas> <acessado em 12/08/2016, às 09h40min>.

<sup>84</sup> Cada Chamada pública de ATER definiu ainda uma relação de número de coordenador por grupo de técnicos, isto é, para as Chamadas nº 01, 02 e 03, o cálculo foi um coordenador de nível superior para um grupo de até 15 técnicos. Da mesma forma, estabeleceu a relação de um técnico para acompanhar 80 famílias. Essa proporção não é fixa e cada Chamada determina a relação entre coordenador/técnicos e técnicos/agricultores.

<sup>85</sup> Em caso da necessidade de substituição de técnico, a Chamada esclarece: “Qualquer alteração da equipe técnica apresentada inicialmente deverá ser autorizada pelo contratante, mediante apresentação de currículo equivalente ao perfil do técnico contratado que está sendo substituído, sendo vedada a modificação do quantitativo da equipe técnica ou do percentual de mulheres na equipe apresentada na proposta técnica” (BRASIL, 2011d, p. 45).

<sup>86</sup> As Chamadas públicas em seus anexos sobre os critérios de seleção das instituições de ATER discriminaram os critérios em variáveis e a pontuação total de cada variável. Contudo, para o objetivo desta seção, julgou-se que apenas as informações tratadas no quadro ajudam na construção do argumento. As demais informações podem ser consultadas em Brasil (2011d; 2011e; 2011f).

técnicos	território/microrregião			
	Residência no município			
	Formação em escolas/instituições da região de trabalho			
Equipe multidisciplinar	Formação dos técnicos	100	100	100
Composição da equipe	Relação de técnica por técnico	200	200	100*
<b>Total máximo de ponto da Equipe técnica<sup>87</sup></b>		<b>420</b>	<b>460</b>	<b>430</b>

Fonte: elaborado pela autora, agosto de 2016.

\*Essa pontuação esteve discriminada em 60 pontos para técnicos provenientes de comunidades quilombolas e 40 pontos para relação técnica por técnico.

### 5.1.1.1 Organização institucional interna e externa

No Norte de Minas, junto às instituições de ATER que implementaram o Plano Brasil Sem Miséria Rural, as estratégias para lidar com essas *expectativas* e outras questões relacionadas à Chamada foram múltiplas e podem ser analisadas em relação (i) à *equipe multidisciplinar* frente à atuação individualizada; (ii) à *porcentagem mínima de mulheres* para trabalhar junto às famílias e o *porém-institucional*; (iii) à *forma de pagamento* do MDA para as instituições de ATER e, de um lado, às fragilidades de vínculos de trabalho e, de outro, à sobreposição de recurso de pessoal; (iv) à *capacitação da equipe*; e, (v) por fim, em relação ao arranjo institucional *de financiamento local* da ATER face à forma de pagamento.

[i] [da] parte da própria assistência técnica, eu achei “interessante” [parece querer utilizar outra palavra]. No caso da gente uma dificuldade do próprio programa – que eu acho – é que pra trabalhar a família de forma mais coesa, *o normal* seria dois técnicos: *um da área agrônômica* e *um da área social*, [e] no programa aceitou que *fosse individual*. Então *eu tinha dificuldades com questões sociais*, quando que na equipe nossa tinha duas [extensionistas de] bem-estar social. E [do lado delas], tinham [dificuldade] de estar tratando *de questões mais técnicas* e ficavam se reportando a gente. Isso demandou tempo, a resposta demorou um pouco pra chegar ao produtor. (...). *Achei estranho* porque tinha território que tinha *enfermeiro atendendo o programa!* Eu achei estranho porque uma enfermeira fazendo extensão rural e atendendo na área produtiva é complicado. (...). [ii] Então-assim, às vezes, nós tivemos dificuldade [porque] num município nosso uma técnica pediu demissão da empresa e o MDA não aceitou que entrasse um agrônomo no lugar de outro agrônomo [no caso, no lugar de uma agrônoma]. Tinha que ser mulher! Tinha que ser mulher e ter mestrado! [Não podia trocar] mas os agricultores podiam ficar prejudicados sem técnico e sem implementação do programa, e ficou prejudicado. [Daniela: *vocês não colocaram outra pessoa?*]. Não. A Emater tem dificuldade porque não pode contratar sem concurso, só pode contratar através de concurso, então tem essa dificuldade porque a gente tem que *transferir uma pessoa de um local pra outro, e isso é complicado* (...), e ainda mais tendo que ser agrônomo, e mulher ainda. Aonde ia encontrar essa pessoa? É uma coisa complicada, e de repente você até encontra, mas a Emater vai tirar uma pessoa lá do local dela, onde ela mora, tá com a família e deslocar

<sup>87</sup> Os critérios de seleção do MDA, para selecionar as instituições de ATER, são compostos por 3 blocos avaliativos: bloco 1 experiência da instituição; bloco 2 proposta técnica; bloco 3 equipe técnica. Cada bloco tem uma pontuação máxima.

para outro lugar? (trecho de entrevista: agrônomo, representante 3 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

[i] Eu vim pra cá porque tinha aquela *exigência do MDA de ter uma porcentagem de mulheres trabalhando*, e como na Emater a gente só entra por concurso saíram catando [mulher para ser deslocada para atender o BSM]. No meu caso, *como eu não sou casada, vim eu*, mas-assim normalmente gera transtorno a mudança. Acaba cansando. Eu já andei vários municípios. Agora mesmo que acabou o programa [o Plano], já vou ser transferida pra outro lugar (trecho de entrevista: agrônoma, representante 4 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

A proposta de equipe multidisciplinar contida nas Chamadas públicas de ATER nº 01, 02 e 03, para atuação com famílias de agricultores/as e agricultores/as quilombolas em situação de extrema pobreza rural, fortemente orientada pelos critérios de seleção da instituição de assistência técnica e extensão rural, encontrou seu primeiro obstáculo quanto à execução dentro mesmo da própria Chamada, que, ao também determinar que cada técnico acompanhasse 80 famílias, inviabilizou a proposta multidisciplinar, exigindo da instituição de ATER *ajustamentos* quanto à estratégia de encaminhamento das demandas provenientes dos agricultores. Ao designar um técnico para cada 80 famílias, profissionais da área de Humanas foram responsabilizados pelo projeto produtivo. O contrário também se fez. Isto é, técnicos da área produtiva se responsabilizaram por demandas de cunho social. Embora, proporcionalmente, atividades relacionadas à área produtiva tenham tido mais centralidade no Plano. A exigência contratual quanto à porcentagem mínima de mulheres e a pouca flexibilidade da instituição de ATER quanto à contratação fizeram com que a Emater/MG deslocasse extensionistas-mulheres para os escritórios onde seriam implementadas as ações do Plano. Essa estratégia não foi exclusiva do Plano Brasil Sem Miséria Rural, a instituição já operava com esse arranjo de deslocamento de servidores para atuar em *programas especiais* – que são projetos por tempo determinado, que, a propósito, tornou-se inclusive um cargo na instituição: extensionista de programa especial. Na não existência de um profissional nos termos exigidos<sup>88</sup>, a meta para o município não foi cumprida.

[iii] Nós trabalhamos com a equipe *por produtos*. O pessoal fazia a atividade e recebia, na medida em que encaminhava os documentos – a comprovação. Isso pensando na forma como o CAA era pago. Hoje a gente reconhece que talvez não tenha sido o melhor formato. A gente já tinha uma experiência desse tipo entre instituições, mas nunca com o nosso colaborador. No Nutri-Minas, por exemplo, tinha essa experiência, porém era de instituição para instituição; o CAA transferia o recurso para a UNICAFES. Então-assim, de certa forma, a gente faz uma avaliação que provavelmente a gente não deve trabalhar mais dessa forma, [porque] *outras demandas surgiram* – além das previstas no contrato – e a gente *nem sempre conseguia pedir para os técnicos (...)* [porque] esses técnicos *não foram tão orgânicos* como geralmente um colaborador do CAA é. Esse formato também foi porque [os técnicos] tinham outra atividade de trabalho, por exemplo: de consultoria

---

<sup>88</sup> Nas Chamadas públicas de ATER, a partir de 2012, a exigência mínima de mulheres foi revista.

para cooperativa de leite na região (...), prestação de serviços para sindicato, professor, um tinha um pequeno comércio (...) (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

[iii] Essa questão dos técnicos, num município pequeno, o trabalho é muito difícil, e a demora em receber foi fazendo com que o técnico desistisse e procurasse outra coisa. Teve muita troca de técnico (...) (trecho de entrevista: assistente social, representante 2 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

[iii] Acho que a gente não teve nenhuma experiência de *enviar um produto* [para o MDA] e *receber em menos de dois meses* (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

A forma de pagamento *por produto* para o técnico foi pensada em função da forma como a instituição era paga pelo MDA, isto é, a cada entrega de produto: a entrega do diagnóstico, por exemplo, de todas as 800 famílias de agricultores/as da Chamada nº 01 caracterizou-se como um produto, em seguida, a comprovação da realização de reuniões de mobilização e entrega de sementes – realizada por meio de uma lista de presença dos participantes da reunião e do ateste individual de cada um dos agricultores – caracterizou-se como outro produto, e assim sucessivamente com as demais atividades (cf. quadro 13). Esse mesmo arranjo foi orquestrado para o pagamento dos colaboradores contratados para atuar no Plano Brasil Sem Miséria Rural e, conforme mencionado em trecho de entrevista acima, conteve uma série de fragilidades quanto ao vínculo de trabalho, o tempo de espera do pagamento e a substituição frequente de técnicos e, sobretudo, quanto à *orgânicidade* geralmente esperada de um colaborador. “Demandas surgiram”, “além das previstas no contrato”, e pela equipe técnica ser paga por produto, o coordenador da Chamada nem sempre conseguiu encaminhá-las junto aos técnicos, visto a dificuldade de transformá-las em salário.

Por outro lado, se para a instituição – que se caracteriza como uma organização não governamental – a agenda de pagamento de seus colaboradores esteve vinculada, nessa primeira Chamada, a forma como a própria instituição era paga pelo governo federal, na instituição governamental a situação era, no mínimo, confortável se observado que, por ser uma estatal, já existe recurso para pagamento de corpo técnico, e mesmo assim contou com o emitido pela Chamada também para tal objetivo.

**Quadro 13:** atividades do Plano previstas nas Chamadas nº 01, 02 e 03 de 2011.

Atividades/Chamada nº 01/2011	Atividades/Chamada nº 02/2011	Atividades/Chamada nº 03/2011
1ª diagnóstico da UPF*	1ª diagnóstico da UPF*	1ª diagnóstico da UPF*
2ª reunião de mobilização	2ª reunião de mobilização	2ª diagnóstico participativo da comunidade
3ª planejamento do projeto de estruturação produtiva e social familiar	3ª planejamento do projeto de estruturação produtiva e social familiar	3ª planejamento do projeto de estruturação produtiva e social familiar e coletivo
4ª visita técnica de orientação	4ª visita técnica de orientação	4ª Oficina de capacitação de

produtiva e acesso ao mercado	produtiva e acesso ao mercado	caráter educativo e educacional
5ª curso sobre utilização de tecnologia apropriada	5ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	5ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado
6ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	6ª curso sobre utilização de tecnologia apropriada	6ª dia de campo
7ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	7ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	7ª reunião de avaliação dos resultados alcançados
8ª reunião sobre formas de organização social	8ª reunião sobre formas de organização social	8ª atividade de recreação para crianças de caráter obrigatório em todas as atividades
9ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	9ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	--
10ª visita técnica de orientação produtiva e acesso ao mercado	10ª reunião de avaliação dos resultados alcançados	--
11ª reunião de avaliação dos resultados alcançados	--	--

Fonte: elaborado pela autora, agosto de 2016.

**Observação:** as Chamadas públicas de ATER para o Plano Brasil Sem Miséria Rural, dos anos subsequentes, variaram relativamente quanto à sequência de atividades; para as demais Chamadas, as atividades foram agrupadas em duas grandes categorias, individual e coletiva, possibilitando aos implementadores ordená-las a partir das necessidades e demandas.

\* Unidade de Produção Familiar.

Conforme pode ser observado no Quadro, da primeira para a terceira Chamada há uma nítida modificação quanto ao número e ao tipo de atividades a serem desenvolvidas, que funcionou como um passo a passo simplificado. A elaboração desse passo a passo das atividades teve, no mínimo, dois objetivos principais: o primeiro de monitoramento e avaliação, sendo o Plano uma estratégia entre pastas ministeriais se fez necessária transparência nos procedimentos. E, o segundo, talvez menos evidente, o de estabelecer uma precificação, preço para cada atividade a ser executada já que o valor do serviço de ATER tem sido estipulado com base em atividades. Para cada atividade tem um cálculo que leva em conta o número de horas para executá-la, o número de famílias envolvidas, o profissional e o deslocamento necessário. Desse modo, a *precificação* das atividades também impõe, em última instância, uma ideia acerca do que é o trabalho e, sobretudo, uma ideia do que tem de ser o trabalho, sob a mediação de uma planilha. O cálculo da quantidade de atividades para execução do acompanhamento do projeto produtivo e demais questões foi sendo alterado, e na Chamada nº 03, pela especificidade do público, pesou mais para atividades coletivas.

[Para chegar ao valor de cada atividade] *você vai fazendo essa conta, do número de horas, de atividades, número de beneficiários e quantos técnicos são necessários, quanto eles podem trabalhar* e, a partir disso, inclusive com número de dias úteis, prevendo dia útil que, talvez, não vá a campo; tem que fazer toda essa previsão, que é através de *um modelinho que tem aqui no DATER*, muito bem feito, muito legal, *que é o cálculo do custo e de todos esses parâmetros*, uma planilha bem interessante (trecho de entrevista: representante 3 do Governo Federal, SAF/MDA, Brasília, março/2015, destaque nosso).



A *tabela de precificação* das atividades de assistência técnica e extensão rural foi alimentada pelo mesmo setor que veio mantendo o sistema de cadastro da DAP, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo esforço de tradução *do* mundo da extensão rural *para dentro* de uma planilha para dar preço às atividades pode ser equiparado à explicação de Callon (2003) sobre como o cientista no laboratório, da pesquisa confinada, passa a enunciar o mundo por meio de três traduções: *a primeira de transporte do mundo para dentro do laboratório* (ou do escritório, em Brasília), isto é, isolar as noções com potencial explicativo do fenômeno que se quer estudar (o trabalho da ATER, por exemplo); a segunda se caracteriza no *movimento de fazer falar as entidades isoladas para explicar esse mundo*, o que tem a dizer (por exemplo, as atividades de ATER, como elas explicam a extensão rural e a sua função). Callon (2003), ao estudar essa ciência confinada, explica que todas as energias do cientista estão em torno de produzir *inscrições* sobre uma folha de papel; fazer falar as entidades isoladas, por meio de seus instrumentos e métodos (ou leis, decretos e Chamadas, no nosso caso), para, em seguida, a terceira tradução – *a de retorno ao mundo lá fora*, isto é, e seguindo a nossa equiparação, a disponibilização da precificação das atividades, uma ATER reconfigurada, não mais como apresentada no mundo real, e sim traduzida de uma língua para outra, com múltiplos deslocamentos, resultado de um “transporte misterioso” que ninguém sabe muito bem o que considerou ou quais as intenções.

Outro ponto-chave desta subseção trata da capacitação da equipe, que também esteve na ordem do dia das preocupações e, segundo o trecho de entrevista, capacitar se fez necessário perante o fato dos técnicos serem novos no contexto *do* CAA/NM e precisarem de orientações acerca de como se posicionar segundo os princípios e a missão da instituição que, por mais que tivessem trajetória com os parceiros institucionais, não foram tão *orgânicos*.

[iv] A reflexão que a gente tem feito é sobre a *formação da equipe*, que é 60% nova: alguns de primeira oportunidade de trabalho, mas também nova no contexto do CAA. Não faziam parte do quadro da instituição, mas tinham trajetória com os parceiros. Muitos de primeiro contrato de trabalho. O que me preocupava o tempo todo é que *a gente não teve condições de fazer um processo de formação, nosso*. Tivemos algumas tentativas. Uma delas foi com uma professora da Unimontes. Ela veio e fizemos alguns diagnósticos juntos para capacitar os técnicos. O interessante é que *a maioria das famílias ficava com muito receio de perder o Bolsa Família* ao passar aquelas informações todas [do diagnóstico]. Eu fiz uma consulta no MDA se ia interferir nesse sentido, e o pessoal lá garantiu que não. Foi até engraçado que, nesse meio tempo, algumas famílias perderam o Bolsa Família, e o motivo pode ter sido por falta de criança ir à escola, não atualizou o cadastro, mas aí o pessoal já vinha apontar a gente (risos). Olha, foi um projeto muito tenso de modo geral, mas principalmente no início, até porque o próprio MDA não tinha clareza de muitos processos, e nós tivemos que fazer muita coisa a partir da nossa... *arriscando a partir do que a gente estava entendendo*. Quando a gente fazia

questionamentos, eles não tinham respostas (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

A qualificação é constante na instituição, desde os mais novos aos mais experientes, sem exceção, todos estão sempre se capacitando, refletindo e debatendo acerca do que estão fazendo, ao mesmo tempo em que reinventam tanto no nível técnico como no administrativo, como é o caso da polêmica orientação multidisciplinar de atuação individualizada que exigiu ajuste logístico e na composição dos conhecimentos em questão:

[i] Uma fragilidade foi a própria composição da equipe. *Fizemos a proposta técnica com uma equipe multidisciplinar*, como era incentivado: assistente social, biólogo, engenheiro agrônomo, técnico agrícola, zootecnista. *Só que aí foi estranho!* (...) Essa relação de 80 famílias por técnico – não que o CAA estaria disposto a infringir essa questão, mas ela é estranha. Ela coloca, por exemplo, *um assistente social na condição de acompanhar 80 famílias e tratar de atividades das Ciências Agrárias!* E aí que a gente tentou *contornar essa questão com as duplas*. Foi uma forma que a gente chegou de tentar contornar essa situação: alguém das Ciências Agrárias com uma pessoa que não era. Tinha zootecnista [na equipe], mas ele estava num município exclusivo, sendo que lá tinha menos demanda de projeto de gado de corte. Essa é uma fragilidade que a gente sentiu. *É uma equipe multidisciplinar com uma atuação individualizada*. E aí que eu percebia (não tem jeito!), o zootecnista – que trabalha com assessoria e produção de leite – tendenciando, em alguma medida, os agricultores para projeto de leite. As famílias, de fato, escolheram o que queriam, mas elas podem ter sido influenciadas. E, em alguns casos, a gente percebeu isso, e isso não foi um problema só nosso (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

A atuação individualizada das equipes multidisciplinares desejadas para o Plano Brasil Sem Miséria Rural recolocou, de um lado, questões ligadas à forma tradicional do trabalho da assistência técnica e extensão rural no Brasil. A clássica história da extensão rural no qual os personagens principais são “um homem (agrônomo), uma mulher (assistente social) e um jipe” foi, no caso da metodologia de implementação do programa de fomento do Plano contida na Chamada, atualizada não considerando o jipe e atribuindo multidisciplinaridade aos sujeitos da extensão rural, e não ao trabalho em conjunto. Isto é, a impressão que se tem é que a metodologia clamou por profissionais das Ciências Agrárias, visto a centralidade do projeto produtivo no conjunto das atividades (cf. quadro 13), mas como o projeto poderia ser tanto agrícola como não agrícola – e na obrigatoriedade colocada pela Lei nº 12.188/2010 do enfoque multidisciplinar dos processos metodológicos e o corpo técnico multidisciplinar para a realização das atividades de ATER (BRASIL, 2010a) – parece que se apostou na multidisciplinaridade dos próprios sujeitos.

De outro lado, e como apresentado nos trechos de entrevista, as instituições de ATER implementadoras do Plano, no curto espaço de tempo, tiveram que *ajustar-se* e *ajustar* as orientações da Chamada às suas práticas e *necessidades* e desenvolveram estratégias como (i)

o encaminhamento de demanda ao colega profissional no tema e (ii) a reorganização da equipe em duplas. Essa interpretação da norma, do normatizado na Chamada e no contrato como equipe multidisciplinar no qual cada técnico deveria acompanhar suas 80 famílias, só se fez possível porque existem brechas de interpretação, e nesses espaços não tão bem delimitados pela intervenção pública governamental são gestadas as *regras locais de aplicação* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). A impressão que se tem analisando os dados da pesquisa de campo é que as duas instituições tampouco se sentiram confortáveis com esse engessamento da Chamada em relação à definição de um técnico para 80 famílias: suas expectativas em relação a uma equipe multidisciplinar eram outras. Outros pontos que merecem atenção e que, de alguma maneira, estão relacionados à atuação da equipe é a forma de pagamento e os arranjos locais administrativos necessários para a execução das Chamadas.

[v] Com a estrutura que o CAA tinha, a gente percebeu que não era suficiente pra mais 10 pessoas, além do coordenador. *E trabalhamos em duplas*. O pessoal dividia o veículo, era um veículo para duas pessoas. E dava. Inicialmente a gente teve algumas dificuldades para conseguir os veículos dentro do próprio CAA, porque a agenda do veículo fica aqui em Montes Claros. (...). Por exemplo, quando vai fazer um abastecimento: você pega a requisição, e nela já vem dito qual projeto que é, e tal. [*Daniela: os carros são alugados?*]. Não, são carros próprios, os carros e as motos são do CAA. Para alguns programas, o CAA aluga, mas não nesse. Nós iniciamos em setembro, e a primeira parcela, *o primeiro pagamento que caiu na conta do CAA só na metade de janeiro*. [Trabalhamos] setembro, outubro, novembro e dezembro sem receber. *Aí que você já faz compromisso com o posto de gasolina!* O ideal é que tivesse pelo menos um adiantamento de 5 ou 10% do valor da Chamada pra conseguir tocar, porque – realmente – da forma como está hoje... muitas organizações da mesma natureza que o CAA nem concorrem porque sabem que *debilita muito o patrimônio e as contas* da instituição. É muito complicado. (...). A gente fez *créditos em vários postos de gasolina*, a gente fez *empréstimo de um projeto para outro*. (...). A vantagem, nesses municípios pequenos, é que *a palavra vale muito ainda!* (...). [Por outro lado] o técnico pagava com recurso próprio – por exemplo, despesas com papéis, com materiais – e encaminhava a nota e era reembolsado. Ou então, dependendo do valor, já emitia a nota fiscal, sendo eletrônica, e encaminhava por e-mail ao setor financeiro. Um recurso que a gente utilizou muito foi o táxi – esses taxistas que vão de um município para outro transportam, também, mercadoria, e sempre que tinha algum envelope, e não dava pra gente se encontrar, a gente utilizava o táxi. Para o CAA, esse formato foi quase novo! (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Um financiamento territorial da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural ou, no mínimo, o estabelecimento de um sistema informal de crédito cujos atores, instituição de ATER e seus técnicos, rede privada de postos de combustível, empresas locais e, até os demais projetos, emprestaram recursos para que, no caso, o Plano Brasil Sem Miséria Rural, pudesse chegar às famílias. Embora, e cabe mencionar, tenha sido a Chamada pública e seu modelo institucional de pagamentos que tenha incitado tais arranjos e não exatamente o Plano. É evidente, portanto, a necessidade de antecipação de recurso e do planejamento de

ações em relação ao pagamento do serviço de assistência técnica e extensão rural, em especial ao que se refere ao caso de organizações não governamentais, visto que, se é possível sobreposição de recurso para pessoal, de duas fontes pagadoras (Federal e Estadual), nas instituições governamentais, é também legítima, e necessária, a antecipação de recursos para o início das atividades nas instituições não governamentais.

#### 5.1.1.2 A função social do diagnóstico

A organização institucional interna e externa das instituições de assistência técnica e extensão rural, no Norte de Minas, para o início das atividades de implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, foi sofrendo alterações ao longo do processo de implementação, não podendo ser tomada como regra no conjunto das atividades do Plano de 2011 a 2014. Nesta seção, e é importante lembrar, não se propõe reconstruir sequencialmente as etapas de implementação do programa de fomento, e sim abordá-lo como um conjunto de fatos interdependente que tem no diagnóstico das famílias em situação de extrema pobreza rural uma interessante porta de entrada para se pensar, por um lado, *a função social do diagnóstico* e, por outro, *o ordenamento das atividades em relação ao sistema de gestão da informação*. Em relação ao primeiro aspecto, o trecho de entrevista explica:

*[Daniela: como vocês fizeram para dialogar o BSM nos eixos de atuação do CAA?]. Nós conseguimos fazer esse diálogo sim, mas eu tenho uma dificuldade muito grande a começar pelo diagnóstico, que é a primeira ação do Brasil Sem Miséria. Nós sempre prezamos muito pelo diagnóstico porque, pra nós, o diagnóstico é uma ferramenta que deve ser apropriado pelas próprias comunidades e ele deve servir para que elas possam fazer uma leitura da realidade que elas vivem e transformar essa realidade. Não adianta ir lá fazer uma pesquisa e ver que lá tem tantas crianças e pronto, eles têm que envolver, eles têm que ficar nervosos com a situação que eles vivem, se indignarem com a situação deles. Pra nós, o diagnóstico serve para isso. Serve para eles irem tomando gosto por se entender, entender porque só entra aquele tipo de recurso na comunidade, porque ela vive dessa forma, porque não tem escola ou saneamento. Então, o principal é que eles comecem a discutir essa realidade que eles vivem. O Brasil Sem Miséria não permitiu isso com o diagnóstico que ele tem. A começar, nós fazemos diagnósticos em duas folhas, isso é o máximo que escrevemos. Nós chegamos lá e instigamos as questões principais, saúde, educação, transporte, produção e, no final, abrimos para questões mais subjetivas. Trabalhamos os dados e devolvemos para a comunidade. O Brasil Sem Miséria não, ele é um calhamaço grosso de diagnóstico, e depois você não consegue trabalhar os dados, você vai de família em família e não tem como cruzar os dados depois! Não tem um sistema pra isso! É muita coisa, o questionário é enorme. É uma pena, porque é uma oportunidade legal, espero que eles [os ministérios] revejam esse diagnóstico, esse formulário que eles estão utilizando, porque é o ponto de partida do trabalho (trecho de entrevista: engenheiro florestal, representante do CAA/NM, set./2013, destaque nosso).*

O diagnóstico tem uma função muito bem definida na instituição, de envolvimento das famílias na criação de um “gosto por se entender”, e o resultado deve ficar junto da comunidade, e não preso em um sistema de gestão da informação que não analisa os dados.

No trecho de entrevista, o diagnóstico tem uma função de “leitura da realidade” para “transformar essa realidade”, e a partir disso entende-se o porquê dele estar na base da *construção de processos, no fortalecimento da organização social dos agricultores* e na construção da política pública, conforme trecho abaixo:

Quando o CAA optou por atuar no Brasil Sem Miséria, sabíamos que ele era amarrado, mas optamos conhecer porque se ficássemos de fora, não íamos conhecer. *Nós participamos desde a primeira Chamada pública, desde esse engessamento inicial*, hoje as coisas já mudaram bastante. Agora mesmo nós tivemos sucesso na Chamada pública do ATER Sustentabilidade e vai sair outra, de ATER Agroecologia, que com certeza a gente vai participar, mas também *a gente está dentro*, executando e [formulando] nos espaços de discussão e de definição de políticas públicas que a gente sempre esteve. *E é o espaço onde a gente colocava essa nossa percepção*, tanto como executor do projeto como fazendo essa crítica nos espaços de participação de formulação das políticas, nos conselhos, no CONDRAF, no CONSEA. Então, assim, em todos os espaços que a gente tem representação, em vários lugares, vamos colocando as dificuldades e vem mudando. Por exemplo, essa Chamada agora é de três anos *e se aproxima de realidades como a do CAA, e de como implementamos o acompanhamento técnico (a gente nem fala assistência técnica, a gente fala acompanhamento técnico)*. Eu acho que essa Chamada de sustentabilidade saiu *bem mais próxima do modo como a gente opera. Não tem sido fácil, a gente vive num dilema porque a gente tem que cumprir as metas*, temos um contrato, temos que fazer, *mas a gente não quer que aquilo termine em si só*. Senão é fácil! Eu vou lá faço uma visita técnica, faço um relatório e acabou ali. *Nós queremos construir processos na região, queremos que aquilo sirva para fortalecer a organização local dos agricultores, que sirva para eles avançarem nas reivindicações, para que eles possam transformar a realidade deles*. Me parece que, com essas últimas Chamadas, vai ser melhor, *espero que não volte a ser como as primeiras, que eram muito mais engessadas*. (...). Essa Chamada mesmo, ATER Serra Geral, *são visitas individuais*, você trata só aquela família, você tem que ir de casa em casa e fazer duas horas de visita técnica, então, poxa, poderíamos reunir um grupo, têm lugares que eles têm dinâmicas, por exemplo, nos Xakriabá, os Xakriabá se reconhecem enquanto regiões dentro do território deles. Então a gente poderia reunir os agricultores que estão próximos, fazer dinâmicas coletivas, mas também ir visitar as propriedades, não precisava ser essa *coisa só visita individual* (trecho de entrevista: engenheiro florestal, representante do CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Eu acho que avançou muito as políticas sociais, principalmente no campo, são super válidas, tem esse viés de considerar as comunidades que historicamente estiveram distantes das políticas públicas. (...). *E eu acho que uma Chamada de um ano e meio, garantindo os técnicos ali pra estar fortalecendo a questão produtiva, a gestão das associações, a luta pelo território, é muito positivo*. Outra coisa positiva na ATER Gortuba que não tem nas outras é [esse] partir do local, das entidades parceiras, para identificar o beneficiário, ao contrário de ser enviado, a partir de cadastros feitos, uma lista fechada. Essa Chamada quilombola não teve isso, e foi muito positivo, apesar de todo o trabalho que nos deu, *mas você poder construir junto com a comunidade*. Outra coisa que deveria ser incorporado são *contratos mais longos*, porque você ter um processo de 1 ou 2 anos é muito pouco pra você estar construindo. Tanto que, no nosso caso, esse debate sobre agroecologia, território e direito à água tem sido um desafio, é difícil conjugar as ações porque, quando você está lá, tem que lidar com um tanto de coisa, e o Plano Brasil Sem Miséria não dá essa possibilidade. Se a gente for pegar o diagnóstico, essa primeira etapa, é uma coisa individualizada. Você gera, lança no sistema, e o MDA, ou o MDS, não gera dados de reflexão sobre a realidade. Então, acho que isso é um equívoco, e que o *diagnóstico deve ser sim um instrumento para reflexão*

*das ações.* Tem que ter atividades individuais, mas *como instrumento de reflexão* e não de prestação de contas, como é hoje. A gente tá num esforço de criar um banco próprio, um SPSS, para gerar dados e depois devolver para comunidade. Porque um diagnóstico de 500 famílias é considerável e merece uma releitura (trecho de entrevista: antropóloga, representante 1 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

O acompanhamento técnico em questão tem *uma forma de operar* reflexiva que expõe o modo como estratégias de superação da pobreza são dimensionadas e, no qual, há uma busca por nutrir de agência os atores sociais (como referido no trecho acima) e, em seguida, um esforço por dinamizar e/ou contribuir para a estruturação de redes de beneficiamento e comercialização, isto é, o acompanhamento técnico revela um *modo de ação institucional*:

*[Daniela: como o Brasil Sem Miséria está sendo articulado às estratégias do CAA].* Tá, muito bem! Vou te dar um exemplo: na ATER Sustentabilidade, são mais de mil famílias que nós vamos trabalhar durante três anos, 300 no Alto Rio Pardo e 900 na Serra Geral e tem mais umas espalhadas por aí. Temos que definir com quais vamos trabalhar, envolver. Nós já estamos trabalhando com uma série de famílias e não vamos criar outras famílias. *Poxa, nós já estamos trabalhando com um pessoal, eles encaixam? Eles têm o perfil para o Brasil Sem Miséria? Se sim, entra.* Vamos esgotar as possibilidades com essas famílias (...). [Segue o exemplo:] o nosso trabalho no Alto Rio Pardo envolve muito mais do que 300 famílias, mas o *trabalho no campo da produção agroecológica e beneficiamento da produção* não é tão amplo assim e envolve cerca de cento e poucas famílias com produção de café, mandioca, sementes e tal. Nesse conjunto das cento e tantas, 180 eu acho, vemos quem tem perfil de Brasil Sem Miséria. Ah, vimos 150! Beleza! Podemos ir pra mais além, mais 150? Como vamos escolher? *São as famílias que estão próximas dessas que a gente já está atuando, entendeu?* É diferente de você pegar a lista que vem lá do Ministério. Imagina você se viesse uma lista do MDA agora com as 300 famílias pré-definidas para o Alto Rio Pardo? Matava nosso trabalho! [Para o ATER Sustentabilidade] (...) *não adianta escolher só família que se encaixa no Brasil Sem Miséria, a gente tem que buscar uma mescla porque têm famílias que já estão em uma dinâmica econômica de beneficiamento e comercialização que são importantes para aquelas que ainda não estão e que são do Brasil Sem Miséria. Você está entendendo? Para que essas que são do Brasil Sem Miséria, que não estão nessa dinâmica econômica possam, junto com essas que já estão, entrar* (trecho de entrevista: engenheiro florestal, representante do CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Para além do modo de ação institucional, os trechos de entrevista acima evidenciaram também as controvérsias sociais em torno da ferramenta “*diagnóstico*”, seu objetivo, seu modo de aplicação, o retorno que permitiu ou não aos envolvidos e, conseqüentemente, sua função em relação às demais atividades previstas na Chamada. Suponhamos que não tivesse tido tal atividade, será que as demais estariam comprometidas? A seleção das famílias foi anterior ao diagnóstico e partiu de parâmetros outros, como discutido no capítulo 4, a atividade seguinte (conforme quadro 13) foi a de planejamento do projeto produtivo individual ou coletivo. Em que medida então o diagnóstico, do modo como foi programado na Chamada pública, cumpriu, de fato, uma função que não tenha sido amedrontar as famílias pela quantidade de perguntas? Será que o diagnóstico não teria de ter sido ele mesmo planejado no local e pelas instituições de ATER? Muito provavelmente o argumento tenha

sido o de que, se planejado localmente, não forneceria padrão de comparação, mas, ao que tudo indica, o programado também não o fez. Dá impressão que o diagnóstico foi pensado somente para aquelas instituições de ATER que nunca tiveram nenhum contato com as famílias em situação de extrema pobreza rural, o que é válido, mas não teria sido o diagnóstico também um equívoco de prognóstico? E se, de fato, foi pensado para estas, assim, desse modo, como poderia contribuir? Não teria sido uma complexificação desnecessária? Ou ainda, uma herança da extensão rural tradicional dos anos 1970?

Nessa fase da extensão rural [década de 1970] se investiu no “conhecimento das condições locais, dos grupos de beneficiários e suas tradições” (VERDEJO, 2006, p. 7), por meio de métodos tradicionais de pesquisa, aplicações de questionários longos e a geração de bancos de dados tão completos que se tornaram de difícil manuseio, verdadeiros “cemitérios de dados”, segundo a expressão de Verdejo (2006). Que herança é essa da extensão rural tradicional sobre a nova política de assistência técnica e extensão rural? Que *tradução misteriosa* está por detrás da Pnater? Isto é, como a proposta de uma nova extensão rural ao ser transformada em lei, em decreto e, principalmente, em Chamada pública têm escondido *deslocamentos*, intenções e, principalmente, modos de ação? Evidentemente que as respostas extrapolam os objetivos deste capítulo, mas se constituem em agendas de pesquisas sobre as diretrizes do desenvolvimento rural em contexto da nova agência de assistência técnica e extensão rural, a ANATER.

Finalmente, se o primeiro aspecto abordado para analisar o programa de fomento como um conjunto de fatos interdependentes considerou a organização interna e externa e, em seguida, a função social do diagnóstico, o terceiro centra-se no ordenamento das atividades de implementação em relação aos sistemas de gestão da informação, em especial, o Siga Livre Brasil Sem Miséria geralmente apresentado como Sig@Livre/BSM.

#### *5.1.1.3 Os sistemas de gestão da informação: o controle da implementação da norma*

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, dois sistemas de gestão da informação foram mobilizados para o monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria Rural: (i) o sistema de monitoramento do contrato de serviços de assistência técnica e extensão rural junto às instituições selecionadas pela Chamada pública, e (ii) do projeto produtivo. O primeiro denominado de sistema informatizado de assistência técnica e extensão rural, o SIATER; e o segundo denominado de sistema de informação do Brasil Sem Miséria, o Sig@Livre/BSM. Em relação ao primeiro (o SIATER), ele tem tido como objetivo o

monitoramento da execução do contrato e é a ferramenta na qual devem ser postados *os produtos*, isto é, o conjunto de atividades (coletivas e individuais) realizadas, cuja comprovação tem se dado por meio de listas de presenças (no caso das coletivas) e por meio de atestes do(s) agricultor(es) (no caso das individuais). Por meio desse sistema, o fiscal do contrato confere sua execução por amostragem e encaminha o pagamento correspondente. Tal sistema também armazena o cadastro de cada uma das instituições de assistência técnica e extensão rural governamental e não governamental no sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural (SIBRATER).<sup>89</sup>

O Sig@Livre/BSM foi elaborado com o objetivo de monitorar a execução dos projetos produtivos das famílias em situação de extrema pobreza rural, que receberam o recurso do programa de fomento e o acompanhamento das instituições de assistência técnica e extensão rural. Com base em tecnologia de software livre, o sistema de gestão de informação (SIG), no Ministério do Desenvolvimento Agrário, já vinha sendo utilizado para o monitoramento do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar, o Pronaf Sustentável – instituído pelo Decreto nº 6.882/2009, cujo objetivo era planejar e coordenar a implantação dos financiamentos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária por meio de um enfoque sistêmico, no âmbito das modalidades de crédito rural do Pronaf (BRASIL, 2009) – sob a denominação Sig@Livre/Sustentável.<sup>90</sup>

Ao que nos interessa nesta subseção, o Pronaf Sustentável pode ser descrito como uma metodologia, uma abordagem sistêmica aplicada à propriedade e à destinação do financiamento, organizada em: (i) a realização de diagnóstico,<sup>91</sup> (ii) a elaboração de planejamento,<sup>92</sup> (iii) o acompanhamento<sup>93</sup> e (iv) o georeferenciamento da propriedade.<sup>94</sup> Esse passo a passo está

---

<sup>89</sup> Somente instituições cadastradas podem concorrer às Chamadas públicas de ATER.

<sup>90</sup> Desenvolvido pela Softplan Planejamentos e Serviços.

<sup>91</sup> Momento de obtenção das informações referentes à situação atual da unidade familiar, identificando sua composição de pessoas (mão de obra), de patrimônio, de sistemas produtivos, de renda, dos aspectos ambientais, de infraestrutura, de mercado, de programas públicos e de suas carências e potencialidades (MDA/SAF/DFPP, 2009).

<sup>92</sup> Momento em que o técnico de ATER, *em conjunto com a família e com base nas informações do diagnóstico*, planeja as atividades agropecuárias e não agropecuárias, considerando os fatores de produção disponíveis e as necessidades de novos investimentos, de tal forma que venham a proporcionar a melhoria da renda com sustentabilidade ambiental para a unidade familiar (MDA/SAF/DFPP, 2009).

<sup>93</sup> Momento de acompanhamento dos serviços de ATER, tais como o planejado, emissão de laudos de acompanhamento e laudos de avaliação. Geração de relatórios, onde ficarão registrados os resultados do trabalho da ATER e da execução do que foi planejado (MDA/SAF/DFPP, 2009).

<sup>94</sup> Momento em que o técnico trabalha o mapeamento das propriedades diagnosticadas, por meio dos pontos de GPS coletados a campo ou obtidos diretamente nas imagens fornecidas pela UNB e, também, os mapas do planejamento produtivo e ambiental (MDA/SAF/DFPP, 2009).



regulamentando pela Portaria-ministerial nº 09, de 18 de janeiro de 2012, que institui a metodologia do Pronaf Sustentável. Tal metodologia foi desenhada depois da elaboração do sistema Sig@Livre/Sustentável, isto é, condensando o que já havia sido organizado lá. A metodologia, por sua vez, herdou ainda as planilhas de atividades agrícolas do Banco do Brasil, a mesma utilizada em todo o sistema de crédito rural brasileiro (MDA/SAF/DFPP, 2009).

Para o Sig@Livre/BSM foi utilizada a estrutura do Sig@Livre/Sustentável<sup>95</sup>, ou seja, o mesmo conjunto de etapas, exceto a de georeferenciamento. Tendo em conta que sistemas de monitoramento, independentemente, têm sempre como objetivo o armazenamento de informações, cabe uma reflexão sobre *os pressupostos* do Sig@Livre/BSM, com base na pesquisa de campo e na leitura dos manuais de preenchimento dos sistemas:

(...). [Outra dificuldade] é referente ao *sistema de monitoramento do BSM*. A gente teve muita *dificuldade de inserir* outras atividades. Tinha uma família que queria comprar uma *máquina de costura*. No início, a planilha não tinha, depois botou até avião no Brasil Sem Miséria. Avião! Botou até aeronave na planilha do Sig@Livre. Quando a gente ia inserir a máquina de costura, não conseguia fazer a projeção do projeto, *não conseguia terminar de montar o projetinho* [no sistema]. Eu escrevi nas observações [do relatório para o MDA]. (...). E pra mulher *eu disse que a gente estava com dificuldade*, que não tinha como fazer. Aí eu coloquei as opções pra ela que as atividades agrícolas *são mais fáceis*. [Perguntei] *do interesse, tipo, em suíno ou em novilha*. E ela botou uma novilha só, mas ela comprou a máquina *inteirando com recurso próprio*, porque gastou um pouquinho comprando a novilha (trecho de entrevista: agrônomo, representante 3 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

*Eram permitidos projetos não agrícolas*, parece que era esse o termo que o pessoal usava, *mas pra compra de máquina, que entra no artesanato, parece que num dava*. (...). Tinha a opção, mas na hora de *ocê inserir, dividir as parcelas e fazer o desembolso*, o programa não rodava, travava. Só que *teve projetos de compra de máquinas*, eu até visitei um, a pessoa estava bem, estava fazendo as roupas, vivendo na comunidade, tendo renda. Ela já trabalhava com isso, já tinha um mercado. Então, *teve alguns projetos pra compra de máquinas e até pra oficina [de bicicleta] teve... como tá seco, seco, acho que os melhores projetos da gente deve ter sido esses produtivos não rurais* (trecho de entrevista: agrônomo, representante 2 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

*A própria ferramenta em si também merece ser construída com as próprias entidades que executam*, porque tem coisa *muito discrepante da realidade*, o formato mesmo. Eu faço crítica, mas-assim, reconhecendo as dificuldades, nem tudo é simples e, às vezes, é necessário padronizar, eu tenho isso em mente. *Mas algumas coisas poderiam facilitar*, por exemplo, horta, na agricultura familiar quem trabalha com horta não trabalha só com uma variedade, trabalha com várias, dezenas de variedades, cebolinha, couve, de tudo um pouco, e *pra lançar no sistema, tinha que ser como se fosse uma [única] atividade*. E um detalhe: a família, vamos supor, tem uma área de 80 m<sup>2</sup> de horta e tá tudo junto lá, e no sistema *pedia pra colocar o número de pés por hectare*, entendeu? Aí lança primeiro o repolho, depois a cebola. Algumas coisas eles foram aprimorando, claro, começamos na versão 1.0 [do sistema] e hoje está na 5.2. A gente foi meio que testado (risos). (...). Esse

---

<sup>95</sup> Tanto é que, nas primeiras capacitações de Sig@Livre/BSM, destinadas aos técnicos de assistência técnica e extensão rural que atuavam no Plano Brasil Sem Miséria Rural, o manual de preenchimento do sistema era o mesmo manual do Sig@Livre/Sustentável.

sistema foi muito problemático (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, nov./2014, destaque nosso).

No campo da sociologia das organizações, quando está em análise *a informação*, parte dos estudos defende que além dos humanos, também os objetos, as regras e as maneiras cristalizadas *de fazer* permitem julgar o modo como elas próprias funcionam (as informações) e, portanto, permite compreender como orientam comportamentos e escolhas e, sobretudo, que são frequentemente combinadas para formar sínteses que permitem manobras por meio de ferramentas de gestão como, por exemplo, planilhas, indicadores, o próprio planejamento e o modelo de previsão, dentre outras (MOISDON, 1997). A partir do advento da tecnologia e dos sistemas informatizados, ganham espaço no monitoramento tecnologias da informação que influenciam a gestão e tem se constituído em um vetor privilegiado de racionalização, sob a qual estão, antes de tudo, princípios estruturados que guardam representações conceituais que orientam os atos da intervenção (CAZES-MILANO; CHAPELON, 2000).

O Sig@Livre/BSM, ao ter sido elaborado sobre o modelo do Sig@Livre/Sustentável, vai incorporar não somente as três etapas já mencionadas – o diagnóstico, o planejamento e os acompanhamentos – mas também a lógica que sustenta tal modelo, isto é, há uma perspectiva de *assistência técnica e extensão rural*, de *agricultura* e de *desenvolvimento rural* que estrutura o sistema de informação e que, no caso do Sig@Livre/BSM, parece moldar também o projeto produtivo das famílias em situação de extrema pobreza rural. O que significa como disse o entrevistado ao se referir ao sistema Sig@Livre/BSM, “as atividades agrícolas são mais fáceis”? Ou mesmo “o sistema pedia pra colocar o número de pés por hectare”? O que quer dizer “o sistema pedia”? Não residiria aí uma forma produtivista de entender a própria agricultura por meio da produção agrícola e da simplificação do processo produtivo?

O questionário do diagnóstico do Sig@Livre/BSM esteve estruturado em 4 (quatro) temáticas: (i) informações gerais, como, por exemplo, identificação pessoal, capacitação, políticas públicas, mão de obra, social (sendo esta aba incrivelmente cansativa com questões sobre bens duráveis – eletrodomésticos – saúde, educação, cidadania, energia elétrica, transporte, dentre outros); (ii) produção, cadastro do imóvel rural (situação de posse e uso da terra), atividade produtiva, comercialização (como, por exemplo, junto à cerealista, à indústria própria, dentre outras opções); (iii) patrimônio, cujas variáveis foram benfeitorias, animais, imóveis, máquinas e equipamentos; (iv) financeiro; e (v) anseios da família, no qual poderiam ser listadas três opções por ordem de prioridade que, segundo o exemplo contido no manual de preenchimento do sistema, podiam ser: 1) atingir adequação ambiental da propriedade, 2)

acesso a atividades de lazer, 3) aumentar a produtividade do empreendimento. O sistema moldou, portanto, o projeto produtivo porque, a partir das informações contidas no diagnóstico, foram indicadas as possibilidades, ora de superação da pobreza, de modo que, o recurso do programa de fomento contribuisse para gerar e/ou fortalecer alguma renda (etapa de planejamento). Em seguida, ocorreu a etapa de acompanhamento – emissão de laudos técnicos e, espaço no qual, a orientação técnica propriamente dita *registrou* o que prescreveu.

Sendo o diagnóstico do Sig@Livre/BSM o mesmo que o demandado como o primeiro *produto de pagamento* às instituições de ATER – aquele tratado na subseção anterior cuja função deixou a desejar quanto a sua aplicação social e como qualificação qualitativa e quantitativa das realidades sociais – conclui-se que o sistema de monitoramento desenvolvido para acompanhar o projeto produtivo das famílias do Plano Brasil Sem Miséria Rural, tendo por base as planilhas do Banco do Brasil e as perspectivas conceituais cristalizadas nos dispositivos e ferramentas do Pronaf, estabeleceu o passo a passo do acompanhamento dos projetos produtivos, permitiu o controle e a implementação da norma utilizada no Pronaf, evidenciou controvérsia acerca da técnica de monitoramento e exigiu, novamente, dos atores implementadores, *estratégias de interpretação e adequação do mecanismo*, nem sempre possível conforme o trecho de entrevista acima. Nesse sentido, há de se considerar que a tradução dos e pelos mecanismos técnicos é uma maneira de colocar em constante relação atores e informações geralmente reinterpretadas (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988).

### **5.1.2 O projeto produtivo como modo de ação em múltiplas escalas**

De acordo com Callon (1981), a sociologia das controvérsias vai apoiar-se fortemente nas elaborações da sociologia das ciências quando se distancia dos atores e seus interesses para focar no conjunto de *actantes* que estruturam determinada situação, concentrando-se nas atividades de posicionamentos e ajustamentos entre eles. A noção de actante tem sua origem nos estudos dos intelectuais do círculo linguístico de Praga sobre a semiótica, a noção de narrativa e a narratologia, cujos estudos de Vladimir Propp e Algirdas Greimas utilizam o termo para sustentar a explicação de que os principais recursos dramáticos não se limitam às intenções dos heróis, “mas repousam sobre elementos materiais não humanos (uma espada mágica, um tesouro escondido, um mapa) ou, no sentido já mencionado, sobre situações em torno dos quais gravitam os atores humanos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 162). O actante é, portanto, quem realiza ou o que realiza um ato (GREIMAS; COURTES, 1990).

Por analogia, tomar *o projeto* tal qual estudado por Pinson (2004), isto é, como um objeto de mobilização social, e analisá-lo como não humano em torno do qual os atores humanos gravitam tem se mostrado, para o caso do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, um caminho possível, se tomado também como um momento essencial de construção da ação pública frente controvérsias. Com base em Lascoumes e Le Galès (2012, p. 163), tal construção da ação pública pode operar sob três formas: (i) a controvérsia como um momento “em que os elementos do problema são apreciados”, no qual são inventariadas as dimensões e os atores envolvidos; (ii) a controvérsia como um momento em que se evidencia o desafio e a posição dos atores; e, por fim, (iii) a controvérsia pode se desdobrar na estabilização do desafio, por meio da produção de acordos entre grupos e/ou da estabilização de identidades de ação dos atores.

Desse modo, esta subseção dá atenção ao projeto produtivo como modo de ação que pode revelar processos de valorização do conhecimento local, experiências de organização do território e laços que afirmam identidades de ação em torno de objetivos comuns. De acordo com Pinson (2004), o projeto coloca sistematicamente em relação “uma situação existente no território” e “os objetivos da ação pública”. Do confronto dessas perspectivas, as apropriações daí resultantes vão afirmar vontades, vontades políticas e posicionar, principalmente as instituições, pelo tipo de projeto que realizam. Para o autor, ter um projeto é ter também capacidade de operacionalizar *uma intenção*. Observa-se, portanto, que no Norte de Minas essa *capacidade de operacionalizar uma intenção* pode ser encontrada *em diferentes escalas de ação*, a saber: a do Estado por meio da intervenção pública governamental, quando em alguma medida *desconcentra* a ação de enfrentamento da pobreza e *descentraliza* decisões políticas, conforme apresentado nos capítulos anteriores; a do público, *quando faz uso* do projeto produtivo para seus *propósitos particulares de ação* em torno de cidadania, de dignidade e de luta pelo território como, por exemplo, nos casos que serão apresentados a seguir, o da padaria como ponto de encontro no Quilombo da Lapinha e o da água como salvação na Comunidade Pajeú; e, por fim, a escala de ação das instituições de assistência técnica e extensão rural, *quando se apropriam e traduzem* os distintos projetos para suas respectivas dinâmicas de atuação, com base no que querem transformar e conquistar.

#### 5.1.2.1 Escala de ação do público: a padaria como ponto de encontro

[Daniela: que legal, então o dinheiro para o forno foi do programa de fomento?]. Alcione: Foi. Aqui [na comunidade] foi eu, meu irmão, o marido da Dinha, a Suelene, Rosana e... [mais alguém]. Uns fez pra frango, pra porco. Ele mesmo fez lá na Ilha [aponta para o irmão]. Mas [o projeto] de galinha não deu certo não. A doença matou

tudo. *Eu só que resolvi fazer pra padaria. É que na verdade meu projeto foi para comprar um motor pra fazer horta, mas quando veio [o dinheiro], eu já tinha comprado o motor. Aí perguntei se eu não podia colocar pra fazer biscoito caseiro e bolo, porque, na verdade, eu não sei fazer pão, é difícil, quase não faço, o que faço são umas tranças e levo pro Padre.*

Getúlio: *Aquelas que tão lá na igreja, pra missa!*

Alcione: *Fui colocando mais coisas [na padaria], colocando água, comprando material sem poder, mas graças a Deus... Não é ainda uma padaria adequada, mas só que aqui reúne todo mundo. É que aqui é tudo escuro [se referindo à falta de iluminação durante a noite]. Puxei um bico de luz pra cá, aí vem todo mundo, [virou] um ponto de encontro.*

Getúlio: *É porque tem a luz!*

Alcione: *aí todo mundo vem pr' aí já que o resto [da comunidade] é tudo escuro. Ficam aí, comem biscoito, comem bolo, comem o que tiver. Muito bom!*

Getúlio: *Bebem refrigerantes. Outro dia trouxeram uma caixa [de som] e cantaram, cantaram. Isso aqui encheu. Pra lá não tinha o que fazer. (trecho de entrevista: vazanteira e vazanteiro, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso, abril/2015, destaque nosso).*



**Figura 30:** visita à família de Alcione Pereira de Oliveira Alves, projeto produtivo para equipar a Padaria, Comunidade Lapinha, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso/MG, abril/2015.

Fonte: Fotografia da autora.

Alcione: *eu tô pensando que, só que é muito caro, mas que eu vou tentar comprar mais alguns equipamentos [para padaria]. Meu Deus do céu! Quero aquela máquina de bater a massa do pão, porque eu não dou conta de amassar, não dou conta; mais um forno, e aquele lugar onde coloca os pães, como é mesmo? Aquilo onde coloca os pães? Uma vitrine. (...). Se tivesse mais possibilidade de estar desenvolvendo... Tem a minha menina aí, tem outras da idade dela que podia tá aprendendo. Igual eu falei, eu participo de curso e tudo, aprendo e depois podia tá dando na mão das meninas. Essa aí, ó, é uma delas que podia começar aqui [aponta para uma jovem que vai passando], mas é difícil, a*

renda é pouca, não tem como estar conseguindo as máquinas. *Se elas ficam entocadas [em casa], ficam ansiosas, é bom aprender alguma coisa* (trecho de entrevista: vazanteira, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso, abril/2015, destaque nosso).

O projeto produtivo mudou o curso durante o processo igualmente a tantos outros relatados durante a pesquisa de campo. A justificativa mais comum entre eles foi o atraso da liberação das parcelas do programa de fomento e a subsequente inviabilidade de execução depois de um longo tempo de espera. Nesse caso em particular, como a bomba d'água para o projeto de horta já havia sido viabilizada, o recurso foi investido em outro desejo da jovem vazanteira da comunidade quilombola da Lapinha: equipar a pequena padaria. Que, por sua vez, se observado do ponto de vista do efeito coletivo gerado em torno do projeto, podemos arriscar que ele “impactou” indiretamente a comunidade, já que na padaria está o único ponto de energia elétrica de toda a comunidade. No diálogo acima também fica evidente a preocupação dela com a ocupação das adolescentes da comunidade sob uma perspectiva organizativa de trabalho para as jovens em torno da padaria.

A comunidade da Lapinha está em uma área que se tornou o Parque Estadual Lagoa do Cajueiro, que está sob a gestão do Instituto Estadual de Floresta de Minas Gerais (IEF) e, segundo relatos em conversas informais, há uma interferência do poder público local quando o assunto é a viabilização de energia elétrica para a comunidade sob diversas alegações. Uma delas se refere a não facilitação do processo de estabelecimento da comunidade no local. Do ponto de vista do conflito fundiário instaurado com a chegada do Parque, e do negligenciamento do plano de superação da pobreza que não menciona as questões fundiárias como centrais no enfrentamento da pobreza rural, os efeitos do projeto produto, inclusive os indiretos, poderiam ter tido maior envergadura se a energia elétrica pudesse ser instalada na comunidade. Neste caso, os resultados do Plano, ficaram aquém das possibilidades pelas questões centrais não serem enfrentadas.

O Parque carrega o nome de uma das inúmeras lagoas-berçários da margem do rio São Francisco responsável pela “gestação” dos alevinos, futuros peixinhos que povoarão o rio: com a cheia, o rio se estende (por meio de afluentes e braços) até as lagoas de modo a enchê-las de água e povoá-las de peixes, e devido à temperatura da água, a não presença de correnteza e equilíbrio de predadores se tornam locais favoráveis para reprodução dos peixes; na próxima cheia, o rio volta e busca os peixes novos, deixa outros, num ciclo histórico de retroalimentação. Em uma das entrevistas, entendo que essas lagoas têm também a função de garantir a sobrevivência das comunidades em época de estiagem, mas o mais surpreendente foi ter compreendido que algumas delas só existem *em interação com* as comunidades:

*Tem uma lagoa bem aqui que tinha peixe, mas o IEF não deixou os meninos pescar. Correram atrás deles! O menino da Mabel mesmo arrumou briga com eles. Eles foram pescar pra Semana Santa, e botaram os meninos pra correr. E ainda mandou chamar a polícia. Mas a polícia não fez nada, só tomou as tralhas. Depois a gente viu que morreu Surubim desse tamanho na lagoa [movimenta os braços para mostrar o tamanho do peixe]. [Daniela: morreu por quê?]. Porque faltou água. Essa lagoa aqui nunca secou, desde que eu nasci e entendi por gente, ela nunca secou. E ela veio secar depois que começou esse IEF. O povo pescava nela direto, tinha peixe e a água rendia porque eles jogavam água. Eles jogavam água! E com esse IEF aí, além de não deixar pescar ainda deixou a lagoa secar, e a bomba é lá no rio [bomba hidráulica]. Nós bombeávamos água pra dentro da lagoa. Quando chovia muito, não precisava. Nós levamos isso na reunião, mostramos tudo. Meu irmão alterou lá porque chamaram nós de mortos de fome que precisa pegar o peixe pra comer. Nós sempre respeitamos eles, não cortamos um pau de lei, nem se tá estragando, e eles ficam assim com o peixe. O quê que tem pegar um peixe e colocar numa mistura? (trecho de entrevista: vazanteiro, morador da Ilha da Ressaca, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso, abril/2015, destaque nosso).*

As lagoas da margem do rio<sup>96</sup> e a vegetação fazem parte de um complexo sistema de uso e manutenção da biodiversidade local no qual as comunidades que praticam agricultura de vazante, e demais comunidades, mantêm um tipo de relação com a natureza, cujas conexões entre sociedade e natureza, ou mesmo entre o que é humano e o que é não humano, respeitam outro referencial, outro idioma. Os trechos de entrevistas concedidos durante o I Mutirão de Povos e Comunidades Tradicionais do Norte de Minas expõem mais alguns elementos:

*São muito importantes esses Encontros porque procura unir com as comunidades de vazanteiros, quilombolas, caatingueiros, catadores de flor, os geraizeiros. Eu acho importante também pra mostrar pra todos que a gente tá em busca do mesmo objetivo que é o nosso território, não é? É diferente em algumas coisas, mas o igual é o nosso território. A gente tá em busca do nosso território e de uma liberdade mais de vida, uma tranquilidade. A gente escuta falar que acabou a escravidão, mas não acabou não. Ela existe. A gente quer ter uma vida livre, tranquila, ter liberdade. Isso vai ser quando o nosso território for livre. Só assim a gente não vai ser mais escravo. Vai ser a nossa carta de alforria. Eu falo isso direto (trecho de entrevista: vazanteira, comunidade Pau Preto, Matias Cardoso, abril/2015, destaque nosso).*

*Nós, lá, não temos liberdade de entrar na mata e colher uma fruta que já vem o IEF e diz que a gente tá roubando. A gente quer a liberdade de entrar, de passear, porque as matas são assim, se' ocê tá naquele dia com a cabeça ruim, meio assim, ocê entra na mata e sai conversando com as árvores você volta tranquilo. Lá eu sempre faço isso com a minha esposa. Ela tem problema de depressão, e o dia que ela tá meio assim agitada já chamo pra dar uma volta, buscar umas frutas, e quando ela volta, ela volta com outras expectativas. A natureza é uma coisa que ajuda a gente demais. Ocê entra na mata na época das frutas, colhe umas frutas nativas da natureza, é uma beleza. Hoje, se você entrar no Parque, já vem o guarda no seu pé. Uma das conquistas que a gente vem debatendo é a nossa liberdade (trecho de entrevista: vazanteiro, Quilombo da Lapinha, Matias Cardoso, abril/2015, destaque nosso).*

---

<sup>96</sup> Segundo reportagem publicada no sítio eletrônico da Comissão Pastoral da Terra, em 05 de janeiro de 2016, “As lagoas que abastecem de peixes do rio São Francisco em Minas estão destruídas”, o estágio de degradação das lagoas é tão sério que ações de intervenção são urgentes. Ver: <http://www.cptnacional.org.br/>

A abordagem do projeto produtivo do Plano Brasil Sem Miséria Rural como modo de ação expôs, de certa maneira, “os objetivos da ação pública” que, no caso, incidiu sobre a estruturação de uma atividade geradora de renda (e a extrapolação dos objetivos com seus efeitos indiretos) e, também, expôs “uma situação existente no território” que tem misturado o acesso, o uso e a manutenção da biodiversidade com o conflito em torno do Parque, o sentimento de escravidão, a resistência e retomada do território e a liberdade. De forma parecida, o projeto produtivo de horta, a seguir, sugere que há algo a mais em um projeto, que ele nunca é só um projeto. Parece haver múltiplos sentidos, ou melhor, os sentidos que o projeto produtivo de enfrentamento da situação de pobreza assume, em contexto de “uma situação existente no território”, parece compor com a *construção da ação pública*, nos termos adotados aqui, de Lascoumes e Le Galès (2012).

#### 5.1.2.2 Escala de ação do público: a horta e a água como salvação na comunidade Pajeú

*[De chegada, pergunta se o projeto dos R\$ 2.400 vai voltar].* Essa tela aqui foi do projeto [PBSM]. Foi uma salvação. Aqui eu também comprei a madeira [para cercar a horta] e os canos [para o sistema de irrigação], que tá ali na roça onde já joguei algumas sementes: lá eu planto hortaliças e ali, pimenta, essa pimenta de biquinho. (...). Essa aqui é boa, mas é só pra criação e pras plantas [se referindo à cisterna de 52 mil litros de água para produção, no caso, a cisterna de enxurrada]. A outra que nós temos lá foi ainda melhor que essa, *porque aquela veio como uma salvação mesmo, porque nós não tínhamos água nenhuma*. Já faz 8 anos que eu tenho ela. (...). *[Daniela: você tem vários projetos aqui!]*. Tenho. Graças a Deus! E se vier mais, eu quero! [gargalha alto]. Nós aqui não tínhamos nada, mas depois que começamos... *[Daniela: o primeiro foi qual?]*. O primeiro foi o da cisterna, que já tem 8 anos, e depois demorou pra vim outro, e veio o Brasil Sem Miséria e, com ele, os outros. Essa primeira caixa mesmo foi com aquele Padre que morreu, ele que conseguiu pra nós. Foi através dele. *Aqui nós não tínhamos água nenhuma, e essa [cisterna] foi a nossa salvação*, era pra tudo, era pra limpar a casa, pra tomar banho, *nós não tínhamos nem pra tomar banho*, e quando acabava [a água da cisterna] nós tinha que se virar porque ela era pra tudo. Foi Dom Mauro, ele foi bispo em Janaúba, já morreu já. *[Daniela: e como chegou a segunda caixa?]*. Quando eu fiz o projeto do fomento, a menina comentou que ia sair essa segunda caixa, mas nós nem imaginou que seria assim tão rápido. Numa reunião, ela perguntou quem tinha interesse e quem tivesse interesse era pra levantar a mão. *Eu levantei*. Eu aceitei e *nem sabia direito o que era*. Mas eu sabia que era bom, se era uma caixa d'água, era bom! Nós não ia pagar porque vinha do governo, e isso era bom! Aí esqueci! Um dia o Rafael veio e fez o projeto pra nós, explicou que era a caixa, a do fomento. Consegui só levantando a mão! Meu Deus! Muita gente ficou querendo essa caixa, veio perguntar pra nós e tudo. Tem pessoal que mora lá pra dentro [da comunidade] que precisam muito também. Eles são esquecidos como nós era esquecido aqui. *Teve até uma mulher, que no dia que a água da COPASA veio [cia. de saneamento de Minas Gerais], ela fez uma poça de lama (tá até na internet), e do que jeito que ela veio do serviço, com a roupa e tudo, ela caiu dentro e se lameou igual uma porquinha de tanta alegria de ter água. Ela agradecia a Deus por ter água dentro de casa*. A vida é muito dura sem água! Nós ia buscar de cabeça, no pote, *nós pegava água de bebedor [bebedouro de gado] e vinha até aqui com ela na cabeça*: pra limpar a casa, a vasilha nós lavava lá; *você vê, lavava em água suja de gado!* Nós tomava banho lá, cabelo e tudo e vinha com o balde pra dar banho nas crianças aqui. Foi um sofrimento, mas hoje depois desses projetos.... Quando eu vim pra cá, oh meu Deus! Eu era da



cidade! Tomava dessa água e ficava até inchada e não matava a sede. A água era muito salgada, gastava muito detergente [para lavar a louça]. Hoje não, a gente nem usa quase. A roupa ficava dura. Lavar o cabelo era um sacrifício, ficava sempre duro, meio enebado. Foi duro eu acostumar! Mas aqui é um lugar muito bom. Na cidade eu só vou pra passear. Morar aqui é melhor que morar lá porque lá não tem projeto não. Lá tem dificuldade de tudo. Esse projeto do AgroAmigo mesmo, já fiz dois! (...). Aqui tudo é bom, eu crio um porquinho, uma galinha. Pr'ocê vê como têm vantagens, aqui a gente tem de tudo e já lá [na cidade] onde a minha mãe mora: vive de aluguel, não pode criar nada, pois eu crio e ainda dô-ela, mando galinha, mato um porco e já mando uma carne, tenho ovo e mando, vou no mercado vender quando tem bastante. Agora que tem pouco, elas pararam de botar [as galinhas] porque, como a gente tá plantando, tem que prender, isso quando ainda não tinha a tela, e presas elas não botam. Quando eu tenho milho, eu mando, quando tenho feijão verde, mandioca, abóbora, quiabo. Já livra elas de comprar, não é? [a mãe e a irmã que moram em Janaúba/MG] (...). Mas meu marido me ajuda em tudo, ele planta também, mas a gente precisa ter outra renda, porque não dá, e por isso ele trabalha fora, mas ele me ajuda em tudo. Eu também trabalhava fora, na mesma fazenda que ele trabalha, mas depois desses projetos, não consigo mais trabalhar pra fora, porque eu trabalho pra mim mesma. [Colaborador do CAA/NM: o projeto das caixas, do P1+2, tem um intercâmbio que é para as famílias conhecerem como foi em outra comunidade, e o daqui vai ser para Porteirinha, você está convidada]. Que bom! Você sabe que eu não perco, mas tô com neném de colo, mama ainda, é duro pra mim. Não tem como eu ir não. O pequeno tem 1 [ano] e o outro 2, e tem outro que tá na escola, o de 10. Se fosse aqui por Janaúba era mais fácil pra mim, lá é mais longe, não vou poder ir não. Vou ficar devendo (trecho de entrevista: agricultora, comunidade Pajeú, Janaúba, abril/2015, destaque nosso).



**Figura 31:** visita à família de Dulcinete de Souza Salles, projeto produtivo de horta, Comunidade Pajeú, Janaúba/MG, abril/2015.  
Fonte: Fotografia da autora.

A entrevista não foi realizada com uma liderança comunitária ou de associação, a agricultora em questão é mais uma das inúmeras mulheres determinadas do Norte de Minas que esperam uma única oportunidade para ver suas vidas se transformarem, e a cisterna de água de beber, de 16 mil litros, do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), inaugurou um ciclo de transformações evidenciado por ela no relato. O projeto do programa de fomento permitiu a *compra de telas e madeira* para o cercamento da horta e *de canos* para o sistema de irrigação, desse modo, a estruturação da horta e a produção de ovos (que ela já tinha) poderiam coexistir e permitir que ela trabalhasse para ela mesma, deixando de vez o trabalho como boia-fria na produção de bananas das fazendas da região.

Diversas frases são emblemáticas no relato acima: “Aqui nós não tínhamos água nenhuma, e essa [caixa] foi a nossa salvação”, “nós pegava água de bebedor [bebedouro de gado] e vinha até aqui com ela na cabeça” ou ainda “Foi um sofrimento, mas hoje depois desses projetos...”. Contudo, quando ela menciona que “morar aqui é melhor que morar lá porque lá não tem projeto; lá tem dificuldade de tudo”, é possível captar a relação de valor atribuída aos projetos, primeiro, em relação à vida digna e, em seguida, com relação a uma estratégia de convivência com o Semiárido para a possibilidade de vida digna, que, sem dúvidas, somadas às demais ações, como, por exemplo, o auxílio de renda e os condicionantes e, também, a mediação de organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores rurais e pastorais da terra, tem fortalecido a dignidade e reduzido a pobreza na comunidade.

Os dois casos acima evidenciaram o que pode ser lido, nos termos de Lascoumes (2010b), como uma construção de projetos comuns entre mediador e público, isto é, como um momento essencial de construção da ação pública se abordados da perspectiva da realização de *inventário das dimensões da situação* tanto no caso da padaria como no da horta. Está em jogo uma *diversidade de conhecimentos* em relação ao território e à biodiversidade e de *sistemas de observação* e de *interpretação do real*, no qual, por meio do caso da padaria como ponto de encontro da comunidade, foi possível evidenciar as demais necessidades da comunidade, a preocupação com a ocupação dos filhos em interface com o que o projeto podia oferecer e, no caso da horta e da água como salvação, em relação à organização social e à participação da agricultora em atividades da instituição de ATER, do sindicato etc., na mesma proporção em que “ter projetos” significa “trabalhar para si mesma”, “ter fartura de alimentos” e estar em “condição melhor do que os que estão na cidade”. A controvérsia em relação à função social do projeto, nesses casos, não aparece correlata aos pares,

evidentemente (instituição de ATER como mediadora), e sim em relação ao que, no programa de fomento, no Norte de Minas, revelou posicionamentos heterogêneos quanto à atuação.<sup>97</sup>

### 5.1.2.3 Escala de ação dos atores implementadores: projeto do quê? O saber fazer da extensão rural

A escala de ação das instituições de assistência técnica e extensão rural pode ser compreendida a partir do modo como elas *apropriam e traduzem* os distintos projetos para suas respectivas dinâmicas de atuação podendo essa escala ser analisada, no Norte de Minas, por meio de duas perspectivas de atuação: a primeira com centralidade em processos do *indivíduo*, e a segunda, em processos do *coletivo*. Quanto a primeira, o papel da assistência técnica está em torno (i) da *viabilização de sonho*; (ii) da *valoração* e da *identificação* de capacidade individual de superação da pobreza (a partir do que atribuí como possibilidade de sucesso); (iii) da *contradição* entre *desconfiança* de que possa haver inclusão produtiva por meio do programa de fomento e *responsabilização* de que a inclusão produtiva tem de superar a situação de pobreza e; por fim, (iv) da *normatização* dos processos para controle do investimento do programa de fomento.

[i] A primeira coisa aqui na região que eles falam é gado. Gado é um símbolo, é um ícone, ele representa mais que o dinheiro, é como se fosse uma coisa meio mística. Tipo-assim, a pessoa é tão pobre que não tem nenhuma cabeça de gado? *O gado tem uma simbologia muito grande (...) de que eles não estão tão miseráveis assim na vida porque tem um gado*. Tanto é que teve um caso de uma mulher – a casa dela é muito limpinha, muito arrumadinha, ela é toda cuidadosa. Aí quando eu falei no projeto, ela falou: “meu sonho é ter uma vaquinha de leite”. E eu perguntei por quê: ela disse “*porque eu vejo que todo mundo que tem gado não passa aperto, eles sempre têm um dinheirinho do leite*”. Então-assim, é um símbolo transformador da pessoa ter o gado. Aí eu falei, mas e a galinha? “*Não, galinha não, porque com a vaquinha eu vou ter o leite e ainda vendo o bezerro e mantenho a vaca*”. Ela [a mulher] tem dois hectares e pouco de terra, e bom, se o sonho dela é a vaquinha, então *vamos realizar esse sonho*. Acho que eu nunca vi alguém tão feliz na minha vida igual ela com essa vaca. Com a primeira parcela, ela comprou a vaca. Essa vaca pariu uma bezerra, e no caso de leite, ter fêmea é melhor. (...). *Ela representa o que é o projeto, a transformação, o símbolo de transformar a vida através daquela vaca* (trecho de entrevista: agrônoma, representante 4 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

O relato apresentou um fragmento da construção argumentativa do projeto entre a técnica e a agricultora que, ao compartilharem da mesma perspectiva em relação à efetividade e *viabilidade do projeto*, optam por tornar o sonho realidade. Em conversa informal com a agricultora citada acima, ela explicou que a primeira parcela do fomento foi insuficiente para

---

<sup>97</sup> Isto é, os dois casos descritos acima não nos pareceram evidenciar controvérsias entre os propósitos particulares da ação (das famílias) e as apropriações dos mediadores acerca da função do projeto. Os casos que serão apresentados a seguir são um pouco diferentes nesse sentido e evidenciam controvérsias sociais e também técnicas.

comprar a vaca de leite que já estava negociada com o sogro, relatou-me que foi preciso juntar com o Bolsa Família para realizar a compra. Ao comprar a vaca, que já veio prenha, e ter o leite, em seguida, foi possível uma renda mensal que muito rapidamente cobriu o que ela havia “emprestado” do Bolsa Família. Contudo, sendo a quantidade de leite produzida por dia pequena, a agricultora juntou a sua produção com a produção do cunhado e juntos entregaram cotidianamente a produção em um pequeno laticínio da região – para produção de queijo. Durante a minha visita ao projeto produtivo, a extensionista recomendou manejo à palma forrageira, plantada para alimentação do animal e diminuição do gasto com a compra de ração. Neste caso em especial, o animal era mantido próximo à casa da família, sendo alimentado diariamente pela própria agricultora, que também aprendeu a fazer as vacinas.

Tantos outros projetos de bovino foram visitados durante a pesquisa e, do mesmo modo, a compra de um gado se mostrou como motivo de orgulho na família e, principalmente, como garantia, *poupança* (DESCONSI; PACÍFICO, 2014). O fato recorrente, contudo, e merecedor de análise sociológica mais aprofundada se deu em torno de onde manter o animal. Muitas famílias não dispõem de local adequado, ou por falta de pastagem ou por falta d’água, e observou-se que os animais foram alojados em *terras de vizinhos*, em muitos casos, *de fazendeiros* com quem alguém da família mantinha relação, sendo a hospedagem do animal paga com trabalho. Essa condição se aproxima do analisado por Heredia (2008) sobre o campesinato tutelado, isto é, do que a autora analisou como reprodução social do campesinato em torno de estratégias de dependência e de poder, ora explicativa de sistemas de dominação.<sup>98</sup> O objetivo nesta seção não é avançar sobre este tema, por outro lado, é bem interessante ter em conta que tais estratégias de alocação do gado foram observadas junto aos projetos acompanhados pela assistência técnica e extensão rural governamental.

Outro aspecto interessante nessa escala de ação diz respeito à *valoração* e à *capacidade* e, de alguma maneira, ao que se atribuiu como *de sucesso* na produção. Os trechos abaixo dão um panorama acerca dos projetos produtivos e deixam, no mínimo, impressão de que as sugestões de projetos foram inspiradas em indicadores de produtividade, eficácia e eficiência e parâmetros convencionais de produção, também legítimos e, por isso, merecem destaque:

[ii] Eu fiz um levantamento, e quase metade deles [dos projetos] foram para bovinocultura, [em torno de] 45% mais ou menos para comprar uma vaca, um bezerro, plantar um sorgo para fazer silagem, *projetos direcionados à área da pecuária*, pra leite, pra corte. *Muita gente chega a criticar isso aí porque vai pegar um projeto desse aí,*

---

<sup>98</sup> Neves e Silva (2008) organizaram um livro sobre a constituição e reprodução do campesinato no Brasil cujas formas tuteladas de condição camponesa são analisadas em profundidade e por diversas entradas analíticas.

*pequeno, e vai investir em bovinocultura? Comprar uma vaca? Qual será que vai ser o retorno disso e tal.* Isso aí eu até discuti em outros territórios porque, no Nordeste, o cara que tem uma vaca é rico. Então eles não imaginavam que uma pessoa possa [ter gado e] estar no Brasil Sem Miséria. E em Minas tem essa característica própria, o pessoal aqui gosta de criar gado, a pessoa pode ser pobre, pobrezinha, mas ele tem uma vaca. Então aqui muitos projetos na área de bovinocultura, quase a metade deles. A pessoa ou comprou uma novilha ou comprou um bezerro ou investiu na alimentação, depois [vem] suínos e aves. Aqui, 95% [dos projetos] foram bovinos, suínos e aves. (trecho de entrevista: agrônomo, representante 2 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

[ii] [o extensionista disse à família] Vocês vão ter um recurso de R\$ 2.400; [primeiro] recebe R\$ 1.000, depois, R\$ 700 e R\$ 700, o quê que vocês vão querer trabalhar para poder melhorar? [a família respondeu:] “Ah, eu quero uma vaca”. Mas você tem condições de ter essa vaca? “Ah, tenho, assim-assim, tal-tal”. Então discutiam com os técnicos e resolviam. “Eu quero criar galinha”. Onde é que você vai vender isso? “No mercado”. E como é que você vai transportar? *A gente discute um pouco pra poder ver se eles têm certeza de que aquilo realmente é o que eles querem.* “Eu quero criar galinha, vou comprar galinhas, comprar ração, fazer um cercado com tela, vou fazer uma cobertura”. Outros falaram: “eu vou fazer uma lavoura de cana”; outro: “eu vou fazer uma lavoura de milho”, “criar porcos”. Eles definiram, e a Emater dava uma ajuda (trecho de entrevista: agrônomo, representante da Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

“Um projeto desses”, “pequeno” para “comprar uma vaca”, “qual será que vai ser o retorno?”. Evidentemente que se a expectativa era a de livrar as famílias da situação de extrema pobreza e colocá-las em um sistema de produção e produtividade, uma única vaca não surtiria efeito! Mas, conforme o trecho anterior, no qual o sonho da agricultora era o de ter uma vaca “*porque eu vejo que todo mundo que tem gado não passa aperto, eles sempre têm um dinheirinho do leite*”, a compra de um gado mobilizou formas de experimentar o mundo e de valorizar sonhos e desejos que não estão em indicadores de eficácia e eficiência mobilizados para compreender o sucesso do projeto produtivo.

Por sua vez, o discurso expôs contradição entre *a desconfiança* de que um projeto desses realize mudanças e *a responsabilidade* de que um projeto desses tire “da linha da pobreza” ao ponto de não depender mais de políticas sociais. Para os autores Rego e Pinzani (2013), que analisaram a autonomia, o dinheiro e a cidadania por meio da garantia de renda do Programa Bolsa Família e de como a renda é importante no processo de construção de direitos, mostraram que é um equívoco abordar a pobreza pelo viés da comodidade (como trecho a seguir) e, nesse sentido, o livro mostra, com dados também do Norte de Minas, que tal julgamento não explica a situação de extrema pobreza. Entretanto, e para a nossa análise, pode evidenciar uma histórica postura da extensão rural, vejamos abaixo, ficará mais claro:

[iii] [Tiveram projetos de] oficina de bicicleta, de máquina de costura. Esse da oficina foi pra comprar essas coisas pra oficina mesmo. A pessoa já tinha a oficina e pra implementar [precisavam] comprar aquelas coisas de oficinas mesmo, vulcanizador. Teve alguns projetos assim, mas *os de bovino foram a grande maioria. Muita gente também,*

na verdade, não quer ter trabalho. Quando você chega e oferece: vamos trabalhar com avicultura? “Não, a avicultura dá trabalho”, tem que cuidar diário, todo dia tem que trocar água, limpar o galinheiro, alimentar..., “ah não, dá trabalho demais, quero comprar uma vaca”, e compra e solta lá. Existem pessoas que estão nessa linha de pobreza por falta de opção, a maioria delas – porque não têm condição mesmo de fazer agricultura, não têm água para produzir, não têm condição, e outras porque querem estar mesmo, por comodidade. Muitas delas tiveram a preocupação de perder o Bolsa Família, não é automático, mas a ideia é que perca mesmo, a ideia é que a pessoa saia da linha da pobreza e ela perca (trecho de entrevista: agrônomo, representante 2 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

[iii] A maioria [dos projetos], dependendo de região, aqui mesmo preferiu trabalhar com galinhas. Aí, o retorno que vem dando é que eles passaram a ter uma alimentação mais saudável porque eles abatem as galinhas, os frangos pra consumo da casa, têm ovos, fazem bolos e biscoitos. Alguns comercializam já. E aqui teve um problema de uma doença, a mortalidade foi muito grande, mesmo que a gente fez as capacitações com eles e insistiu que têm que vacinar e que tem que ser periodicamente – não é vacinar a primeira vez e não dar continuidade na vacina, eles, às vezes, param mesmo a gente orientando e fazendo capacitação, ensinando como vacinar, deixando os formulários de orientações, tudo: “ah tá morrendo tudo, não adianta ficar com essas galinhas não”. Essa doença que apareceu se chama cólera aviária e teria que matar essas aves doentes, tinha que matar, queimar e enterrar porque é como se fosse uma virose, e é transmissível. A gente fala com eles, mas eles às vezes não matam porque ficam com pena, passam a ter muito amor aos animais e tudo. (...) [os agricultores] fizeram o galinheiro, compraram os mantimentos, a alimentação, no caso o milho e a ração, compraram também as vacinas. Alguns melhoram o galinheiro, e a maioria construiu (trecho de entrevista: pedagoga, extensionista de bem-estar social 1, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

A própria história da extensão rural é muito interessante nesse sentido: na década de 1970, com a modernização da agricultura no Brasil e a estruturação do tripé do desenvolvimento, isto é, o crédito rural, a pesquisa (da Embrapa) e a assistência técnica e extensão rural (da Embrater), o debate em torno do perfil e/ou da vocação dos agricultores que teriam ou não condições de se manter na agricultura acionou diferentes argumentos quanto à capacidade desses adotarem tecnologias e inovações (THIOLLENT, 1984; MARTINE, 1991), corroborando, oportunamente, com a “demanda urbana” por mão de obra nos centros urbanos. Isto é, dezenas de milhares de agricultores foram conduzidos aos centros urbanos, expropriados do campo e da relação com a agricultura. A assistência técnica e extensão rural que se consolidou nos anos da modernização conservadora esteve incumbida de assessorar um tipo específico de agricultor que tivesse condições de dar resposta aos estímulos tecnológicos. A assistência técnica e extensão rural assumiu, por um tempo, o papel de mediadora do desenvolvimento e esteve “responsável” pela promoção e transferência de tecnologia (PEIXOTO, 2008; GREGOLIN, 1997; OLINGER, 1996). Grosso modo, a Embrater<sup>99</sup> juntamente à pesquisa da Embrapa difundiu, no Brasil, a noção de pacote tecnológico como parte do receituário agrônomo, no qual a compra de insumos externos à

<sup>99</sup> Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater).

propriedade, e químicos, era central (RODRIGUES, 1997; PINTO; 2005), tendo sempre como referência na atividade produtiva a compra de insumo, e essa característica parece ser predominante no trecho acima.

Dentre as possibilidades de se analisar a extensão rural brasileira por fases, abordá-la segundo Alemany (1988) mostra-se interessante porque, de um lado, o autor apresenta a extensão rural como “projeto extensionista” (1949/1968) no qual o desenvolvimento econômico e social da agricultura passava pela mudança de mentalidade do agricultor e pela superação do atrasado pelo moderno; e, por outro lado, como “projeto tecnológico” (1968/1978), no qual há um esforço da extensão rural em adequar o projeto extensionistas às novas demandas do modelo econômico sob a perspectiva da modernização. A guinada de uma proposta a outra se centrou menos no papel individualizado do agricultor e na mudança de mentalidade e mais na incorporação de insumos industrializados por aqueles com perfil inovador, com objetivo de atuar sobre a produção. Segundo Gregolin (1997, p. 128, destaque nosso), a mudança de projeto implicou, pela primeira vez, na definição precisa do público-beneficiário, isto é, “para o novo sistema, as ações de transferência tecnológica deveriam ser orientadas aos produtores de média e alta renda, por serem considerados *economicamente viáveis* e em *condições de responder* às exigências da economia global”.

Essa mudança de foco da extensão rural e a acentuação de seu papel de mediadora de um tipo de desenvolvimento perdurou até os anos 1990, que, com a extinção da Embrater, encerrou um ciclo da extensão rural no Brasil.<sup>100</sup> Por sua vez, os anos 2000 inauguraram um novo ciclo da extensão rural com perspectivas construtivistas, agriculturas de base ecológica, a nova lei de assistência técnica e extensão rural (CAPORAL, 2005, 2006, 2007a, 2007b; CAPORAL; RAMOS, 2006) e, sobretudo, com persistências estruturais, isto é, modos habituais de agir cristalizados nas estruturas e propagados pelos atores (CAPORAL, 2011). Desse modo, se abordada, ao longo do tempo, como uma intervenção pública governamental, a política de extensão rural pode ser analisada por meio de sua trajetória histórica, seus diferentes ciclos e projetos e, também, por meio de *ideias* e *interesses* institucionalizados. De acordo com Hall (1996), ideias, instituições e interesses correspondem às três maiores tradições de análise de políticas públicas, e, de acordo com Palier e Surel (2005), o uso articulado dessas três entradas analíticas (ideias, interesses e instituições), denominado pela abordagem dos três “i”, contém grandes capacidades explicativas. Para a análise do fragmento

---

<sup>100</sup> Para mais informações sobre as fases da extensão rural, ver: Queda (1987); Alemany (1988); Deponti (2010).

da política de extensão rural, citado nos trechos de entrevista acima, o “peso” das ideias e os grupos de interesse em um contexto institucional específico permitem compreender, em grande medida, heranças históricas da extensão rural.<sup>101</sup>

Ao que se refere à implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural, nota-se semelhanças bem características quanto ao modo de atuação tradicional da extensão rural presente nas posturas e tomadas de decisões dos atores. Entretanto, é importante considerar as especificidades contemporâneas em relação aos projetos produtivos, assim como as atualizações de postura e inovações perante estratégias de controle que, quiçá, ganhou na implementação do Plano cunho burocrático ao estabelecer processos de normatização.

[iv] Identificou a família e é carente, enquadra no programa e não tem DAP, tá fácil, o técnico da Emater *vai lá* à propriedade, *faz a entrevista* com a família e emite a DAP. Isso aconteceu muito. [Foi] Um programa fantástico que ajudou muito as famílias, principalmente as mais necessitadas, as mais carentes. E o resultado disso nós já estamos começando a ver. Muitos resultados bacanas. Tem também aqueles que deixam a desejar. *Imagina uma família carente no meio rural, com “n” necessidades, necessidade de remédio, de vestimenta, de reforma da casa, tá ali com uma casinha com o teto de palha e aí tem que fazer um projeto produtivo para aves, avicultura? Vai fazer um galinheiro para galinha que vai ser melhor do que a casa que ele mora?* Então, a gente teve casos que, infelizmente, pegaram parte do recurso e trocaram o telhado. Mas olha, você vê, uma família carente que pega ali R\$ 1.400 juntos, reunido, e está precisando... é uma situação complicada!!! [Daniela: e qual a posição de vocês?]. A posição é do técnico local, e ele tem duas opções: [1] *de orientar a família a adequar o recurso corretamente e, de fato, acompanhar a adequação correta; não acontecendo, ele tem a opção de [2] impedir que a família receba próxima parcela, porque não aplicou o recurso conforme o planejado. O MDS não cobra que a gente comprove a aplicação do fomento [o projeto] com notas fiscais, mas a atitude que nosso técnico de campo está tendo é a de cobrar esta comprovação. Nossos técnicos estão acompanhando a implantação do projeto e cobrando nota fiscal de compra de tudo que é investido.* Porém, o programa é bem aberto, eu acho que ele já foi pensado assim porque se tratam de famílias muito carentes, vai ter situação muito complicada, que o técnico vai ter que *usar o bom-senso*, vai ter que *usar o conhecimento* que ele tem daquela família, se ele sabe que aquela família é uma família *trabalhadeira*, é uma família que é *esforçada*, e que *merece* uma segunda chance, ele vai ter a opção de dar, como também de não dar. Ele vai falar: ó, agora você não vai receber a segunda parcela porque você não aplicou corretamente a primeira parcela. Aqui das 457 que receberam, até agora nós tivemos *só um caso* de que a segunda parcela *foi proibida*. Foi uma mulher que recebeu o fomento e foi embora. Ela enquadrava, o cadastro foi feito certinho. Ela tem uns parentes em São Paulo e pegou a primeira parcela do fomento e foi embora. E o programa foi planejado de forma que a família não tem nenhuma punição por isso. Se tiver, eu estou desconhecida até o momento. A punição é só não receber a segunda parcela, e assim nós fizemos. Tem um laudo coletivo, o MDS manda a lista desses beneficiários e a gente marca em uma coluna *se pode* receber a segunda parcela *ou não* (trecho de entrevista: assistente social, representante do ACT/BSM, Emater/MG, nov./2014, destaque e negrito nosso).

---

<sup>101</sup> Para mais informações, ver Pettan (2010).



As regras de aplicação que, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), são possíveis porque os dispositivos da ação pública deixam brechas que facilitam modos habituais de agir, podem ser observadas em grande medida no relato acima. Embora não seja adequado relacionar com nenhum dos tipos mencionados pelos autores (de negociação, de interpretação e de resolução de conflito), as regras de aplicação definidas localmente, neste caso, dizem respeito a uma espécie de *normatização doméstica* na qual a instituição, por si mesma, avaliou que para o melhor andamento do trabalho era preciso enrijecer a norma, já que o “MDS não cobra que a gente comprove a aplicação do fomento com notas fiscais”, mesmo o índice de “desvio” tendo sido insignificante.<sup>102</sup> A criação de um mecanismo local de controle por meio da exigência da apresentação de nota fiscal pode ser analisada – não individualmente, com atribuição pessoalizada ao ator, mas – por meio da história institucional que ultrapassa as fronteiras subnacionais. Hall e Taylor (2003) explicam que as estratégias introduzidas por um contexto institucional dado podem *fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visão de mundo* que podem ser propagadas terminando *por moldar as imagens e as preferências institucionais*, de modo que “políticas” (no sentido de tomadas de decisão) adotadas no passado podem vir a condicionar “políticas” ulteriores.

De outra parte, ainda analisando a escala de ação das instituições de assistência técnica e extensão rural para identificar em que consistem seus modos de ação, ora o que compõem as controvérsias sociotécnicas em torno da implementação do programa de fomento do Plano Brasil Sem Miséria Rural, no Norte de Minas, apresenta-se a segunda perspectiva de atuação na qual a centralidade está em processos *coletivos*, no qual o papel do acompanhamento tem se constituído em (i) estimular práticas agroecológicas; (ii) articular ações entre projetos; (iii) adequar ações segundo o público e o objetivo; (iv) incorporar atores sociais nas ações para o fortalecimento do local; (v) realizar cursos de formação de jovens; e, por fim, e também de modo transversal (vi) formar capital social a partir da articulação de ações e de projetos.

---

<sup>102</sup> É importante mencionar o fato de ter havido, por parte da família, a utilização do recurso para a reforma do telhado da casa. Em outras entrevistas e conversas informais não gravadas, esse mesmo fenômeno apareceu. Em uma conversa oportuna com o presidente do sindicato dos trabalhadores rurais, sabendo que o sindicato faz parte da Articulação do Semiárido (ASA), pergunto sobre os critérios que envolvem a seleção de famílias para o PIMC, o programa de cisternas de água de beber, providencialmente ele me explica que um dos critérios é a família ter a casa em condições mínimas, isto é, com telhado de telha de barro, não pode ser de amianto. Perguntei-me várias vezes sobre a relação dessa intenção, ou efetivação, das famílias em utilizar o recurso do programa de fomento para reformar o telhado e passar a ter condições de estar nos critérios de seleção para o PIMC. Minha hipótese vai nesse sentido, de que sim, de que famílias visualizaram o recurso do fomento, e a utilização deste para a reforma do telhado, como uma oportunidade de ter uma cisterna.

Nessa segunda perspectiva, a concentração das atividades produtivas esteve em torno de projetos de suinocultura e de avicultura – do mesmo modo que nos relatos anteriores – com alguns projetos produtivos não agrícolas. Todavia, o trecho abaixo introduz o *estímulo às práticas agroecológicas* como parte das atividades em curso:

[i] No final do diagnóstico, a gente perguntava o quê que a pessoa queria desenvolver, e a maioria optou por criação de galinha e por horta. [Daniela: então são pessoas que tem água?]. Sim, sim. A maioria que tem a água optou por horta, as que não têm optam por criação de galinha ou de porcos. Cada família tem um projeto. Depois que saiu a primeira parcela, a gente voltou com as oficinas. Primeiro teve a de levantamento sobre a comunidade; conhecer as famílias; a cultura; a produção; como era antes; como é agora; qual a semente que tinham e qual a semente que perderam; qual a semente que querem resgatar. Depois foi a da parte produtiva, com os meninos [colaboradores do CAA/NM], que falam sobre o aproveitamento da própria mata nativa para ração animal; de forragem do galinheiro, do chiqueiro de porco e do poleiro de galinha pra evitar doenças, mosquitos, e sobre alimentação. Metade da ração vem do que têm na mata disponível. Aqui eles optaram muito pela criação de gado, aí a gente coloca uma observação, um alerta pra eles que nessa seca... mas com os que já compraram, a gente tá usando o bambu [como complemento]. A gente ensina as práticas que quase eles não sabem a partir do que têm na propriedade. [Daniela: bambu, como assim?]. É o algodão-de-seda: seca, tritura e mistura na ração e é um fortalecimento que o animal tem no quintal, mas que, se deixar lá, eles não comem. O nosso acompanhamento é de um ano e meio, que dá umas três ou quatro visitas pra cada família, e a cada dificuldade que vai surgindo, a gente vai tentando ajudar. Na questão de horta, tem a conservação do solo, o uso de manejo do solo pra controlar insetos, pra consumir menos água por meio de canteiros econômicos... [Daniela: e quanto aos insumos de fora?]. Ah sim, exatamente. Como o sistema nosso é agroecológico, a gente já fala isso pra família desde o início: agrotóxicos não! Essa é uma questão até fácil, porque pra eles comprarem sai caro, e o agroecológico, geralmente é o que tem por ali, por exemplo: a gente usa folha de Nim tanto pra forragem quanto pra calda, e o Nim todo mundo tem no quintal. A gente também conscientiza, passa vídeo como O Veneno Está na Mesa, que deixa eles assustados (risos) (trecho de entrevista: geógrafa, representante 2 ATER Gorutuba, CAA/NM, out./2013, destaque nosso).

A orientação técnica apoiou-se em práticas já trabalhadas pela instituição respaldando-se na valorização do conhecimento local e, sobretudo, no resgate desse conhecimento que, por sua vez, permitiu a construção conjunta de estratégias como, por exemplo, a produção de suplemento alimentar para os animais por meio do bambu, ou ainda a compreensão de que “esse” é o “universo das coisas” e não somente uma orientação técnica isolada:

[i] [Daniela: e a agroecologia com os quilombolas, como foi?]. Então, a agroecologia, esse é o universo de coisas, tanto da produção, da cultura do povo, e se a gente olhar lá na parte [na comunidade quilombola]... é um cenário negativo com relação à produção, porque a região do Gorutuba é Semiárido e Caatinga com três anos de seca. Antigamente o pessoal trabalhava com a agricultura do furado – quando chovia e enchia aquelas poças de água e ficava tipo umas barragenzinhas com água, e eles plantavam na beira. Mas aí, quando veio o cercamento das fazendas, esses furados ficaram dentro das fazendas, então mudou um pouco a prática da agricultura deles. No Gorutuba, eles têm os frutos, que é a história do extrativismo, (...). A gente tem tentado fazer o trabalho do resgate de sementes, tentado identificar quais são as sementes nativas e crioulas que eles tinham.

Tentado incentivar um pouco, trazer esse debate, também, da importância de estar conservando os ambientes... o uso dessas *tecnologias adaptadas ao local*, muito vinda da experiência da água para consumo humano e captação de água de chuva, os quintais produtivos (trecho de entrevista: cientista social, representante 3 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

De outro ponto de vista, mesmo a agroecologia sendo o “universo das coisas” e não se resumir em práticas produtivas, o trecho de entrevista abaixo relata que as práticas produtivas mantêm importância-chave no “universo das coisas”, a condição de considerá-la tanto explicativa desse universo quanto do modo de ação da instituição:

[i] *[Daniela: e a agroecologia nos projetos produtivos da ATER Serra Geral?]. Uma coisa de fato que a gente não... Quando eu coloco a questão da minha angústia em relação à formação do técnico, é um pouco isso que quero considerar, e você pode considerar o fato da gente não ter conseguido tanto uma abordagem agroecológica. Mas também a gente não trabalhou orientação [direcionada] aos insumos! O fato da gente não ter trabalhado agroecologia, pelo fato do pessoal não conhecer muito os instrumentos, não levou aos agrotóxicos e aos [demais] insumos. Foi uma exigência nossa para com a equipe [o incentivo ao uso, nos projetos] de galinhas caipiras, estimulamos muito a questão de trabalhar os animais, principalmente os existentes nos locais. Os porcos também foram os caipiras: o piau, carrasco, esses aí. A gente trabalhou as raças do local, [dizendo] pra comprar dos vizinhos, e esses elementos a gente conseguiu incorporar. [Também] alguma coisa de compostagem, mas eu diria que a gente poderia ter sido melhor, poderia ter sido mais a cara do CAA na assessoria técnica. A gente tá discutindo muito isso com a ATER Sustentabilidade. Vamos ter pessoas de referência que vão estar incumbidos de acompanhar esses técnicos novos (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).*

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, apresentado no capítulo 4, dentre seus objetivos específicos, recomendou que os projetos estimulassem “atividades produtivas agroecológicas”, orientação esta afinada com as estratégias de desenvolvimento rural da instituição de ATER em questão. No entanto, devido ao ligeiro crescimento institucional e ampliação do quadro de colaboradores, os processos de formação estimulados pela instituição não conseguiram acompanhar a intensidade das atividades do Plano. Desse modo, foi sendo geradas derivações na forma de atuação interna ao ritmo do crescimento do corpo de colaboradores evidenciando os *mais* dos *menos* orgânicos à instituição. Todavia o foco nas estratégias agroecológicas foi mantido, e são sob estas estratégias que tratam os próximos trechos. Optou, sobretudo, por aquelas experiências com potencial de revelar valorização do conhecimento local e experiência de organização do território em torno do tema, isso porque se busca os elementos que compõem a identidade de ação das instituições de assistência técnica e extensão rural e respalda-se em processos transversais à atuação, e não somente àqueles que possam ter sido expressos ao longo do projeto produtivo:

[ii] A gente teve uma concentração maior de projetos na área de *suinocultura e avicultura*, mas também teve horta, artesanato em tapete, teve gente que fez minhocário.

Esse do minhocário foi bem interessante porque o rapaz já vendia húmus, e minhocas para os pescadores lá da vazante do rio São Francisco, e ele comprou uma carretinha [para puxar com a moto] e mandou fazer um adesivo [como se fosse uma empresa], ficou bem legal. *O legal é que ele se interessou por produção ecológica.* E, nas oficinas do PAIS [Produção Agroecológica Integrada e Sustentável] que nós fizemos em Matias Cardoso, a gente convidou pessoas que estão demonstrando interesse, e ele foi convidado e participou. Geralmente são pessoas que os técnicos percebem *que vale a pena convidar.* Nessas oficinas têm *receita de sal-mineral a partir de farinha de osso, de alimentação animal, de elaboração de biofertilizantes* e várias outras coisas que a gente trabalha. (...). Então-assim, [tivemos projetos] de horta, de costura. Neste, o pessoal que comprou máquina de costura. A mulher, né? De modo geral, os projetos no ATER Serra Geral tiveram uns *70% com o protagonismo da mulher* mesmo (trecho de entrevista: agrônomo, representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

No caso da minhocultura, o recurso do programa de fomento estruturou a atividade produtiva em andamento e revelou (ou despertou) o interesse do agricultor em “produção ecológica” oportunizando que ele fosse convidado para participar de uma oficina sobre práticas agroecológicas. Além de tal característica, que tem sua importância, observa-se que há, de um lado, o aproveitamento de um projeto para o outro, isto é, de agricultor que foi acompanhado na ATER Serra Geral e que o colaborador percebeu que valia “a pena convidar” para uma atividade do PAIS, o que caracteriza uma *articulação de ações entre projetos* e, por outro lado, que o “convite” é também uma aposta em razão de que “vale a pena convidar”. O trecho abaixo evidencia melhor esse aspecto com base na ATER Sustentabilidade:

[ii] e [iii] [na ATER Sustentabilidade] tem alguns arranjos que a gente utilizou – vamos dizer assim – que variaram de município pra município. *Lá no Alto Rio Pardo a gente fez tudo junto com os alunos da Escola Família Agrícola.* Fizemos um Seminário, uma Oficina, e aí que, como estratégia didática pra iniciar eles [os estudantes], foi feito um DRP da própria escola [diagnóstico rápido participativo] para eles aprenderem a planejar. *Agora você vai me perguntar por que incorporar os estudantes da EFA? Bom, porque a Escola Família Agrícola é uma luta antiga, principalmente da sociedade civil. Ela foi um esforço muito grande dos sindicatos, e eles [os sindicatos] sempre falam que é importante a vivência dos alunos no que está rolando. E o CAA, na época, apoiou a criação da escola, apoiou principalmente os parceiros. Nós também ajudamos a elaborar um projeto para uso e ocupação do espaço.* (...). *A atividade, de fato, fez o pessoal sentir vontade de agir. Alguns já estão pensando em fazer estágio no CAA, nos sindicatos eles já fazem.* (...). O CAA sempre fez isso [esse tipo de articulação]. A base de sócios do CAA hoje, ou boa parte das lideranças que atuam hoje, *passou por um processo de formação de jovens há 20 anos.* [v] Tem um curso de formação de jovens que foi feito ano retrasado, ano passado, e também neste ano. *Estão sendo identificadas lideranças, as jovens lideranças para participar, inclusive este curso tem paridade de 50% de mulheres e 50% de homens, e são os sindicatos e os demais parceiros que indicam.* (...). Tem sido uma preocupação muito grande das comunidades, e do CAA – porque o termômetro nosso são o que os parceiros e as comunidades dizem. A questão da juventude rural está preocupando muito as lideranças, a base. *Então, trabalhar apoiando a Escola Família Agrícola é uma forma de fortalecer o rural* (trecho de entrevista: agrônomo, representante ATER Sustentabilidade, CAA/NM, nov./2014, destaque e negrito nosso).

“Os sindicatos sempre falam que é importante a vivência dos alunos no que está rolando”, esta menção do entrevistado pode ser analisada sob a perspectiva “dos problemas e das questões públicas”. Segundo Offe (1999), esta discussão pode ser feita pela via do capital social, e da preparação dos sujeitos para processos coletivos e associativos, afirma o autor:

Pelo termo capital social queremos denominar o conjunto de disposições cognitivas e morais dos cidadãos que os leva a estender a confiança a outros cidadãos anônimos (assim como as autoridades políticas que, em última instância, são investidas pelos cidadãos do poder público), à prática da “arte da associação”, e a estarem atentos aos problemas e as questões públicas (em oposição às questões estreitas circunscritas a seus próprios grupos). Instituições de governos justas e transparentes, a prosperidade que mercados cuidadosamente regulados podem gerar e a vida das comunidades restringidas pelo princípio da tolerância podem e devem, todos, contribuir para a (assim como se retornarem beneficiários da) formação e acumulação de capital social no interior da sociedade civil. As forças associativas são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a “mistura correta” de padrões institucionais do que qualquer autoproclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas “puras” da ordem social (OFFE, 1999, p.145).

No trecho da entrevista, o entrevistado antecipa a minha pergunta e diz: “Agora você vai me perguntar por que incorporar os estudantes da EFA?”, e eu acrescentaria à frase *em atividades da ATER Sustentabilidade?* Embora o trecho já tenha sinalizado que tem sido uma prática da instituição incorporar atores sociais e instituições, perguntar-se sobre quais objetivos estão por detrás de atitudes como estas é não tomar como evidente o fato de que instituição de assistência técnica e extensão rural tem por caráter processos de capacitação; que o incorporar agricultores e estudantes em processos formativos exige *adequações segundo o público e o objetivo* e, também, que a incorporação desses atores sociais tem como objetivo fortalecer *o rural*, o local.

[iii] e [iv]. A gente tem todo um debate da mulher estar envolvida, da criança, os adolescentes, e a gente tem tentado envolver *monitores locais* nas atividades, até mesmo para *estar fortalecendo o local*. [Daniela: *quem são os monitores locais?*]. São os jovens das comunidades. Agora, por exemplo, vai ter oficinas e eles estão lá com a gente e eles falam sobre a comunidade. *Por que como é que você vai trabalhar agroecologia sem inserir a juventude nesse debate?* Nessa fase de oficinas de identidade e território, *como é que só a gente vai falar disso?* É importante uma pessoa dali, uma liderança, filho de um beneficiário, por exemplo, problematizar sobre *o que é ser quilombola*. O monitor instiga esse debate junto da comunidade. *Então a gente tem esse trabalho com os monitores locais. A gente incorpora nas atividades e paga pelo dia de trabalho.* Não é uma terceirização não porque a gente não pode terceirizar, a gente incorpora... Então-assim, *a gente entende que trazer a agroecologia é fortalecer a história, a identidade do território, dos frutos locais, da produção local, tentando resgatar com eles a história das sementes, ver esse olhar coletivo, essa parte da juventude, de incorporar gênero – com todas as questões – e a gente tenta incorporar os princípios amplos da agroecologia nesse trabalho que a gente tem realizado lá* (trecho de entrevista: cientista social, representante 3 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

Esses dois últimos trechos de entrevista robustecem nosso argumento em torno de ser *o projeto modo de ação*, capacidade de operacionalizar uma intenção, primeiramente por ser estratégico incorporar os jovens quando se trabalha processos agroecológicos, mas também por incorporar de modo atuante, como monitor do projeto, seja ele qual for, e assim promover a articulação de eixos temáticos (como os citados) em torno dos “princípios amplos da agroecologia”. No entanto, parece estar em jogo algo a mais que a identificação de potenciais lideranças e a promoção de cursos de formação. O modo de ação da instituição de assistência técnica e extensão rural, ao organizar-se em torno de projetos e articulá-los, incentiva a formação de capital social no território. O projeto deixa de ser somente projeto quando sua existência media *processos formativos* em curso. Os trechos de entrevista permitem considerar o projeto como ator no processo de formação *de capital social* no Norte de Minas. De acordo com Fox (1996), nos estudos sobre a construção política de capital social no rural mexicano, o capital social pode ser entendido como uma relação social, mas não qualquer relação social, e sim uma relação social que vai se tornar recurso para *a ação coletiva*. Essa ação coletiva, segundo o autor, em alguma medida, “pode ser coproduzida entre o Estado e os atores sociais locais” mantendo-se sempre como uma *construção política*.

Por fim, a escala de ação dos atores implementadores evidenciou o segundo momento da construção da ação pública frente à controvérsia sociotécnica nos termos de Lascoumes e Le Galès (2012, p. 163), isto é, o de tornar evidente o desafio e a posição dos atores em jogo na análise do projeto produtivo. Se no primeiro momento foram apreciados *os elementos* do problema e *as dimensões* dos atores envolvidos, quer dizer, quando perante o fenômeno da pobreza rural (problema social) um conjunto de atores humanos e não humanos foi mobilizado – a relembrar: o próprio sujeito tocado pela situação de extrema pobreza, isto é, o público (com seus propósitos particulares de ação e conflitos territoriais); os atores implementadores constituído por técnicos e instituições (ideias e interesses) e suas apropriações e traduções do projeto; o Estado nacional e os instrumentos de ação pública caracterizada pelo direcionamento de *um projeto* (solução técnica); e o próprio projeto enquanto ente mediador de processos –, no segundo momento foram evidenciados *os desafios* de superação da situação de extrema pobreza rural e demarcadas *as posições* dos atores implementadores perante o projeto produtivo, isto é, perante *os sistemas de interpretações possíveis acerca da solução técnica para a situação de extrema pobreza*.

Desse modo, esta seção deu atenção ao projeto produtivo como modo de ação e objetivação do real e pôde revelar processos de valorização do conhecimento local e

experiências de organização do território, colocando em relação “uma situação existente no território” e “os objetivos da ação pública”. As apropriações e traduções resultantes indicaram posicionamentos pelo tipo *de projeto* que realizaram, ora indicaram as capacidades de operacionalizar intenções em suas respectivas dinâmicas de atuação, sendo uma de cunho mais individual ou outra de cunho mais coletiva.

## 5.2 O PROJETO SUPORTE DA EMBRAPA: DE TRADUÇÕES E DE CONTROVÉRSIAS

O projeto de suporte tecnológico da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no Plano Brasil Sem Miséria Rural pode ser caracterizado, em linhas gerais, como um acordo de cooperação técnica estabelecido, nesta ordem, entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Embrapa para distribuição de sementes variedades às famílias em situação de extrema pobreza rural; e entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Embrapa para fortalecimento do eixo de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria Rural.

Esta seção tem como objetivo analisar o projeto de suporte tecnológico, destacando, dentre outros pontos, o protagonismo da Embrapa ao propor ao MDS maior participação no Plano, assim como alguns dos desdobramentos disso. Dessa forma, o projeto de suporte tecnológico pode ser analisado por meio de fases distintas e complementares, a saber: (i) a de distribuição de sementes e materiais informativos (2011/2012); (ii) a de inclusão produtiva (2012/2014); e (iii) a de manutenção de temas transversais e de monitoramento e avaliação da construção do conhecimento (2014/2017), como geralmente aparecem nos documentos e apresentações sobre o projeto suporte. Nesta seção, tais fases serão abordadas em seu conjunto como um único projeto, *o projeto suporte da Embrapa*, no qual se busca evidenciar as controvérsias em torno da tecnologia e os distintos modos de ação em diferentes escalas mantendo, quando possível, a ordem cronológica dos fatos.

Portanto, a seção analisa o projeto de suporte tecnológico da Embrapa no Plano Brasil Sem Miséria Rural a partir dos pontos de vista sobre tecnologia, metodologia e desenvolvimento no enfrentamento da extrema pobreza rural, ora sobre a inclusão produtiva rural do Plano e as identidades de ação consolidadas, no Norte de Minas, no desenrolar das controvérsias sociotécnicas e das traduções possíveis do mundo. Para isso, a seção está organizada em cinco partes, sendo que a primeira trata do tema da distribuição de sementes no

território Serra Geral; a segunda, do tema da distribuição de sementes no que se refere à logística em Brasília; a terceira mostra a atuação da Embrapa para além da distribuição de sementes; a quarta enfatiza a Rede Geral, isto é, o projeto de suporte tecnológico da Unidade da Embrapa Milho e Sorgo para a Serra Geral; e, por fim, a última parte mostra, a partir dos dados de campo, o confronto entre materiais genético empreendido em experimentação ao ar livre e o retorno do Quilombo da Lapinha à Embrapa.

### 5.2.1 No Território da Cidadania Serra Geral: a distribuição de sementes

A distribuição de sementes do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, conforme entrevistas da pesquisa de campo, por mais que tenha tido uma boa intenção incorreu em desacertos, conforme o trecho abaixo:

Eu plantei também. Como eu estava lá dentro, me deram um saquinho, coisinha pouca, 5 kg de feijão. Eu plantei 5 kg e colhi um saco [de 60 kg]. *Quebrou meu galho*. Mas igual estou te falando, *eu mesmo não fui contemplado na lista*, me deram [o feijão], e eu plantei. [Daniela: *os que foram contemplados plantaram?*]. Eu não sei informar não. Eu plantei. Às vezes, os outros devem ter plantado. *Na panela... (risos)*. [Daniela: *eu soube que esse feijão não era muito bom pra comer*]. Era aquele Arapuí, sabe? É um feijãozão! *Cresce muito e dá pouca vagem*. E ele é um feijão que produz *se for adubado, se a terra for toda gradeada, mecanizada, e tem que jogar água também*. [Daniela: *mas o senhor que acha que os 5 kg deveriam produzir mais que um saco?*]. Se a terra fosse mecanizada, adubada, ele daria uns 2 sacos pra mais, mas como não foi, eu colhi um saco só. Um feijão graúdo! (trecho de entrevista: vazanteiro, representante da associação comunitária da comunidade Pau de Légua, Matias Cardoso, abril/2015, destaque nosso).

A variedade escolhida, segundo o relato, não foi tão adequada ao sistema produtivo dos agricultores por necessitar de mecanização e também de água, e não é bem esse o cenário do Norte de Minas, principalmente durante os anos de implementação do Plano Brasil Sem Miséria. O trecho abaixo corrobora com a argumentação sobre a variedade inapropriada para a região, dizendo que no Semiárido a realidade é um pouco diferente da do sul de Minas:

(...). Boa parte dessa parceria [com a Embrapa] foi para a minis-biblioteca; a gente deixou em vários locais em todos os municípios. Teve sementes também, mas a dificuldade foi que elas *vieram do sul de Minas*. Plantou aqui, e não nasceu nada! O solão aqui é danado! Distribuíram feijão e milho pra todo mundo. *O feijão que usa aqui é o 'Catador', que é o resistente pra seca. A não ser que tenha um pedacinho de baixa muito boa ou uma irrigação para complementar, do contrário...* A parceria [da Embrapa no Plano] foi importante, mas por esse lado, ela não conseguiu ter bons frutos devido à *semente não ser adaptada à região*. O feijão catador mesmo (uns falam feijão catador outros falam feijão Gurutuba) já está adaptado na nossa região, já é daqui. Isso é um erro primário *pegar o feijão de "arranca", do tipo do carioquinha que produz lá no sul de Minas, que é uma região onde chove, e mandar pr'aqui para o Semiárido... E mandaram!* Teve roça de feijão que ficou dessa altura, igual um colchão, lindo, mas veio o solão e secou sem dar nenhuma margem (trecho de entrevista: agricultor familiar, representante do Colegiado Territorial da Serra Geral, Porteirinha/MG, abril/2015).



A escolha por tais variedades, que no caso foram narradas como inapropriadas pelos agricultores, também não teve a aprovação da instituição de assistência técnica e extensão rural governamental, que alertou “desde o primeiro dia” sobre o tipo de feijão adequado para a região, indignando-se com o envio forçado de um material genético inadequado para os agricultores da Serra Geral. O trecho abaixo ilustra:

*Embora desde o primeiro dia a gente tenha falado qual era o tipo de feijão aqui pra região, o catador... mudou pra pior! No primeiro ano, foram 10 kg de feijão, 5 kg de milho e 1 kit de hortaliça. A gente falou que o feijão não era aquele! No ano seguinte, tirou o milho e botou mais 5 kg do feijão que não era pra ser, passou pra 15 kg do que as pessoas não queriam. [Daniela: de qual variedade?]. Pérola. Mas o pessoal queria o Vigna, que é o feijão catador, o feijão miúdo. O pessoal [perguntou:] “eu posso comer?”. Falei: ó, não é pra comer não, é pra plantar, mas estou te entregando e ocê que sabe o que fazer... se não enquadra na propriedade sua, vê se troca com alguém ou... Quem comeu falou que o feijão era muito duro. Nem pra comer prestava (risos). Têm esses “poréns”. Até parece desova de material (trecho de entrevista: agrônomo, representante 3 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).*

Da parte da assistência técnica e extensão rural não governamental, a crítica seguiu o mesmo estilo, sugerindo que era preciso um encaminhamento, não o mais adequado obviamente, mas que valorizasse minimamente o esforço de distribuição das sementes:

*A questão da semente [da Embrapa] foi bacana também. Só que foi outra questão que a gente colocou, foi assim: tudo bem que o programa é para o país inteiro, não tem como analisar município por município (eu entendi as explicações que deram pra gente), mas pra cá, mandaram o feijão carioca! O feijão carioca não dá aqui! Ele precisa de muita água (risos). Eu falei para a Fiscal quando ela veio: o milho foi plantado e não deu porque não choveu, perdeu tudo; e o feijão eu orientei comer! Aí ela: POR QUÊ? PORQUE era a melhor utilidade pra ele! (...). Mas o pessoal gostou bastante da ideia da semente. Pena que só foi no primeiro ano (trecho de entrevista: assistente social, representante 2 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).*

A ação de distribuição de sementes também pode ser abordada em relação às políticas públicas que a ela foi acoplada. Isto é, quando do não sucesso com o plantio das sementes ou por falta d’água ou por inadequação da variedade, ou ambos os motivos, programas como o Garantia Safra e o Bolsa Estiagem foram direcionados preferencialmente aos agricultores que plantaram as sementes distribuídas pelo Plano, e que não obtiveram retorno:

*Eles plantaram e perderam porque não teve como! Mas aqui na região teve o [Programa] Garantia Safra, [Daniela: para as roças com as sementes da Embrapa?]. Sim, teve. Aqui no município tem cerca de 2.500 famílias que recebem essa política pública do governo federal, o Garantia Safra. Certamente porque a seca, aqui, é muito grande. Então a gente procurou priorizar essas pessoas do Brasil Sem Miséria. A maioria tinha. Eu acho que do Plano Brasil Sem Miséria todos tiveram. Ao menos os meus. (...). Eles já vinham recebendo antes. Teve o Garantia Safra e o Bolsa Estiagem também. Porque aquelas famílias que não receberam o Garantia Safra foram contempladas com o Bolsa Estiagem (trecho de entrevista: pedagoga, extensionista de bem-estar social 2 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).*

Segundo os trechos de entrevista, a distribuição de sementes no território Serra Geral deixou a desejar, não quanto à estratégia em si de distribuição de sementes – diferentemente do caso do Território da Cidadania Borborema, na Paraíba, que desdenhou por completo a ação por sua característica *top down* e de não valorização do conhecimento local acerca das sementes, fazendo com os agricultores e instituições emitissem um manifesto de insatisfação como o governo federal e o estadual – mas pelas escolhas de materiais genéticos inadequados. A próxima seção coloca os elementos técnicos do processo de distribuição de sementes e destaca o fluxo interno da Embrapa na distribuição.

### **5.2.2 Em Brasília, na Embrapa Produtos e Mercados: a distribuição de sementes**

A distribuição de sementes no Plano Brasil Sem Miséria Rural pode ser caracterizada como encomenda, compra e distribuição de sementes. Primeiramente, foi definido o produto (sementes); em seguida, a quantidade (em toneladas); a região de destino e conseqüentemente a variedade mais adequada para tal região e, neste ponto, é a empresa que vende que define o que tem “de melhor” ou o que tem “disponível” para a região; a data e local físico da entrega e a forma de pagamento. Tendo em conta o que já foi relatado anteriormente sobre a distribuição de sementes, ficam evidentes os seguintes pontos: (i) uma controvérsia tecnológica em torno da semente opondo, de um lado, agricultores e técnicos da assistência técnica e extensão rural e, de outro, cientistas e técnicos da Embrapa em torno do que se julga mais adequado ou não para o Norte de Minas, conforme a seguir:

A Embrapa Produtos e Mercados é a responsável pela produção de sementes e mudas que vão ser disponibilizadas para produtores de sementes e viveiristas fazerem a multiplicação e atender os agricultores [do Plano]. *Dentro do termo de cooperação que foi firmado entre a Embrapa, o MDA e o MDS, a nossa Unidade ficou responsável por esta produção. No caso, foram disponibilizadas sementes de milho, de feijão comum, de feijão caupi e sementes de hortaliças. A produção ocorre pela Embrapa, ela contrata terceiros para realizar essa produção, porque, como o volume de famílias pra ser atendido era um volume muito grande – totalizou, assim, durante toda vigência da cooperação, aproximadamente, 100 mil famílias. Então a gente teve que estimar uma quantidade de sementes por família. Para o Norte de Minas, por ser uma região que consome o feijão comum, entregamos o feijão comum, e em outras regiões foi entregue o feijão caupi. Foi quantificado que cada família receberia um saco de 10 kg de sementes de milho, semente categoria básica, que é o que a Embrapa produz, de cultivar registrada pela Embrapa. E foram entregues as de cultivares BRS, que a gente chama, “cultivar”, que a Embrapa desenvolveu e são adaptadas para essas regiões, especialmente para a região do Semiárido brasileiro, e que são cultivares que possuem adaptabilidade para com as condições edafoclimáticas das regiões, que já foram testadas. O que levou o ministério a entrar em contato com a Embrapa pra fornecer a semente para o Plano Brasil Sem Miséria – que já vem de uma parceria antiga em que o MDA que iniciou, no caso, antes do programa Brasil Sem Miséria, é porque ele tem a garantia que a Embrapa vai entregar pra ele uma semente com origem genética, que foi produzida dentro de todo parâmetro de controle de qualidade pra não ter contaminação entre as variedades, e que vamos entregar*

– realmente – a cultivar que foi produzida e dentro dos padrões que são exigidos pela legislação de sementes: de percentual de germinação, de vigor e de pureza. Pra que quando chegue para o agricultor, ele consiga *implantar aquele campo* e consiga ter um resultado satisfatório porque a cultivar vai ser *adaptada* e vai ter *garantia genética e qualidade fisiológica*. Ela vai germinar, vai obter uma produtividade boa na região, e isso vai conseguir estabelecer as lavouras desses agricultores familiares. [*Daniela: as sementes então foram escolhidas a partir das características territoriais?*]. Exatamente, elas foram indicadas. As cultivares foram selecionadas em conjunto com outras Unidades da Embrapa que obtiveram essas cultivares, e essa definição, junto com a pesquisa, indicou *quais os materiais* e dentro desses materiais *aquilo que nós também conseguiríamos atender*, produzir de sementes pr’aquela quantidade de famílias e dentro de um prazo de um ano, no período de uma safra agrícola, e ser disponibilizada na safra subsequente. (trecho de entrevista: representante Embrapa Produtos e Mercados, Brasília, abril/2015, destaque nosso).<sup>103</sup>

Analisado em comparação com os relatos anteriores de técnicos e de agricultores, o relato acima apresentou, da perspectiva institucional, os argumentos em torno dos quais estão as justificativas das escolhas das sementes, tornando polêmica a explicação se tomada comparativamente. O ponto seguinte a ser destacado trata de que a distribuição de sementes aconteceu em torno de (ii) uma logística dispendiosa e uma contrapartida importante da Embrapa, a saber:

[*Daniela: e como foi a logística com as sementes?*]. A gente fazia o cálculo de um saco de 10 kg de milho, um saco de 5 kg de feijão e multiplicava, fazia as contas e chegava-se ao volume total, que seria transportado e entregue em um município polo, dentro daquele território. A Embrapa, por meio de contratos que ela tem, de processos de licitação, tem uma transportadora, e essa transportadora então, se mobilizava pra fazer o transporte. Essas sementes eram produzidas em vários locais no Brasil, dentro da Embrapa Produtos e Mercados, que são os locais de produção. Tem aqui *em Brasília*, tem no Nordeste, *em Petrolina, Campina Grande*, em Minas é em *Sete Lagoas*; tem também *em Rondonópolis*. Então, essas são as Unidades da Embrapa Produtos e Mercados que produziram as sementes. Dependendo de onde cada material era produzido, a transportadora fazia a logística de coleta. No município polo ou era numa prefeitura, numa secretaria de agricultura, numa Emater ou numa instituição de ATER da Chamada pública. E elas eram acondicionadas em uma estrutura mínima de armazenamento, um galpão fechado, seco, nas condições pra que pudessem ser armazenadas até serem distribuídas para os territórios. Essa parte já não era responsabilidade da Embrapa. Era de responsabilidade de cada instituição de ATER, coordenado pelo MDA. [*Daniela: a cooperação envolve recurso?*]. Sim, sim. O termo de cooperação envolve sim, para produção das sementes, para o frete e material de custeio como as sacarias, e contrapartida da Embrapa pra cada um desses itens, o custo de produção na parte de contratação da produção, custos que estão ali no entorno daquela produção também são contrapartida da própria Embrapa,

---

<sup>103</sup> Ainda sobre as variedades de sementes, a apresentação dos resultados da Embrapa na sala de situação do Plano Brasil Sem Miséria Rural destacou que, as variedades distribuídas foram: “milho (BR 106, BRS Caatingueiro, BRS Gorutuba, BRS Caimbé), feijão (Pérola, BRS Estilo), feijão-caupi (BRS Marataoã, BRS Guariba, BRS Pujante, BRS Novaera, BR 17 Gurguéia) e hortaliças (alface, cebolinha, coentro, cenoura, cebola, couve/brócolis, quiabo, repolho/maxixe, tomate e pepino)”. Quanto ao material informativo: “produção e distribuição de material informativo para os técnicos da extensão rural e produtores que receberam as sementes – circulares técnicas, folders e kits de minibibliotecas e produção, veiculação e disponibilização do Programa Prosa Rural”.

impostos, e recursos humanos... (trecho de entrevista: representante Embrapa Produtos e Mercados, Brasília, abril/2015, destaque nosso).

Por fim, outro ponto relevante trata-se de (iii) uma adequação quanto “ao procedimento padrão” de produção de sementes, que se referiu – no caso das sementes distribuídas às famílias do Plano – ao “não uso de agrotóxicos no tratamento da semente”, isto é, a não utilização de produto químico para “proteger” as sementes de insetos e fungos. O rompimento com esse procedimento padrão foi, segundo a entrevista, uma exigência do MDA:

A ideia era a que a família que recebesse as sementes pudesse se sustentar por duas safras, porque ela plantaria, reservaria uma parte daquela semente, plantaria mais uma vez, colheria, reservaria – isso por causa *do alto nível de qualidade e genética daquela semente*, não iria degenerar muito, desde que mantivesse em condições mínimas de armazenamento. *Só que essa não foi muita a realidade com as famílias*, mesmo ocorrendo o acompanhamento da assistência técnica. As condições locais ali não foram favoráveis, talvez porque não choveu. *E essas condições climáticas precisariam ser abordadas de outra forma porque foge da lógica do programa, que era deles se sustentarem*. Então tiveram sim essas frustrações que poderiam ter ampliado outras formas de assistência daquelas famílias com ações públicas, com ações pelo governo, pra poder atendê-los, uma parceria com a CONAB, né? Que daí a CONAB poderia fornecer o grão, e ela não precisaria plantar. *A semente que a gente entregou não foi tratada com agrotóxico – que é um procedimento padrão na produção de semente para o mercado você proteger a semente, proteger de insetos, de fungos. Uma das exigências do MDA foi de que estas sementes não fossem tratadas, e isso ocorreu, pensando que ali numa emergência, a família numa situação de fome, ela poderia – não era o objetivo porque a gente estava entregando uma semente para ser plantada – caso viessem a consumir aquele feijão diretamente, cozinhar, comer. [Daniela: isso foi acordado entre MDA e Embrapa?]. Foi. O beneficiário do Brasil Sem Miséria, ele não tinha muitas instruções, (...) então no caso dessas sementes, elas não foram tratadas (...) para evitar riscos de intoxicação* (trecho de entrevista: representante Embrapa Produtos e Mercados, Brasília, abril/2015, destaque nosso).

A ação de distribuição de sementes, enquanto uma estratégia de superação da pobreza rural, segundo os agricultores e os técnicos entrevistados, parece ter deixado a desejar pelo tipo de semente destinada para a região e, também, pelo longo período de estiagem no Norte de Minas. A Embrapa, assim como instituição nenhuma, deve ser tomada como um bloco homogêneo, e é nesse sentido que avalio a proposição da Embrapa Tabuleiros Costeiros, do estado de Sergipe, junto ao MDS. Essa Unidade propôs um projeto de suporte tecnológico baseado em Unidades Produtivas de Aprendizagem (UPA), denominadas também – e na maioria das vezes – de Unidades Demonstrativas. Embora de partida se faça necessário uma reflexão sobre o sentido dos termos tendo como pressuposto que eles contêm distintos significados, neste momento, vou me ater aos sentidos atribuídos pelas entrevistas à noção.

### 5.2.3 Para além da distribuição de sementes: a proposição da Embrapa

Da ação pontual da distribuição de sementes, a Embrapa propõe um projeto de suporte tecnológico à inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria. Contudo, há de se considerar que a proposta partiu de uma Unidade da Embrapa em especial, a Tabuleiros Costeiros, com um tipo de trajetória e inclinação metodológica. O trecho abaixo explica:

Na época, procuram a Embrapa para um programa de distribuição de sementes, não sei se se chamava assim. *A ideia era a de promover a distribuição de material genético que tivesse melhor qualidade – numa visão, assim, meio que assistencialista, sei lá, meio estreita do que a Embrapa pode oferecer, e do que realmente se deve demandar da Embrapa com relação ao Brasil Sem Miséria.* Mas começou assim, focado nessa questão das sementes, era um Plano enorme e tal, milhares de toneladas de sementes, e a Embrapa já não tem mais capacidade – há uns 10 ou 15 anos, ela tinha capacidade de produzir, tinha parceria com empresas que multiplicavam sementes e tal, mas hoje o mercado é outro, completamente diferente, e o papel da Embrapa nesse mercado das sementes já é bem diferente também. Mas aconteceu. Parece que fizeram muitas críticas em relação a como estava se construindo. (...). *Algumas Unidades [da Embrapa] viram que – parece que a rebelião começou ali com o pessoal da [Embrapa] Tabuleiros Costeiros, em Sergipe – não era a forma como a Embrapa deveria trabalhar no Brasil Sem Miséria, e propuseram outra estratégia de ação baseada em uma novidade que a Embrapa construiu, que eles chamam de Unidades de Aprendizagem* (trecho de entrevista: representante da Embrapa Sede, Brasília, março/2015, destaque nosso).

E é assim, sob uma perspectiva de que, do jeito que se deu a participação da Embrapa por meio da distribuição de sementes “não era a forma como a Embrapa deveria trabalhar no Brasil Sem Miséria” que, segundo o entrevistado, “propuseram outra estratégia de ação baseada em uma novidade que a Embrapa construiu” e que tem sido denominada de “Unidades de Aprendizagem”. Segundo Oliveira *et al* (2015a) este termo Unidade de Aprendizagem está sendo utilizado tomando por base as experiências das Unidades de Experimentação Agroecológica Coletiva (UEAC) em curso nos Territórios Alto Sertão Sergipano, estado do Sergipe, e Território Agreste Alagoano, estado de Alagoas, e coordenadas pela Unidade da Embrapa Tabuleiros Costeiros. A metodologia que descreve as Unidades de Aprendizagem se baseia na metodologia das UEAC<sup>104</sup>. Portanto, a proposta de participação diferenciada da Embrapa no Plano foi feita ao MDS, e além de ter sido recebida com atenção, colocou-se também como resposta a uma expectativa em relação ao próprio papel da Embrapa junto ao público da agricultura familiar, como o trecho abaixo explica:

---

<sup>104</sup> A metodologia das UEAC se inspira em processos participativos de construção de conhecimento. Segundo Oliveira *et al* (2015b) tem sido fundamental no trabalho junto as UEAC a criação de grupos de interesse com agricultores/as público do Plano, técnicos e assistência técnica e extensão rural e pesquisadores da Embrapa; a realização de caracterização da realidade por meio de diagnóstico rápido participativo e planejamento participativo da instalação e uso da unidade; definição da atividade produtiva ou múltiplas atividades produtivas; definição de temas de interesse para cursos de capacitação; realização de atividades coletivas tipo mutirão.

Já tinha uma construção nossa com a Embrapa, uma construção que vinha do [Programa] Fome Zero. A Embrapa já era parceira da SESAN, ou do MDS, desde a época do MESA, então desde a época do Fome Zero. Quando o Graziano foi ministro, um dos primeiros parceiros que ele trouxe foi exatamente a Embrapa. Então sempre teve essa preocupação por parte desse grupo que ficou entre o MDS e o MDA de trazer a Embrapa junto na atuação com a agricultura familiar. E no caso do MDS, muito particularmente, junto da pobreza rural. Então foi meio que natural que a Embrapa continuasse como parceira no âmbito do Brasil Sem Miséria. *Eles próprios propuseram isso. Vieram com projeto dizendo: “olha, gostaríamos de contribuir dessa forma”.* Não foi um chamamento solto, eles vieram com um projeto e esse passou por adaptações até chegar ao que eles fazem hoje. Há ainda algumas questões que não estão respondidas. Há uma expectativa que a atuação da Embrapa pudesse ser outra que não esta. Agora, eu acho que para Embrapa foi um *processo de aprendizagem* bastante interessante internamente, *exatamente porque eles estão sempre numa disputa entre teses do que é o desenvolvimento rural.* Então, eu acho que eles terem participado do Brasil Sem Miséria foi muito importante. Talvez agora eles precisem dar um salto em relação a *conseguirem sistematizar o conhecimento que eles geraram nesse processo de participação no Brasil Sem Miséria, com as Unidades de Aprendizagem, com este agricultor multiplicador.* Essa parceria está em um momento de revisão, precisamos repensar. Tem uma expectativa grande do MDA, e nossa também, de que a Embrapa pudesse participar mais da capacitação dos técnicos – não só pelas dificuldades todas que você conheceu lá em termos de infraestrutura dessa capacitação, mas, principalmente, pelo conteúdo que a Embrapa tem acumulado (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

De modo a ampliar sua participação no enfrentamento da pobreza rural, a Embrapa Tabuleiros Costeiros conduziu um debate internamente à instituição, que abriu uma seleção interna, para selecionar Unidades com perfil para atuar no projeto de suporte tecnológico. Na seleção, foram escolhidas 12 Unidades da Embrapa e 14 Territórios da Cidadania (cf. quadro 14 e Figura 32). Na seleção interna, foi levada em consideração a localização geográfica da Unidade, a proximidade com o tema e a capacidade em se apropriar da metodologia de Unidades de Aprendizagem, também denominadas de Unidades Produtivas de Aprendizagem (UPA) e que, ao se apropriarem, conseguissem propor estratégias adequadas à superação da situação de extrema pobreza rural em territórios onde estivessem havendo ações coordenadas entre o MDA e o MDS via, respectivamente, a contratação de assistência técnica e extensão rural e a implementação do programa de fomento do Plano Brasil Sem Miséria Rural.

**Quadro 14:** projetos de suporte tecnológico por estado, Unidade da Embrapa e Território da Cidadania, projetos transversais 1, 2, 3 e de apoio (comunicação e monitoramento).

UF	Unid. Embrapa	TC	Título dos projetos de suporte tecnológico
BA	Algodão	Campo Formoso	Inclusão produtiva e capacitação técnica de quilombolas em Campo Formoso – BA.
PB	Algodão	Borborema	Inclusão produtiva, segurança alimentar, emprego e renda em Borborema, PB.
MG	Milho e Sorgo	Serra Geral	Rede de parcerias para o desenvolvimento sustentável do Território da Cidadania Serra Geral no Plano Brasil sem Miséria.
MA	Cocais e Planícies	Baixo Parnaíba e Cocais	Transferência de tecnologia no âmbito da agricultura familiar para execução do Plano Brasil sem Miséria, nos

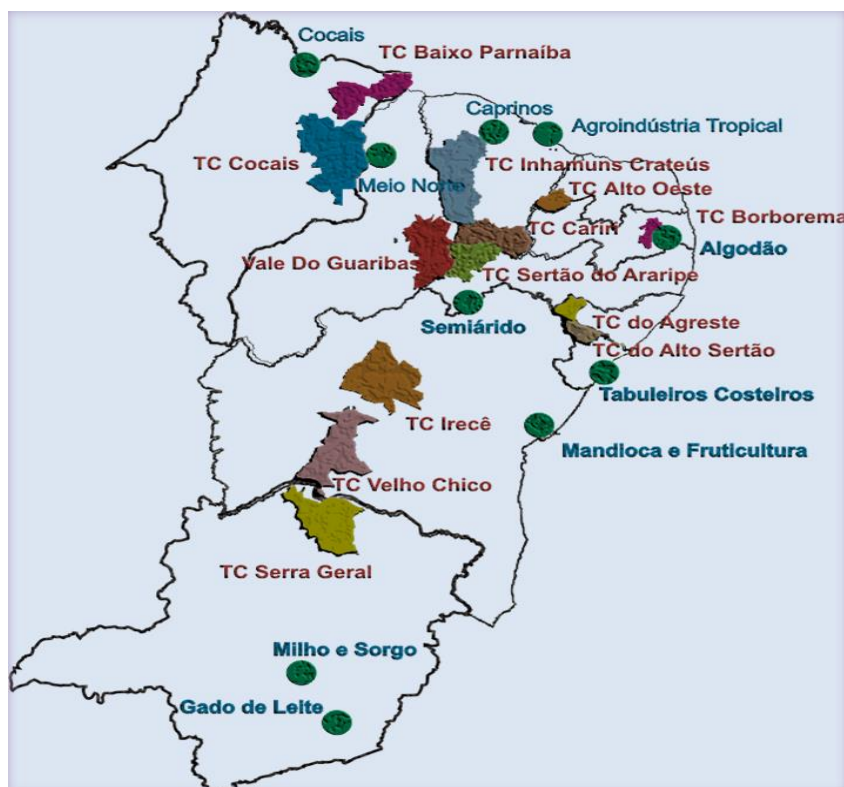
	Inundáveis		territórios do Baixo Parnaíba e Cocais, no Estado do Maranhão.
SE	Tabuleiros Costeiros	Alto Sertão Sergipano	Construção participativa de soluções agroecológicas junto ao Plano Brasil sem Miséria no Território Alto Sertão Sergipano.
AL	Tabuleiros Costeiros	Agreste Alagoano	Construção participativa de soluções agroecológicas junto ao Plano Brasil sem Miséria no Território Agreste Alagoano
RN	Agroindústria Tropical	Alto Oeste Potiguar	Inovações em unidades de produção familiar: alternativas para inserção socioeconômica de famílias do Território do Alto Oeste Potiguar, RN, inseridas no PBsM.
CE	Caprinos e Ovinos	Cariri e Inhamuns Crateús	Disponibilização de conhecimentos e tecnologias básicas da Embrapa visando à inclusão produtiva dos agricultores familiares dos Territórios de Inhamuns Crateús e Cariri Cearense inseridos no Programa Brasil sem Miséria (PBsM).
BA	Mandioca e Fruticultura	Velho Chico	Transferência de Tecnologias para apoiar o Plano Brasil sem Miséria: Território do Velho Chico.
BA	Semiárido	Irecê	Fortalecimento da Transferência de Tecnologia no Território de Irecê-BA por meio da Aprendizagem Compartilhada de Conhecimentos.
PE	Semiárido	Sertão do Araripe	Fortalecimento da Transferência de Tecnologia no Território do Sertão do Araripe-PE, por meio da Aprendizagem Compartilhada de Conhecimentos.
PI	Meio-Norte	Vale do Guaribas	Inovação participativa de tecnologias para o fortalecimento da agricultura familiar inserida no Programa Brasil sem Miséria, Território Vale do Guaribas, Semiárido Piauiense.
1	Mandioca e Fruticultura	Transversal Maniva	Rede de Multiplicação e Transferência de Material Propagativo de Mandioca com Qualidade Genética e Fitossanitária para Territórios de Cidadania do Plano Brasil sem Miséria no Semiárido Brasileiro.
2	Meio-Norte	Transversal Galinha Caipira	Criação de galinhas para segurança alimentar e nutricional e geração de renda por famílias do Plano Brasil sem Miséria.
3	Semiárido	Transversal Água	Captação e manejo de água de chuva para produção de alimentos.
-	DTT	Transversal Monitoramento e Avaliação	Acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da Embrapa no contexto do Plano Brasil sem Miséria.
-	Informação Tecnológica	Transversal Inf. Tecnológica	Ações de capacitação e de divulgação de informações tecnológicas para apoio à inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria.

Fonte: elaborado pela autora, agosto de 2016, com base em Embrapa (2015).

O primeiro trecho de entrevista abaixo descreve em que consiste a metodologia da Unidade de Aprendizagem, e o segundo trecho explica que depois de selecionadas as 12 Unidades da Embrapa cada uma enviou o seu projeto de suporte tecnológico à Câmara Técnica de Avaliação dos Projetos, composta por MDA e MDS e criada, especialmente, para análise do conteúdo de cada projeto. Dentre ajustes e aprovações, 14 projetos iniciaram a ação de suporte tecnológico da Embrapa no âmbito do Plano.

A metodologia [das Unidades de Aprendizagem] é mais ou menos assim: constrói um diagnóstico local para identificar problemas e os desafios da agricultura familiar, identifica e vê que tipo de *tecnologia que a Embrapa tem* ou que *se desenvolve na região* que possa contribuir na superação do problema. Aí, disso, se estabelecem grupos de aprendizagem, grupos temáticos, [instalam] um espaço de aprendizagem que eles chamam de Unidades de Aprendizagem e promovem capacitações e intercâmbios para técnicos e agricultores. (...). *As Unidades [da Embrapa] tocaram as ações de uma forma bem heterogênea*. Tem umas que têm o *modelo de atuação mais bem definido em função dos técnicos e dos pesquisadores* que já trabalham com esse público. Esse modelo [de Unidades de Aprendizagem] foi meio *que desenvolvido* pelo pessoal da [Embrapa] Tabuleiros Costeiros e foi *incorporado pelas outras Unidades [da Embrapa] da forma como elas conseguiram*. (trecho de entrevista: representante da Embrapa Sede, Brasília, março/2015, destaque nosso).

O MDA e o MDS criaram uma Câmara Técnica de Avaliação dos Projetos [de Unidades de Aprendizagem da Embrapa]. Vieram as propostas. [Isto é] as Unidades da Embrapa concorreram em um processo seletivo interno à Embrapa – uma espécie de processo de seleção que definiu previamente os territórios e consequentemente as Unidades que poderiam participar, então não era qualquer uma. Não era uma lá no sul. Eram Unidades do Nordeste e para o Norte de Minas. Aí essas Unidades inscreveram os projetos, e cada projeto foi avaliado por essa Câmara e foi ajustado. Teve, inclusive, uma segunda etapa de avaliação em cima dos projetos que foram ajustados para depois o liberar o recurso (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).



**Figura 32:** localização dos 14 territórios de atuação da Embrapa com projetos de suporte tecnológico para o Plano Brasil Sem Miséria Rural.  
Fonte: Embrapa Sede, março de 2015.



Nesta seção, *projeto* tem sido tomado como modo de ação e os trechos vão evidenciar heterogeneidades múltiplas de atuação e de intenção, a saber: (i) presença de práticas ecológicas e sustentáveis; (ii) dificuldade em relação à gestão do recurso do Plano, uma vez que ele foi internalizado na estrutura da Embrapa; (iii) existência de projetos transversais com destaque para o de monitoramento participativo e construção local de conhecimento *versus* o método clássico existente de monitoramento, já consolidado na Embrapa; (iv) reconhecimento de tensão entre a pesquisa e a extensão rural e a consideração de que a única experiência com *comunidade quilombola*, no trabalho da Embrapa no Plano, merecia mais atenção da extensão rural em questão; e, por fim, (v) que as práticas agroecológicas dos projetos de suporte vão depender consideravelmente de como as equipes locais “enxergam os processos”.

[i] *As Unidades de Aprendizagem abordam temas dos mais variados possíveis. O pessoal lá do Alto Oeste Potiguar trabalha com saneamento básico, com fogão ecoeficiente à lenha, que usa muito pouca madeira.* [ii] *A gente tem um problema, o lance da grana que é repassada pra Embrapa, ela é internalizada na [estrutura da] Embrapa, e esses projetos [das Unidades de Aprendizagem] viram projetos dentro da estrutura de gestão de projetos da Embrapa! Então, a Embrapa tem um sistema de gestão de projetos que inclui pesquisa e transferência, que são macroprogramas, [e, no caso, os projetos suportes] estão vinculados ao macroprograma 4, que é uma estrutura de gestão dos projetos. Ele [o recurso] é internalizado pela Embrapa, vai pra dentro da Embrapa, e é distribuído para as Unidades (...), [do Plano Brasil Sem Miséria Rural] roda na Embrapa, mais ou menos, uns 10 milhões por ano. (...).* (trecho de entrevista: representante da Embrapa Sede, Brasília, março/2015, destaque nosso).

[iii] *Além desses 14 projetos territoriais, a partir de 2013, começou haver uma mudança porque vários projetos estavam desenvolvendo trabalho com temas parecidos [por exemplo:] a questão da mandioca, (...) a questão das galinhas caipira, a questão da água, e aí que resolveram transformar esses temas em projetos transversais. (...)* [Até porque] os projetos territoriais estão acabando (...), e esses projetos transversais nesses 3 temas: galinha caipira, água e mandioca *continuam*. O da mandioca é o Reniva, uma rede de produtores de maniva [clonadas]. (...). Têm outros dois [projetos] que ajudam a gente na gestão das ações, um é o de *comunicação*, e o outro de *monitoramento e avaliação* (...), esse último é mais a gente aqui do DTT mesmo que estamos tentando tocar. Esse projeto era pra tá rodando desde o início nos 14 territórios... e tem como *objetivo tanto fazer o acompanhamento dos processos, saber se o que foi planejado está sendo executado, quem está participando, para produzir a informação sobre o processo de gestão das ações do BSM pela Embrapa e fazer as avaliações de impacto junto aos agricultores*. Na verdade, a gente tá tentando construir um método bem baseado – você conhece a Análise de Sistemas Agrários? (...). Fizemos um exercício de campo no Alto Oeste Potiguar e, no final do ano, fizemos outro exercício de campo no Alto Sertão Sergipano, aplicando a metodologia, e a ideia é trabalhar duas dimensões de análise, *uma territorial* (pra entender um pouco a dinâmica da agricultura familiar no território) e uma, a partir de uma tipologia, fazer *uma análise dos sistemas de produção* (pra entender as mudanças que as tecnologias que estão sendo utilizadas, nas Unidades de Aprendizagem, estão refletindo nas propriedades dos agricultores). [Daniela: *mas a ideia é quem aplicar a metodologia dos sistemas agrários?*]. *A ideia é capacitar as equipes das Unidades pra elas fazerem isso, mas em processo*. Fizemos essa oficina para todas as equipes das Unidades em maio do ano passado, *fizemos uma discussão crítica ao método [da Embrapa] de avaliação de impacto das tecnologias que ela desenvolve porque eles são*

*muito focados na tecnologia em si. Na análise dos sistemas agrários analisa-se o sistema do agricultor e faz a relação do impacto que a tecnologia teve com o sistema de produção do cara, e a gente queria ampliar isso, também envolvendo essa questão do território* (trecho de entrevista: representante da Embrapa Sede, Brasília, março/2015, destaque nosso).

[iv] Na teoria [a Unidade de Aprendizagem] deve servir para o agricultor e para um conjunto, na teoria, na ideia. No Alto Sertão Sergipano, a gente percebeu que existe este trabalho com os grupos. A Unidade de Aprendizagem funciona como uma unidade de aprendizagem para um grupo de agricultores. *No Alto Oeste, eu não percebi muito essa dinâmica da Unidade e do grupo de interesse, parece que a ação é mais individualizada, mas posso ter me enganado também, não sei, mas-assim, tem uma tendência de boa parte dos projetos de acontecer isso pela dificuldade que os pesquisadores têm de mobilizar os grupos de agricultores; [tem também] os problemas com a assistência técnica e as equipes. Muitas vezes, o pessoal se dá bem, o problema é que os contratos da ATER acabam, e os da Embrapa continuam. Às vezes o pessoal está fazendo trabalhos em outras regiões, tipo lá no Alto Oeste Potiguar, o grupo lá naquele momento não estavam atuando com os mesmos grupos que a Embrapa atuava, mas estava atuando em uma Chamada do BSM também, tá entendendo?* Mas quando precisava de um apoio, o pessoal estava disposto em ajudar, em mobilizar os agricultores. *Essa relação, apesar dos problemas estruturais da política de ATER que você deve conhecer, parece ser legal, pelo menos nos lugares onde eu fui.* Tem lugar bem complicado, eu já ouvi falar, mas eu não presenciei. O pessoal da [Embrapa] Algodão tem muito problema pra trabalhar nesse território que foi da EBDA, Campo Formoso – *única experiência quilombola do nosso trabalho com o BSM, e a assistência técnica aparece que não funciona.* (...). (trecho de entrevista: representante da Embrapa Sede, Brasília, março/2015, destaque nosso).

[v] [por fim] *E a questão da agroecologia? Em uma boa parte das equipes, o pessoal entende muitas dessas tecnologias e têm visão da agroecologia por trás, mas nem sempre isso é muito claro. Existem muitas formas de se enxergar os processos e muito em função das equipes que estão tocando lá.* No Alto Sertão Sergipano, [por exemplo] com a turma da [Embrapa] Tabuleiros Costeiros, que também trabalha em Alagoas, a agroecologia aparece como um eixo, olha aqui [aponta para a tabela com os títulos dos projetos] “Construção participativa de soluções agroecológicas junto ao Plano Brasil Sem Miséria”, entendeu? *O pessoal coloca a agroecologia como centro conceitual da estratégia* (trecho de entrevista: representante da Embrapa Sede, Brasília, março/2015, destaque nosso).

Em relação a este último ponto, a entrevista está sugerindo também que tem havido nos projetos de suporte tecnológico<sup>105</sup>, em especial nos do Território Alto Sertão Sergipano, processos produtivos com base em sistemas agroecológicos<sup>106</sup>. Por outro lado, a entrevista também sugeriu que isso não tem sido a regra em função de que, segundo o entendimento do entrevistado, “existem muitas formas de se enxergar os processos e muito em função das equipes que estão tocando lá”. Assim, no próximo item, analisa-se o projeto direcionado ao Território Serra Geral, no Norte de Minas, já sob a hipótese de que ele pode nos apresentar

<sup>105</sup> Esclarecendo: uma Unidade da Embrapa elabora um projeto de suporte tecnológico para o Plano Brasil Sem Miséria para um ou dois territórios (como é o caso da Embrapa Algodão, Tabuleiros Costeiros e Semiárido). Cada um desses projetos é composto por “projetos”, isto é, Unidades de Aprendizagem que se caracterizam como projetos.

<sup>106</sup> Para mais informações sobre processos produtivos com base em sistemas agroecológicos coordenados junto de Unidades de Aprendizagem, que em sua origem são denominados de Unidades de Experimentação Agroecológica Coletiva (UEAC), ver: Oliveira *et al* (2015a); Tavares *et al* (2014); Oliveira *et al* (2015b).

distintas apropriações e traduções tanto da metodologia das Unidades de Aprendizagem, desenvolvida pela Embrapa Tabuleiros Costeiros, mediante *know how* em processos participativos de construção de conhecimentos, como dos processos agroecológicos “em função das equipes que estão tocando lá”.

Ainda como parte da hipótese para a esta seção, o que tais apropriações e traduções vão significar no Norte de Minas vai considerar tanto um “transporte misterioso” de um mundo dentro de outro (CALLON, 2003) como uma oposição entre uma pesquisa confinada (*recherche confinée*) e uma pesquisa ao ar livre (*recherche de plein air*) (CALLON, 2001) opondo princípios de ciência.

#### **5.2.4 A “rede de parceria para o desenvolvimento sustentável”: as Unidades de Aprendizagem no Norte de Minas**

[Daniela: e as unidades de aprendizagem?]. Teve. Uma foi sobre mandioca. A Unimontes participou nisso, eram duas áreas, e a questão das sementes foi comigo mesmo. Veio o Ministro [Afonso Florence] na distribuição [de sementes], a gente carregou o caminhão [da cooperativa Grande Sertão]. O pessoal da Emater veio buscar aqui, uns vinham de Fiat Uno, outros de S10, outros a prefeitura mandou buscar. Chegou tudo aqui [no sindicato dos trabalhadores rurais de Porteirinha] e ficou tudo sobre minha responsabilidade. Dinheiro não vem não, mas serviço sempre tem (risos) (trecho de entrevista: agricultor familiar, representante do Colegiado Territorial Serra Geral, Porteirinha/MG, abril/2015).

Para o Norte de Minas, a Embrapa Milho e Sorgo propôs o projeto de suporte tecnológico intitulado “Rede de parcerias para o desenvolvimento sustentável do Território da Cidadania Serra Geral no Plano Brasil sem Miséria”, Rede Geral como foi apresentada cujo objetivo era o de reunir instituições de assistência técnica e extensão rural governamental e não governamental, que foram selecionadas pelas Chamadas públicas de ATER nº 01, 02 e 03, Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), Unimontes Janaúba, Comissão de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas, cooperativas, associações de agricultores e prefeituras, sob a coordenação da Embrapa, para capacitação de extensionistas e agricultores em estratégias de inclusão produtiva e métodos participativos de ATER (PROJETO-SUPORTE SERRA GERAL, 2012, p. 16). Os trechos de entrevista abaixo explicam: (i) o que é uma Unidade de Aprendizagem; (ii) que, junto à Emater/MG, o projeto de suporte tecnológico teve como perspectiva contemplar os 15 municípios da Unidade Regional da Emater; (iii) que a Unimontes acompanhou as Unidades de Aprendizagem; e, que de partida, (iv) a parceria entre Embrapa e Emater/MG promoveu intercâmbio de técnicos e de agricultores do Plano Brasil Sem Miséria Rural para a Semana de Integração Tecnológica:

[i] A Embrapa que a gente tem algum trabalho é a de Sete Lagoas. Para essas famílias da Chamada pública, eles priorizaram o trabalho com as Unidades Demonstrativas, eles chamam de UPA, unidade de... me fugiu o nome. Em Francisco Sá está sendo implantada uma Unidade. *A Emater dá apoio à implantação dessas unidades, e [a Embrapa] também tem parceria com a Unimontes. (...). A unidade demonstrativa, por exemplo, tem uma de criação de aves caipira, então eles vão montar uma unidade de criação de aves caipira dentro de uma tecnologia simples e adaptada às condições dos produtores, e aí leva os agricultores para conhecer, e aí leva os agricultores [na unidade] para dar uma palestra, um curso, fazer um dia de campo. Essa de Francisco Sá é de avicultura e lavoura de milho.* Mas ainda não foi montada, houve uma série de atrasos (trecho de entrevista: agrônomo, representante da Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

[ii] Essa parceria com a Embrapa no programa começou no ano passado, então já pegou o programa da metade para o final. E hoje ainda existe uma proposta de trabalho com esses agricultores (...) *mesmo o programa tendo acabado, ainda existe a proposta de continuar um trabalho com esses agricultores em parceria com a Embrapa.* Tem a previsão de montar 32 unidades em diversas áreas: galinha caipira; o próprio projeto Reniva, de propagação rápida de manivas de mandioca. A gente está com ideia de montar três unidades dessas pra propagar e distribuir manivas. Então-assim, eu penso que as atividades encerraram [do Plano], mas que vai continuar o trabalho com esses produtores, principalmente na difusão de tecnologia (trecho de entrevista: agrônomo, representante 2 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

[iii] (...) eu acredito que eles [a Unimontes] são parceiros do programa, porque eles andaram acompanhando as unidades demonstrativas. Eles fizeram visita de acompanhamento quinzenalmente a essas unidades. *É porque, assim, na parceria com a Embrapa, nós iniciamos duas unidades demonstrativas: uma de galinha caipira e a outra de bovinocultura.* Só que no primeiro ano, a ideia era o quê? Era de produzir milho numa dessas unidades pra essas galinhas, e na outra área produzir silagem. *Só que aqui nós tivemos dois anos bem secos, a seca da seca mesmo, e não consegui produzir nada, mas eram unidades e tinham o acompanhamento.* Essas duas vão virar 32 unidades espalhadas por todo o território. No Brasil Sem Miséria, a gente só trabalhava 7 municípios, só que agora nessa parceria com a Embrapa, a gente vai atuar nos 15 porque a gente já tem atuação, a gente tem escritórios em todos. E assim a gente colocou pra Embrapa de porquê beneficiar só os 7 do programa? Então vamos expandir para todos, aí a gente vai acabar atuando nesses quinze municípios (trecho de entrevista: agrônomo, representante 2 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).<sup>107</sup>

[iv] (...) existiu também, a parceria pra levar os agricultores na Semana de Integração Tecnológica de Sete Lagoas. A Embrapa de Sete Lagoas levou um ônibus daqui com agricultores e técnicos, tudo por conta da Embrapa mesmo (trecho de entrevista: agrônomo, representante 3 ATER/BSM, Emater/MG, set./2013, destaque nosso).

De fundo, esses trechos de entrevista revelam uma perspectiva de trabalho, valoração de estratégias e de resultados bem objetivos e mensuráveis por meio de indicadores quantitativos. Para os interesses desta subseção, revelam uma identidade de ação muito particular cujo peso governamental é expressivo e justificável por serem instituições governamentais que têm

---

<sup>107</sup> Em notícia veiculada no site da Emater/MG, em 17/11/2015, em Belo Horizonte, o presidente da Emater/MG e o Chefe-geral da Embrapa Milho e Sorgo assinaram termo de cooperação entre as duas empresas, com o objetivo de intercambiar conhecimentos e experiências. O acordo prevê a instalação de 86 unidades de aprendizagem, ações de capacitação, tecnologias de captação de água, instalação de uma Unidade de Referência Tecnológica. Segundo a notícia o trabalho faz parte do plano “Ações integradas de construção de conhecimentos e transferência de tecnologias em apoio ao Plano Brasil Sem Miséria no Território da Cidadania Serra Geral”.

como modo de agir relações para dentro do campo. Ao que se refere ao caminho de captar as identidades de ação dos atores (e redes de atores) (CALLON, 1981), a partir do projeto de suporte tecnológico, no Norte de Minas, os seguintes pontos devem ser considerados:

(i) A controvérsia técnica em torno da orientação tecnológica, isto é, em torno daqueles princípios que, em última instância, sustentam modelos de desenvolvimento que estão sobremaneira relacionados com uma forma de entender o mundo e com princípios de ciência:

[i] *Eu já vi de chegarem lá e orientar o agricultor a construir um chiqueiro de alvenaria. Pô! Faz uma coisa suspensa do chão, de madeira, bota lá a matriz – que é na verdade o sistema que eles [os agricultores] já usam tradicionalmente, que economiza madeira, quantos menos eles gastarem melhor, porque aí sobra para outras coisas! [se referindo ao recurso de R\$ 2.400]. Mas isso vai muito da orientação! A gente tem um embate aí, de acompanhamento da Embrapa, que é um projeto da Embrapa no Brasil Sem Miséria, das Unidades Demonstrativas. Você conhece? O técnico da Embrapa que estava acompanhando a implantação [do projeto aqui], a gente encerrou com ele. Não teve mais jeito! Ele é da Embrapa Sete Lagoas. O pessoal fala “emateriano”, eu nunca tinha ouvido falar esse termo, mas dizem que ele é “emateriano”. Aí o cara já vem – achei uma pena porque no Brasil Sem Miséria a questão da agroecologia é forte na Chamada, está explícito na Chamada pública – com toda aquela formação de insumos externos, “compra ração pra porco”, “compra num sei o quê”, “compra fora semente”. Nós não tivemos como, e a gente entrou em um acordo com a Embrapa e ela trocou. Ele vai acompanhar a Emater e alocaram outro profissional da Embrapa Sete Lagoas para acompanhar as unidades produtivas com a gente. [Daniela: então separou?]. É o mesmo projeto da Embrapa, mas terão as Unidades que o CAA acompanhará e as Unidades que a Emater acompanhará nas regiões de cada um inclusive. A gente falou: “não tem mais jeito de levar isso junto”, “com ele, nós não continuamos mais”, e aí trocaram, colocaram outro profissional com mais sensibilidade em agroecologia. Eu acho que esses projetos das Unidades bem interessantes, mas vai depender muito de quem está acompanhando mesmo; da montagem das unidades; dos locais descentralizados – eles tinham uma visão de centralizar tudo em um lugar, e fazer uma unidade na Emater em vez de fazer na propriedade do agricultor! Aqui ficou uma Unidade [de Aprendizagem] de algodão, de sementes, parece que no Gortuba, e uma nos vazanteiros de Matias Cardoso (trecho de entrevista: representante do CAA/NM, set./2013, destaque nosso).*

Esse “o pessoal fala *emateriano*” “dizem que ele é *emateriano*” remete, sem dúvidas, a uma maneira de se trabalhar com o agricultor ou com uma tecnologia muito particular da empresa Emater, de modo geral, e não somente a de Minas Gerais. Contudo, dentre os conteúdos que merecem destaque, o de fazer uma Unidade de Aprendizagem em um lugar que não na propriedade do agricultor parece fortalecer nosso argumento quanto: à mobilização de uma metodologia de trabalho que não valoriza o conhecimento do agricultor, que entende que para ser uma Unidade de Aprendizagem adequada tem de estar em um local institucional, talvez, por acharem que o agricultor não vai seguir as orientações técnicas e conduzir a Unidade de modo adequado, o que também reforça o argumento no sentido de que, em princípio, o que está por detrás são princípios de ciência. O que está em jogo é tornar evidente que há uma controvérsia em relação à ciência, está organizado, de um lado, o método

convencional e, de outro, os da agroecologia enquanto ciência. Assim, se o que está em jogo são princípios de ciência, ora estamos falando de método, e aqui método compreende tanto o de trabalho, isto é, de abordagem nos termos da assistência técnica e extensão rural e/ou do acompanhamento técnico, quanto o modo de realizar pesquisa. Nesse sentido, é possível observar outros dois pontos que tornam evidente as identidades de ação, são eles:

(ii) A base metodológica em que se assentam pontos de vista e que, da mesma forma, expõe controvérsia técnica entre assistência técnica e extensão rural governamental e não governamental:

(...) o rapaz que era o líder desse projeto – eles usam essa nomenclatura, *ele é um ex-emateriano*. Eu não tô falando mal da Emater em hipótese alguma, eu tenho amigos lá e tudo, mas-assim, *a metodologia da Emater é diferente da nossa*, e ele *queria implementar na mesma metodologia da Emater*. Teve pano pra manga. *Teve que ter uma intervenção, da Embrapa, [do Departamento de] Transferência de Tecnologia, que falou assim: “tem que trabalhar com o CAA do jeito que o CAA trabalha, e com a Emater do jeito que ela trabalha”*. Batemos muito a cabeça! *[Daniela: mas o quê exatamente?]*. *Uma das coisas que ele queria, desses municípios de atuação nosso, queria que a gente localizasse tudo num local só*. Então, imagina! *Você faz um levantamento a partir das potencialidades micro local, no nível do município, e depois tem que ser tudo em um lugar? Eles insistiram, insistiram, tem que indicar o nome, indicar o nome. E queriam que fosse tudo em uma propriedade só cara, e eu achei mais absurdo ainda!* Então-assim, a gente identificou a demanda a partir das potencialidades locais e, de repente, *se sentiu obrigado a colocar tudo num lugar só?* A partir daí a gente começou a bater cabeça, a bater cabeça, e estamos batendo cabeça até hoje (risos). *[Daniela: não foi definido ainda?]*. É, foi. Mas quando as coisas foram definidas, e tinha uma atividade programada, o pessoal [da Embrapa] ligou falando que teve *um corte de recurso do Brasil Sem Miséria*, e que esse *corte ia incidir na Embrapa*, e que era melhor cancelar as atividades até resolver essa questão. Mas engraçado que a estruturação da Embrapa eles fizeram! Carros, Hilux, todos com o adesivo do Plano Brasil Sem Miséria! E nas atividades para os agricultores, muitas dificuldades... E a Unimontes [um grupo lá] tem essa linha de trabalho semelhante à nossa, passou a criticar algumas posturas, passou a ter dificuldades também. Porque umas das coisas que estavam nos incomodando muito também *era a cobrança de relatório, como se a gente tivesse prestando serviço para eles*, e nós não ganhávamos nada a mais por isso. Chegou um momento que eu falei assim numa boa: “vocês foram contratados para trabalhar com a gente, então vocês vão trabalhar do nosso jeito, vai com mais calma”. E ele ficou puto comigo. E eu sou paciente, pra eu perder a paciência, imagina? A gente teve muita dificuldade (trecho de entrevista: representante 1 ATER Serra Geral, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).

(iii) As distintas apropriações dos instrumentos, isto é, como que as identidades individuais reagem aos instrumentos, e como a identidade institucional (o peso da instituição sobre o ator) incide diretamente sobre a forma como o instrumento vai ser apropriado pelo ator, ora, como será reinventado localmente:

[iii] *Por causa dessas questões conceituais. Você tem que levar em conta que esse conceito de Unidade [de Aprendizagem] não era engessado, ele era exatamente flexível a ponto de você poder adaptar às necessidades, às especificidades de cada território. O que tem que levar em conta é que o ponto de partida é também a expectativa do*

pesquisador, ou principalmente a expectativa do pesquisador – e aí o quanto ele é mais ou menos maleável, por exemplo [líder do projeto em Minas] (...) é uma figura que tem uma capacidade de diálogo grande no território, ele já atuava durante muito tempo como liderança no território, e ainda assim você está me dizendo que não foi possível! *E em Minas acabou se dividindo como se fosse dois subprojetos.* Eu me lembro das apresentações, nas primeiras vezes, e tinha-se a expectativa de se desenvolver um campo de sementes, mas muito provavelmente dentro de uma lógica mais agrônômica, mais característica da Embrapa, de melhoramento... *De qualquer forma, é sempre bom ficar atenta às características do pesquisador realmente, do líder do projeto.* Contudo, *eu acho que não é tanto pelo desenho do projeto, é mais como o projeto é incorporado no local,* e aí me parece que é parte da sua pergunta de pesquisa, não? O projeto da Embrapa tinha maleabilidade o suficiente para dialogar com essas especificidades. Eu sei por que (...) participamos das seleções de projetos que as Unidades [da Embrapa] mandavam; alguns vieram bem engessados, muito mais numa ideia de *vitrine tecnológica* do que de... e em uma expectativa muito grande de que *as entidades de ATER fossem as executoras.* Nós falamos “não tem condição”, a entidade de ATER está com um cronograma muito apertado, eles têm um cronograma pra executar dentro do contrato, vocês [as Unidades da Embrapa] serão *um* parceiro, vocês *não podem demandá-los com outras atividades,* e tiveram que repensar toda a lógica (trecho de entrevista: representante 2 do Governo Federal, SESAN/MDS, Brasília/DF, março/2015, destaque nosso).

E, por fim, as identidades de ação podem ser capturadas ainda:

(iv) Pelos grupos ou redes que as controvérsias “aproximam” (LASCOUMES, 2010b).

Isto é, com base na literatura sobre as controvérsias e tomando emprestadas suas noções, afirma-se que a controvérsia sociotécnica permite estabilizar redes de atores e expressar componentes e efeitos da “disputa” tanto sobre os próprios atores quanto de suas questões e “se aproximar de uma construção de *projetos comuns*” (CALLON, 1981):

[iv] (...) aparece para o território [para o Colegiado Territorial] a Embrapa. E chega assim bem inusitada. A Embrapa foi convidada pelo governo federal para receber um recurso e para aplicar este recurso no Plano Brasil Sem Miséria e *articular a questão do desenvolvimento tecnológico com estas famílias.* E aí, que tecnologia seria essa? Bom, de acordo com cada característica da região, ela recebia uma orientação tecnológica específica. *Aqui no Território da Cidadania Serra Geral, a Embrapa convidou o CAA, convidou a Emater e a Unimontes – isto porque a Unimontes fazia parte do território, no núcleo técnico do território. Então a Unimontes, enquanto núcleo técnico também participou dessa primeira reunião, que foi muito boa; os agricultores apresentaram as demandas deles: “ó, na nossa região a gente produz milho, sorgo e algodão e a gente gostaria de...”.* A gente sabe que a Embrapa tem terminologias que, às vezes, é um pouco difícil, ainda mais enquanto núcleo de agroecologia que também somos, enquanto CAA de uma política diferenciada, alternativa e tal, e nós ali junto com a Embrapa, com a Emater e com a Epamig. Mas foi uma reunião muito produtiva porque a gente acabou discutindo muito sobre várias questões. Um agricultor falou: “a gente produz milho”, “a gente tem algumas sementes e gostaria de um trabalho com essas sementes que a gente tem”. A Embrapa falou: “mas nós temos a semente, que é a nossa variedade, e a gente gostaria de testar com vocês, são adaptadas”. E nisso eu percebi um pouco de uma influência produtivista da Embrapa, porque a gente sabe desse perfil dela. E foi assim que a política da Embrapa para inovações tecnológicas e aprimoramentos chegou para o Plano Brasil Sem Miséria, *dizendo que:* cederiam todos os kits produtivos, sementes e insumos químicos, todo tipo de veneno – com EPI, inclusive [equipamento de proteção individual] – as sementes que a Embrapa teria disponível eram de milho, sorgo e algodão, e teria

também uma parte sobre a mandioca. (...). Chegou dessa maneira. Como a Emater tem – vamos dizer assim – *uma política mais próxima da Embrapa*, elas tinham um trabalho *mais afinado*, vamos dizer, porque eles não passavam por tantos *espinhos*, vamos dizer, *como nós, o CAA e a Embrapa*. Então a gente percebia assim que a Embrapa acabava *reunindo mais com a Emater do que com a gente*, e a gente era deixado para segundo plano mesmo. Talvez porque a gente não aceitava a *imposição*, não sei (trecho de entrevista: representante do núcleo técnico territorial, abril/2015, destaque nosso).

Da divisão do projeto de suporte tecnológico da Embrapa no Plano Brasil Sem Miséria Rural em dois grupos e da necessidade da Embrapa de ter um corpo técnico que operacionalizasse efetivamente as ações no território tendo em vista a sobrecarga das instituições de assistência técnica e extensão rural, a Unimontes – já conhecida por compor o núcleo técnico do Colegiado Territorial da Serra Geral – é convidada a conduzir a implantação e o monitoramento das 4 (quatro) Unidades de Aprendizagem representativas do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas: duas junto ao CAA/NM, (i) uma em Catuti, para produção de sementes de algodão colorido e produção de sorgo, e (ii) uma em Matias Cardoso, para produção de milho para semente e mudas de mandioca (maniva); e duas junto à Emater/MG, (iii) uma em Monte Azul, para produção de milho e sorgo para silagem, e (iv) uma em Francisco Sá, de produção de milho. O trecho abaixo explica essas experiências:

Então foram quatro Unidades, duas do CAA e duas da Emater. Francisco Sá era a Emater, com quilombolas, Monte Azul era a Emater, com agricultores familiares. CAA em Matias Cardoso [com quilombolas], e CAA em Pai Pedro/Catuti [com quilombolas]. É isso mesmo. [i] Em Pai Pedro/Catuti teve o algodão orgânico colorido em consórcio com alguma outra cultura. Teve uma unidade de sorgo também (...). [ii] Em Matias Cardoso, no quilombo da Lapinha, eles sempre plantaram milho e mandioca na Ilha, e eles gostariam de dar continuidade, porque eles tinham sementes de milho crioulo que eles já produziam e a variedade de mandioca também, mas que eles perderam em uma enchente do rio São Francisco. [iii] Em Monte Azul, foi milho e sorgo. Os agricultores identificados pela Emater solicitaram – no momento da nossa reunião – que o projeto fosse desenvolvido de forma convencional, utilizando insumos químicos e utilizando o sistema que a Embrapa estava propondo: o pacote tecnológico de produção de milho e sorgo. Eles que escolheram isso porque eles já trabalhavam assim e eles acreditavam que assim seria a melhor maneira. Nós perguntamos se eles não queriam fazer metade da área em sistema convencional e metade da área no sistema de manejo de base agroecológica. Com muita resistência, eles falaram *que poderiam fazer em outra oportunidade* porque naquele momento eles precisavam produzir o sorgo pra poder ter silagem para os animais. *Eles estavam achando que d'outro jeito não ia produzir nada*, porque eles não conheciam e não queriam arriscar (...). Então, na verdade, com essa comunidade, *a gente ficou como notificador*. A gente ia, eles apresentavam os problemas, e a gente notificava e fazia o relatório para a Embrapa. Não teve intervenção nossa porque não cabia nenhum tipo de intervenção, porque, vamos dizer assim: o milho está crescendo e apareceram três plantas com lagarta. *Três plantas com lagarta nesse estande é indicativo de pulverização de inseticida?* Não cabia a nós fazer nenhum tipo de intervenção, e sim à Emater. Para Emater – apareceu uma lagarta – pulveriza. A Embrapa – apareceu uma lagarta – pulveriza. E mesmo pulverizando, vamos dizer assim, provavelmente [a lagarta] já tinha proliferado seus ovos, [resultado] matou a lagarta, mas os ovos proliferaram e a área toda foi dizimada. Não conseguiram controle no sistema convencional. O terreno era muito arenoso, muito pobre, ainda teve uma chuva que lavou todo o solo. A ideia nossa era



fazer um plantio conservacionista, plantar mucuna, crotalária, fazer uma cobertura do solo e depois ir plantando o milho. Mas a gente conversava sobre isso. (...). [iv] A experiência em Poções [em Francisco Sá] não foi uma experiência positiva porque, na verdade, lá não produziu. Não aconteceu nada porque era pra ser implementado milho e sorgo no sistema convencional, da mesma forma como em Monte Azul, e eles tiveram dificuldade por questões familiares, por doença na família de quem estava coordenando o grupo, e aí que eles foram deixando pra depois, deixando pra depois e não aconteceu a implementação lá (trecho de entrevista: representante da Unimontes, abril/2015, destaque nosso).

Na prática, a parceria com a universidade envolveu os estudantes do Núcleo de Estudos em Extensão Rural e Desenvolvimento Agroecológico (NERUDA) e também os da turma de 9º período do curso de Agronomia, da Unimontes/Janaúba, e funcionou da seguinte maneira,

*[Daniela: como funcionou na prática?].* A Embrapa cadastrou os estudantes, pagou pra eles uma diária para deslocamento, pagamento de motorista, alimentação, era como se fosse uma bolsa para os estudantes, e eles iam até as comunidades e repassavam como é que seria esse planejamento, o plantio, a condução e a colheita dessas Unidades, até o resultado final tipo: “essa unidade produtiva de milho foi legal, não foi, por que não foi”. *E observavam se com este recurso de R\$ 2.400 que os agricultores do Plano Brasil Sem Miséria estavam recebendo se seria interessante associar à indicação da Embrapa. (...).* Funcionou assim praticamente um ano, só que com muita interferência da Unimontes junto aos agricultores, *de forma assim, de que atendesse à demanda do agricultor.* Não que atendesse à demanda da Embrapa, do CAA ou da Emater. Foi a melhor opção pra mim. Porque eu estava lá no dia a dia. A gente chegava e fazia a proposta: “vamos fazer o plantio de milho essa semana?”. “Não, essa semana não é época!” “Porque não tem nem a lua nem condição de preparar o solo”. Mas a Embrapa falou que tem que ser! E a Embrapa vinha lá de Sete Lagoas, chegava aqui, e não fazia o plantio. A Embrapa ficava chateada porque, às vezes, as coisas não aconteciam dentro do planejamento dela. (...). (trecho de entrevista: representante do núcleo de agroecologia edital MDA/CNPq nº 81/2013, abril/2015, destaque nosso).

A responsabilidade dos estudantes, no acompanhamento das Unidades de Aprendizagem, esteve em torno de,

(...) acompanhar a [Unidade da] Emater junto com os agricultores e a do CAA junto com os agricultores, onde os estudantes orientavam e observavam, tomando nota do que estava acontecendo para fazer um relatório mensal e entregar para a Embrapa. E esse relatório mensal servia para ela estar monitorando os seus resultados junto ao Plano Brasil Sem Miséria aqui no território. Funcionou muito bem. A gente tem resultados dessa finalização. Quando parou de ter recursos, os estudantes ficaram sem ter a bolsa [da Embrapa], mas eles tinham o compromisso com os agricultores de finalizar, de fazer com eles as análises dos resultados. *E aí que eles foram pra campo mesmo, que sem recursos pra alimentação, para o combustível, sem nada, só através do projeto do núcleo de agroecologia que deu o suporte para que eles finalizassem a etapas* (trecho de entrevista: representante do núcleo de agroecologia edital MDA/CNPq nº 81/2013, abril/2015, destaque nosso).

Novamente, e é interessante observar como vão se constituindo as estratégias de *financiamento local* à intervenção pública governamental. Isso já apareceu anteriormente quando analisada as estratégias de implementação da política nacional de assistência técnica e extensão rural e agora novamente a questão se coloca pelo fato de que, *os do lugar*, os atores

sociais envolvidos localmente têm compromissos que estão para além do início e do término de recursos e de ações de projetos e políticas públicas federais. Esse tema não será aprofundado aqui, mas tem se mostrado importante para compreensão das “contrapartidas locais” nos processos de implementação de políticas públicas.

A próxima e última seção se limita, em especial, à Unidade de Aprendizagem implantada em Matias Cardoso, na comunidade Lapinha, Quilombo da Lapinha cuja tradição é de agricultura de vazante ou de praia, como também é denominada. Este caso foi selecionado dentre os demais como um caso emblemático porque, a princípio, despertou-me curiosidade e, em seguida, porque pareceu ter ficado evidente que havia algo a mais em torno do caso. Esse algo a mais que vai se revelar, considera o protagonismo da comunidade na experimentação de variedades de mandioca, isto é, de “materiais genéticos” oferecidos pela Embrapa e que a comunidade ainda não conhecia, a condição de, comparativamente, experimentar uma variedade tipicamente utilizada pela comunidade, “a Amarelinha da Lapinha”. Do confronto do experimento se revela a controvérsia científica em torno de indicadores de mensuração, ora de perspectivas de conhecimento e experimentação do mundo e, acima de tudo, de formas de fazer pesquisa agrônômica que se baseiam, de um lado, em pesquisa confinada e, de outro, em pesquisa ao ar livre.

### **5.2.5 O confronto de materiais genéticos e o retorno da comunidade à Embrapa**

Para a instalação da Unidade de Aprendizagem de produção de manivas de mandioca junto ao CAA/NM, em Matias Cardoso, para o público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria Rural, a Embrapa recorreu à sua parceira territorial, a Epamig. O trecho de entrevista abaixo apresenta em linhas gerais como foi esse processo, destacando as dificuldades institucionais da empresa estadual de pesquisa e a disponibilização das mudas de mandioca (manivas) para a instalação da Unidade de Aprendizagem de mandiocultura:

(...) Na verdade, a gente entrou [no Brasil Sem Miséria] via Embrapa. E a Embrapa não passou pra nós o projeto inteiro, *nós fomos só um elo*, não conhecemos o projeto inteiro. Do Reniva, eu participei de várias reuniões, já do Repalma eu não participei de reunião nenhuma não. O Repalma é o [programa] da palma, e o Reniva o [programa transversal] da mandioca (...). [Mas] são umas parcerias assim: a gente vai às reuniões, eles passam – tem a coordenação que é de lá de Sete Lagoas, e do Reniva é o [mesmo], ele é muito ativo, muito assim e tal –, mas quando chega [o projeto], já está tudo formado, só pediram a ajuda da gente naquele ponto ali (...). [Daniela: *no quê exatamente?*]. Na verdade, eles queriam *material novo*. Isso porque eu tenho uma coleção de mandioca aqui, de uns 50 materiais que, na verdade, eu avaliei uns 23 em experimentos, e aí que a notícia correu. Mas acontece que eu não trabalho com mandioca. Eu assumi esses experimentos porque não tinha ninguém trabalhando – e eu acho um absurdo –, acho um crime não ter ninguém trabalhando com mandioca no Norte de Minas. Todas as instituições do Brasil

*deveriam trabalhar com mandioca. (...). Só que aqui não tem ninguém estudando nada sobre isso. E toda hora gente perguntando. E hoje a mandioca é um grande negócio, não é só esse tipo de agricultor, têm as grandes áreas. Mas o que me fez trabalhar não foram as grandes áreas, porque para as grandes áreas eu já trabalho, porque é o que eu sei fazer. Eu pesquisei [mandioca] por causa desse produtor aí. Porque é um absurdo não ter nada e não ter ninguém. Bom, a notícia correu. Têm 180 pesquisadores na Epamig, se ligam lá na Sede pra saber sobre mandioca, vão mandar pra mim. Não! Eu não recebo. Porque eu quero que a Epamig contrate um especialista. Tem que ter um especialista, porque aí a gente vai passar essa necessidade para o especialista. Eu não sei fazer a leitura da área, eu vou lá e analiso, “mas eu não tenho o olho”. Não é como com a banana “que eu bato o olho lá”, depois de 20 anos, e sei exatamente o que está acontecendo. Então por isso que eu me envolvi nesse projeto do Reniva, mas sem a menor competência, sem o menor conhecimento. (...). O Reniva e o Repalma são ações coordenadas pela Embrapa e têm capilaridade nas regiões pelos parceiros, e eles se aproximaram aqui de nós – nós trabalhamos com palma, mas também não temos especialistas, nessa mesma linha. Não é possível você no Semiárido imaginar que vai ser tudo irrigado, não existe a possibilidade de ser tudo irrigado, e tem uma população aí no sertão completamente abandonada, a mão do Estado não chega neles; ah, mas você vai dizer “tem a Emater”, não, não tem não! Emater só atende associação (trecho de entrevista: representante da Epamig, Nova Porteirinha/MG, abril/2015, destaque nosso).*

O trecho de entrevista caracteriza também uma perspectiva de pesquisa confinada (*recherche confinée*), fechada no laboratório, conforme Callon, Lascoumes e Barthe (2001, p. 154-162). A pesquisa confinada tem no papel do especialista (o cientista) e no jogo das traduções o domínio do conhecimento e do agir no mundo. Por esse ângulo, Callon (2003) explica que a palavra tradução tem, primeiramente, uma dupla significação, isto é, (i) de tradução de uma língua dentro de outra, e (ii) de transporte de um mundo dentro de outro. Explica que a tradução é uma das noções fundamentais para se compreender a ciência, em especial a construção do conhecimento, por meio de três movimentos de tradução do mundo: (1) transporte de mundo: do macrocosmo em direção ao microcosmo; (2) da produção de inscrição; (3) retorno em direção ao grande mundo de fora. Estes movimentos da pesquisa são realizados dentro do laboratório, pelo especialista e, em grande medida, não considera, de um lado, a própria complexidade do mundo, e de outro, outras formas de saber, outros modos de compreender esse mesmo mundo. Portanto, “a principal fraqueza da pesquisa confinada não está no risco de se isolar completamente do mundo, mas de subestimá-lo” (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2001, p.157, livre tradução).

Bom, [no Plano Brasil Sem Miséria Rural] onde a Epamig entrava? *O que eles queriam de mim era a muda, eu separei e não sei se eles vieram buscar. Então, não sei se veio de outro lugar. Eu vinha manejando um material da década de 70, que resgatei e que sobreviveu a inúmeros desaforos, mudando de um lado para o outro, sem irrigação. Eu consegui um dinheiro no Banco do Nordeste para tentar salvar este material, e até salvar perdi 3, de 24 caiu pra 21. Um material antigo que resistiu como, por exemplo, o “Mico”. Me disseram “o Mico é muito antigo!”, pois é, meus materiais são todos antigos. Januária, até pouco tempo, era o principal produtor de mandioca do Norte de Minas. Lá tem quilombo, tem índio, tem povo tradicional com tradições diferentes. Um povo*

*tradicional com raízes diferentes, que planta mandioca, e que com certeza tem material guardado. (...) [Com o projeto Reniva] nossa ideia era colocar tudo isso em uma coleção no futuro, pra que a gente pudesse preservar, porque de mão em mão acaba perdendo. Acaba não estando disponível para todo mundo (trecho de entrevista: representante da Epamig, Nova Porteirinha/MG, abril/2015, destaque nosso).*

Os dois trechos de entrevistas são instigantes por vários motivos e, principalmente, por explicitarem a perspectiva científica de que a conservação dos materiais genéticos se dá em laboratório. Tal postura é no mínimo contraditória se observado que a instituição de pesquisa reconhece que “esse povo” tradicional de quilombo, e índio, mantém material de altíssima qualidade e *em uso*. Como é possível acreditar que esse material vai ser conservado se virar uma Coleção? Não é exatamente em uso que tais materiais, variedades de mandioca e sementes crioulas têm resistido e permanecido adaptadas às “condições edafoclimáticas” contemporâneas, com todas as dificuldades em torno do clima? Não avançarei neste tema aqui, mas certamente é necessário retomar esse ponto de modo qualificado.

De um lado, o porte do material genético fornecido pela Epamig, de outro, as variedades de milho da própria Embrapa e, de um terceiro, a parceria da Unimontes, os estudantes, os pesquisadores e seu *saber fazer* muito bem adaptado às condições e às relações locais. Desse modo, a instalação e o monitoramento da Unidade de Aprendizagem, no Quilombo da Lapinha, podem ser analisados enquanto *um processo* que envolveu: (1) os estudantes, os pesquisadores (da universidade) e da instituição de pesquisa agropecuária nacional que, por mais que tenha enfrentado limitação quanto à execução do projeto – por não contar com corpo técnico na Serra Geral, vamos dizer assim, recebeu todos os relatórios referentes à execução e acompanhou no detalhe o que foi feito; (2) a comunidade com seu contexto sociocultural e histórico, fortemente atingida pelo conflito em torno do território e pela vulnerabilidade social em que se encontravam. Os próximos trechos de entrevista evidenciam 4 (quatro) características em torno da instalação e do monitoramento abordados enquanto um processo:

(i) Os tipos de sementes de milho, o plantio e a colheita:

[i] *Na Lapinha, a gente fez todos os plantios na Ilha. Eles receberam dois tipos de sementes de milho, um milho para baixada – um milho que resistiria ao encharcamento do solo pra se caso o lençol freático subisse por causa do nível do rio, adequado para uma área mais de baixada; e um resistente à seca – porque a gente teria o período mesmo sem chuvas, e aí a gente poderia estar verificando estas duas sementes da Embrapa, conhecidas como sementes variedades, que, no caso, eles poderiam utilizar, em seguida guardar as sementes, e depois plantar [novamente] no ano seguinte. Essas sementes foram escolhidas por eles, porque as deles foram perdidas na época da inundação da Ilha. E então eles estavam fazendo novamente uma seleção de sementes e aceitaram fazer esse teste com estas duas. A gente ia na Ilha para fazer as visitas periódicas e a coleta de dados; via o que estava acontecendo; se tinha infestação de pragas; de doenças; se tinha algum manejo diferente que eles faziam – tudo de acordo com as técnicas que eles já*

tinham definidos – de plantio e de condução. Após 6 meses, eles fizeram a colheita do milho e fizeram as avaliações do que eles acharam. Posso te passar o relatório pra você ver (...). (trecho de entrevista: representante do núcleo de agroecologia edital MDA/CNPq nº 81/2013, abril/2015, destaque nosso).

(ii) O conflito entre a comunidade e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) em torno da área onde a comunidade está acampada há mais de 10 anos e o protagonismo e resistência da comunidade, afinal, há de se considerar que esses atores sociais, esse público prioritário de políticas públicas, público para quem se formulou o projeto de suporte tecnológico, no Norte de Minas, faz parte de um contexto territorial próprio:

[ii] Lá é uma comunidade quilombola, o Quilombo da Lapinha. Eles são muito acolhedores. *Nesse quilombo, eles sempre plantaram na Ilha: milho e mandioca.* Esses cultivos foram diagnosticados como os principais e que eles gostariam de dar continuidade. Quando teve a enchente do São Francisco, eles tiveram que se deslocar da Ilha para a margem onde eles construíram as casas – já há vários anos – esse lugar era, de uma parte, área de conservação do IEF e, de outra, fazenda. O IEF, sabendo que eles estavam lá, desapropriou essa fazenda pra completar uma área que eles chamam de Parque do Cajueiro, se não me engano. Só que com exceção dessa área do Quilombo onde eles estavam instalados porque não tinha – na verdade – nenhum documento que comprovava que essa terra era do fazendeiro, ou que era do Quilombo. E aí teve uma confusão muito grande por conta disso. *Nessa época do Plano Brasil Sem Miséria, a gente chegou lá num momento muito desesperador das famílias, porque o Juiz tinha decretado que todas as casas fossem derrubadas e que eles saíssem de lá.*<sup>108</sup> Eles têm um disco de arado pendurado em uma árvore que eles batem um ferro e funciona como um sino, como se fosse um toque de tambor. Quando eles batem ali, é pra reunir, chamar todo mundo, e todas as pessoas do Quilombo se reúnem debaixo de um umbuzeiro. *E aí eles receberam essa notificação judicial [dizendo] que dentro de 48 horas, se eles não fizessem a desocupação, que um trator – num sei bem – passaria por cima das casas porque a área seria desocupada.* Aí eles conversaram entre eles, perguntaram o que poderia ser feito, procuraram um advogado e esse advogado disse que não tinha como... que ele ia tentar recorrer, mas que *uma liminar na Justiça demora mais tempo que a intervenção que já estava programada, e que eles deveriam decidir o que eles iam fazer.* Podiam voltar pra Ilha porque eles tinham algumas casas ainda ou aguardar o mandato judicial e a derrubada das casas. Eles conversaram e falaram o seguinte: *que se eles estivessem dentro das casas, dificilmente passariam por cima com eles dentro, a não ser que quisessem virar manchete no jornal. “Nós não temos pra onde ir.” “Nossa comunidade é aqui.” “A gente vive aqui há mais de 10 anos.” “Nossas casas, nossos filhos, tudo tá aqui.” E que a decisão era de que quando os caminhões chegassem, que eles iam pra dentro das casas, e que se quisessem passar por cima das casas, iam passar por cima das casas e das pessoas. E tomaram essa decisão.* Nós chegamos lá, e eles estavam com lágrimas nos olhos, mas que essa era a decisão que eles tinham tomado. E que se a Justiça quisesse, que a Justiça ia fazer uma chacina naquela comunidade. E dali, Daniela, nós saímos em meio a uma situação muito delicada, e até entramos em contato com o CAA na época. O CAA já estava com advogado fazendo o documento pedindo a prorrogação desse prazo para averiguar o quê que estava acontecendo, porque até então ninguém sabia o quê que estava acontecendo, e o porquê que eles estavam sendo retirados

---

<sup>108</sup> Nesta passagem do relato me lembrei da história que uma vazanteira contou durante a Caravana Agroecológica rumo ao I Encontro da Agrobiodiversidade, durante a roda de conversa na área ocupada pelo povo indígena Xakriabá, em São João das Missões/MG, e que apresentei no capítulo 3. Na ocasião, a vazanteira relata que o casamento da irmã estava para acontecer durante esses dias de turbulência no Quilombo.

da área daquela maneira. Eu só sei que o advogado do CAA conseguiu resolver essa questão do Quilombo da Lapinha. *Esse foi um momento muito difícil lá dentro do Quilombo, onde eles estiveram nessa situação. E eles não queriam mais produzir nada, eles estavam completamente desmotivados, eles não sabiam o que ia acontecer da vida deles, e estavam – assim – desesperançosos.* Essa é a palavra pra expressar o que a gente sentiu nesse momento que a gente esteve com eles. E depois que o CAA liberou o documento, considerando irregular, inconstitucional o que estava acontecendo, foi suspensa a liminar, e aí que depois dessa “briga”, as coisas se estabilizaram. *E esse foi outro momento que a gente esteve com eles, que eles estavam muito felizes e aí que a gente aproveitou esse momento para comemorar porque já estava na época de colher a mandioca. Fomos fazer a análise então da mandioca que a gente tinha plantado* (trecho de entrevista: representante do núcleo de agroecologia edital MDA/CNPq nº 81/2013, abril/2015, destaque nosso).

No Norte de Minas, o Quilombo da Lapinha é uma das comunidades em processo de retomada de seus territórios tradicionais que vivencia, cotidianamente, violência e violação de direitos, conforme explica o advogado do CAA/NM, entrevistado durante o I Mutirão de Povos e Comunidades Tradicionais do Norte de Minas:

O CAA atua junto aos povos e comunidades tradicionais aqui do Norte de Minas, e no trabalho o enfoque é justamente a reapropriação dos territórios – então, *as comunidades começaram a se organizar para reapropriar e, inevitavelmente surge o conflito.* Muitos desses conflitos são judicializados, e aí são as ações concessórias, e a gente tem que fazer a defesa das punições que são acionadas por fazendeiros, por empresas, ou mesmo também propondo ação contra o Estado, contra empresa, contra os fazendeiros. E além das intervenções jurídicas, judiciais, ou mesmo extrajudicial, a gente também colabora com o processo de informação na linha dos direitos territoriais e dos direitos humanos. *O próprio direito à terra é um direito humano em se tratando de comunidade tradicional. É inconcebível uma comunidade tradicional sem o seu território. É uma condição sine qua non de existência da comunidade. E é do território que provém o direito à cultura, que lhe é básico; à alimentação adequada – e quando a gente vai às comunidades percebe que, por mais que as políticas públicas têm ajudado, é insuficiente. Não dá para dissociar o território dos demais direitos, ele é a base.* [Daniela: *Doutor, o desafio é sempre o motor do trabalho de um advogado, mas qual é o maior desafio aqui no Norte de Minas?*]. Hoje é..., porque houve uma ebulição, *em qualquer canto do Norte de Minas tem essa efervescência das comunidades lutando pelos seus territórios.* O grande desafio é a gente não dar conta de atender todas as demandas. *Porque o Norte de Minas é a região do nosso estado onde há mais violação aos direitos humanos.* E hoje é somente o CAA que dispõe de uma equipe de assessoria jurídica que, na verdade, nós somos um escritório de três sócios contratados pelo CAA para acompanhar essas comunidades. *E a demanda é muito grande! A gente não dá conta! E a gente fica sentido.* As pessoas ficam ligando, procurando, e muitas vezes você não tem como acompanhar. E ainda não existem outras organizações que despertaram para esta necessidade, o CAA foi a primeira instituição que despertou para essa necessidade de ter um acompanhamento sistemático nessa dimensão jurídica. Aqui nesse Mutirão, a gente trouxe inclusive, a demanda de uma comunidade quilombola que é vizinha de Brejo dos Crioulos, chamada Nativos do Arapuí. Essa comunidade, como as outras comunidades, pra pressionar os órgãos do Governo para acelerar os procedimentos de titulação, ocupou uma fazenda, em 2010, chamada Morro Preto. Na época, o fazendeiro tinha o interesse de se desfazer da fazenda, de vender. Ele inclusive aceitou, e juntamente com as lideranças foram no Incra para o Incra adquirir a fazenda, embora não tenha ainda o laudo antropológico, mas já se sabia que aquilo lá, aquela fazenda chamada Morro Preto, incidia no território dessa comunidade. Depois, sem que a comunidade soubesse, esse proprietário fez uma

negociação, vendeu para outro fazendeiro e aí começou o conflito! Eles tiveram que sair, houve uma liminar de reintegração de posse, e eles saíram. *Quando foi dia 18 de Janeiro de 2014, eles retomaram. Retomaram porque eles tinham a expectativa de que o Incra ia fazer uma intervenção de desapropriar a fazenda, só que isso não ocorreu.* Quando foi dia 19, por volta das 13h, o filho do proprietário, chamado João Fábio Dias, e mais 12 capangas com armamento pesado, de calibre pesado, todos encapuzados, tentaram fazer uma chacina na comunidade. Uma chacina! Em torno de 15 pessoas foram espancadas e ficaram gravemente feridas, e três quilombolas foram baleados. Um, inclusive, perdeu dois dedos, outro está com bala alojada no corpo. Uma senhora de uns 60 anos teve o queixo ultrapassado por um projétil. Foi muito violento. Muito violento. Isso em 19 de Janeiro de 2014, coisa recente! Esse fazendeiro foi denunciado pelo Ministério Público, e nós entramos como assistentes na acusação... assistentes das vítimas. Teve a primeira audiência que começou às 14 horas e foi até 22h30min. *E é interessante porque esta comunidade está situada no município de Verdelandia, antiga Cachoeirinha. E os parentes desse pessoal foram vítimas de grilagem de terras na década de 80, houve um massacre lá promovido pelo Coronel Georgino. É uma violência que não cessa. A família de uma grande liderança lá da região, senhor Jader, foi vítima de pistolagem na década de 80, e é o neto dele que está com uma bala alojada, a nora dele foi espancada, o filho dele, o seu Antônio foi espancado, e a mãe da mulher dele, a sogra dele, levou um tiro no queixo. Você vê que há uma linha de violência desde a década de 80 que permanece.* (trecho de entrevista: advogado do CAA/NM para causas de povos e comunidades tradicionais, São João das Missões/MG, abril/2015, destaque nosso).<sup>109</sup>

(iii) A mediação da universidade no processo de monitoramento da Unidade permitiu que fosse possível a comunidade ser ouvida e tornou evidente seu interesse em conhecer novos materiais genéticos de mandioca à condição de o experimentarem comparativamente ao seu próprio material genético. O trecho abaixo também expõe o motivo pelo qual não abriram mão de fazer tal experimento comparado:

[iii] [A Unidade de Aprendizagem] da mandioca foi muito interessante também. A Embrapa ofereceu, se eu não me engano, 12 materiais distintos: pra farinha, pra mandioca de indústria e pra mesa, que é a mandioca de se consumir. E eles falaram que já tinham selecionado o material deles (o que eles não tinham perdido na enchente da Ilha). *[Daniela: como chama essa mandioca?]*. Amarelinha da Lapinha. Então, nós vamos fazer os materiais da Embrapa mais a Amarelinha da Lapinha, certo? Certo! *[Daniela: mas vocês que propuseram a comparação?]*. Quando a Embrapa propôs que teria os 12 materiais à disposição deles para eles escolherem e que a gente poderia escolher alguns, eles falaram que gostariam de conhecer, mas que gostariam de comparar com a Amarelinha da Lapinha. Porque a Amarelinha da Lapinha salvou a vida deles esses anos todos, e que a Amarelinha da Lapinha é tão boa pra mesa quanto pra indústria, e que essa que é a produtiva. Então ótimo! Então vamos fazer esses materiais e mais a Amarelinha da Lapinha. Mostraram a área que eles tinham e sugeriam a divisão dos talhões para cada um desses materiais e fizeram a implantação. E a gente acompanhou com a avaliação periódica, o *desenvolvimento vegetativo*, aquelas questões técnicas mesmo, pra que eles pudessem ir observando e familiarizando com cada um dos materiais e os termos que a gente usa. Alguns materiais desenvolveram bem, outros deram sub-

---

<sup>109</sup> Este trecho de entrevista sobre os Nativos do Arapuí e o anterior que relatou a liminar de desocupação e a ameaça de destruição das casas do Quilombo da Lapinha relatam no detalhe a violência e a violação de direitos tradicionais no Norte de Minas e são temas interessantíssimos de ser analisados com mais atenção e, de fato, em relação às políticas públicas, às políticas de reconhecimento nos termos de Nancy Fraser (2007), e dos direitos Constitucionais.

*brotamento*, deram aquela característica de *despigmentação da folha* como se fosse infestação de algum inseto, outras não, e estavam lado a lado (...). Toda vez a gente voltava da Ilha, fazia a conversa pra poder saber se tinha alguma sugestão, avaliação, observação. E assim passou o ciclo todo da mandioca, com todo aquele conflito no meio como já falei (trecho de entrevista: representante do núcleo de agroecologia edital MDA/CNPq nº 81/2013, abril/2015, destaque nosso).

(iv) O retorno da comunidade à Embrapa via a mediação (o acompanhamento e relatoria) da universidade, com o detalhamento dos resultados técnicos da Unidade de Aprendizagem, tanto quantitativos quanto qualitativos dos materiais genéticos experimentado, podem ser observados no trecho abaixo, e se refere a quarta e última característica em torno da instalação e do monitoramento da Unidade de Aprendizagem no quilombo:

[iv] *Quando finalizou o ciclo da mandioca, nós marcamos um dia pra fazer uma colheita demonstrativa de cada um daqueles talhões e identificar as características agrônomicas, de rentabilidade, de soltura da casca pra poder facilitar o manejo na fábrica. Lá eles têm uma fabriqueta de farinha. Fizemos tudo isso, passamos o dia inteiro lá com eles. Eles fizeram um almoço delicioso pra gente, e nós passamos o dia inteiro colhendo e avaliando mandioca, que [resultou] nesse trabalho do Renato [monografia de conclusão de curso]. Na verdade, quando o Renato viu a dimensão do trabalho, ele falou: “não dá pra ir só 4 pessoas, eu vou chamar a turma toda do 9º período [de Agronomia] e a gente faz como uma atividade de extensão, poder ser?”. Sim, pode. Ele organizou o ônibus, combinou o almoço com a Dona Mabel. Ele propôs que ela cobrasse por pessoa. Primeiro ela não queria receber, mas eu ameacei dizendo que a gente ia comer em outro lugar, aí ela aceitou. Os estudantes fizeram uma “vaquinha”, cada um pagou R\$ 5, levamos o dinheiro pra ela antes pra poder fazer o almoço. Ela fez na característica deles: com batata doce, tinha tapioca, tinha frango caipira. Os meninos amaram! Foi uma festa. Um banquete! Com direito a banho de rio e tudo. Almoçamos e fizemos as análises. Parte desse material nós trouxemos para o laboratório: avaliamos o tempo de cozimento, fizemos as nossas análises acadêmicas, e os resultados nós apresentamos para eles. Essa retroalimentação, que a gente chama, da pesquisa participativa, apresentou a variedade Pioneira, o material da Pioneira, o rendimento dela por toneladas e por hectares, porque a gente foi convertendo e mostrando pra eles o que seria representativo daquela amostra. A qualidade das manivas, a qualidade das raízes, a qualidade dela em relação à coloração, às fotografias, tudo isso. E a gente mostrou o ranking com relação àquilo que a gente tinha encontrado naquele momento. Pode ser que em outra experiência dê outro resultado, mas naquele momento a gente encontrou daquela maneira. Mas o importante pra gente não era a nossa classificação, era a classificação deles. Aí montamos um painel com a classificação nossa e um pra classificação deles. A Amarelinha da Lapinha, que no nosso aparecia em 7º ou 8º, aparecia no deles em 1º lugar. Independente se ela era produtiva, se ela não era produtiva, estava em 1º lugar. E o relatório saiu assim. Eles diziam: “Esta daí, ó, que tá em primeiro, o comportamento dela no campo não é interessante! Ela tem ataque de doença, pode sair daí”, e a gente tirava (risos). E eles foram fazendo, na verdade, a hierarquização desses materiais. Foi um trabalho muito bonito, que quando o Renato apresentou na monografia, a banca falou que nunca tinha visto um trabalho desse tipo na Agronomia. “Que coisa mais interessante!” O resultado é: em 1º lugar a Amarelinha da Lapinha. É o que a comunidade definiu, porque tem todas as propriedades que eles entendem... tem todo um valor, uma riqueza que a gente, nos métodos agrônomicos, não consegue medir. Isso para os estudantes foi uma experiência fantástica e marcante. A Embrapa não gostou que a Amarelinha da Lapinha saísse em primeiro lugar no relatório de jeito nenhum (trecho de entrevista: representante do núcleo de agroecologia edital MDA/CNPq nº 81/2013, abril/2015, destaque nosso).*



O trecho de entrevista caracteriza-se, dentre outras coisas, em uma apetitosa descrição do que seria um processo colaborativo entre pesquisa confinada e pesquisa ao ar livre, conforme Callon, Lascoumes e Barthe (2001, p. 154-162). O trecho evidencia a presença de especialista da Embrapa e da Universidade (os cientistas) mobilizando uma metodologia de Unidades de Aprendizagem, isto é, um instrumento que leva a pesquisa para fora do laboratório, para realização de uma pesquisa ao ar livre, e, sobretudo, ao fazer esse movimento de saída do laboratório, abre a possibilidade – e isto não é uma regra – de outros saberes se aproximarem, e de a própria pesquisa ser atravessada (no bom sentido) por *profanos* (esses conhecedores do mundo “ao ar livre” e detentores de saberes que consideram variáveis outras, “aqueles que querem dar ‘pitacos’ e participar de uma maneira ou de outra da pesquisa, isto é, na produção de saberes e na sua implementação”) (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2001, p. 162).

Se, de um lado, o resultado técnico da Unidade de Aprendizagem – que utilizou materiais genéticos de uma Coleção de uma instituição de pesquisa que clama por um especialista na área de mandiocultura para que os estudos não sejam marginais e que haja, inclusive, atualização da Coleção de material genético visto que são antigos – não foi exatamente o que *o projeto* de suporte tecnológico do Norte de Minas vislumbrou inicialmente, por outro lado, em termos conceituais, a noção de Unidade de Aprendizagem “*era exatamente flexível a ponto de você poder adaptar às necessidades, às especificidades de cada território*”, conforme trecho de entrevista já citado. Nesse sentido, o processo de comparação de materiais genéticos realizado pela comunidade quilombola enquanto um processo de construção de conhecimento agroecológico, de intercâmbio de saberes e de “pesquisa participativa” – como mencionado no trecho de entrevista acima – por ter sido apropriado no âmbito local e *deslocado* para *as regras de aplicação* inerentes ao NERUDA, permitiu reconexão com a proposta inicial mais ampla e abrangente, ou seja, a de construção de conhecimentos conforme sugerida pela metodologia da Embrapa Tabuleiros Costeiros. Assim, ambos os resultados, os de caráter mais *técnico* e os de caráter mais *processual*, tornaram evidentes as controvérsias sociotécnicas em torno da Unidade de Aprendizagem e evidenciaram, especialmente na parte final do último trecho de entrevista, “as negociações *a partir de lógicas próprias* e daquilo que os atores consideram *justificável* com base no que querem *transformar*” (CALLON, 1981, p. 387, destaque nosso).

A comunidade consciente do que deveria *conter no relatório* e a universidade consciente do que deveria *considerar no relatório* manusearam lógicas e justificações do mundo com

base em sistemas de interpretações e de traduções que não cabem em um único idioma explicativo, muito menos nos que distinguem sociedade e natureza – ou, nos nossos termos daqui, que tenham capacidade de explicar *fenômenos híbridos* da experiência humana provenientes do encontro entre a ciência, a técnica e o social. Quero dizer que também a *Amarelinha da Lapinha* ao mediar os quilombolas-vazanteiros com esse mundo da vazante (porque “salvou a vida deles esses anos todos”) se torna actante do próprio processo de tradução do que é o projeto de suporte tecnológico e de que tipo de tecnologia a comunidade e o NERUDA – a universidade, valorizam. Nesse sentido também foi possível observar, nesta subseção, os mecanismos pelos quais, ou em torno de quê, fixam-se as identidades de ação na implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas, que – em última instância, no desenvolver da controvérsia sociotécnica, estabilizaram redes distintas de atores e expressaram os componentes e os efeitos das disputas em múltiplas escalas marcando as identidades de ação polarizadas em torno de uma *pesquisa confinada*, por um lado, e por outro, de uma *pesquisa que busca colaboração entre a de “ar livre” e a “confinada”*. O papel desempenhado por esses *atores profanos* (os quilombolas-vazanteiros) no experimento de comparação de materiais genéticos e hierarquização dos que mais os interessavam – a partir de suas lógicas próprias e daquilo que consideram estável e justificável (CALLON, 1981) – clamam por reconhecimento, território e garantia de seus direitos tradicionais e, clamam ainda, pela necessária colaboração entre a pesquisa confinada e a pesquisa ao ar livre. E foi exatamente essa mensagem que enviaram à Embrapa por meio dos relatórios técnicos.

Por fim, a seção se propôs analisar o projeto suporte da Embrapa a partir dos pontos de vista sobre tecnologia, metodologia e desenvolvimento no enfrentamento da pobreza rural, ora destacar os elementos da inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria Rural e as identidades de ação consolidadas no desenrolar das controvérsias sociotécnicas e traduções possíveis dos instrumentos da ação pública no Norte de Minas. Analisou, desse modo, 5 (cinco) temáticas, a distribuição de sementes no território e a organização da distribuição das sementes feita em Brasília, para além da distribuição de sementes, a Rede Geral e o retorno da comunidade à Embrapa. A opção por esse caso emblemático foi também acertada pelo fato de, a partir dele, ter sido possível problematizar ou ao menos se perguntar sobre quantas comunidades tradicionais estiveram envolvidas nos projetos de suporte junto ao Plano Brasil Sem Miséria Rural sem nunca terem sido mencionadas nos relatórios.

O capítulo abordou as controvérsias sociotécnicas contidas na territorialização do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas por meio da análise do projeto produtivo e do

projeto suporte que expuseram modos de ação e objetivação do real, pontos de vistas e identidades de ação reforçando nosso argumento de que a territorialização do Plano, no Norte de Minas, é também produto de coprodução, ou seja, de uma coprodução de ação pública. Segundo o sentido adotado neste capítulo – originário da teoria ator-rede, o sentido de coprodução está em torno de explicações de fenômenos híbridos que deem conta de explicar as experiências humanas provenientes do encontro entre a ciência, a técnica e o social, colocando no mesmo plano analítico atores humanos e não humanos. Sob este denominador, a abordagem pelas controvérsias sociotécnicas (por reunir humanos em torno de objetos não humanos, e estes evidenciarem posições políticas, formas de controle e principalmente poder), aplicada ao caso do Norte de Minas, se mostrou adequada para estudar os projetos do Plano Brasil Sem Miséria Rural. Uma das maneiras utilizadas aqui para se capturar as controvérsias foi a de considerá-las tempo de *indagação* e de *estabilização* de questões (LASCOURMES, 2010b), nos quais a diversidade de dimensões, a pluralidade de atores engajados nos projetos (produtivo e de suporte) e os caminhos de ação foram analisados perante as decisões.

Nesse sentido, pôde-se analisar o projeto produtivo enquanto um *tempo de indagação*, visto que os atores não sabiam muito bem o que era o Plano Brasil Sem Miséria Rural, e demandaram presença ativa do Estado, constante diálogo quanto aos ajustes das ferramentas, e elaboração de solução para muitas dúvidas. No caso do projeto suporte percebeu-se que as posições estiveram muito mais marcadas, mais definidas em torno da tecnologia e da metodologia, ora, em torno do caminho elegível para o desenvolvimento e, neste caso, a controvérsia sociotécnica primeiro revelou pontos de vistas e negociações a partir de lógicas próprias e daquilo que é justificável e, segundo, revelou *tempo de estabilização*, o desenrolar da controvérsia estabilizou redes de atores marcando identidades de ação, mas também relações de poder e de dominação entre esses atores. Desse modo, o projeto em seu sentido amplo, isto é, como instrumento de ação pública e da forma como foi analisado aqui, ou seja, segundo os termos de Lascoumes e Le Galès (2012), como um ator não humano em torno do qual os atores humanos gravitam – foi encarado como momento essencial de construção da ação pública frente às controvérsias, tendo sido analisada [a construção da ação pública] sob três formas: (i) a de apreciação dos problemas e das dimensões dos atores envolvidos; (ii) a de evidenciação do desafio e a posição dos atores; e, por fim, (iii) a de estabilização de redes de atores e definição de identidades de ação, que, nos termos de Pinson (2004), significou compreender que o projeto produtivo como modo de ação revela e/ou consolida laços que afirmam identidades de ação em torno de *objetivos comuns*.



**Figura 33:** visita à família de Ida Dias, comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.  
Fonte: Fotografia Catherine Sélیمانovski.



**Figura 34:** visita ao projeto produtivo da família de Sonia de Brito, comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.  
Fonte: Fotografia Catherine Sélیمانovski.



**Figura 35:** visita ao projeto produtivo da família de Amanda Alves, comunidade Poções II, Francisco Sá/MG, nov./2014.  
Fonte: Fotografia da autora e Catherine Sélیمانovski.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciei esta tese com a apresentação de um argumento: o Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas trata-se de um processo de territorialização. Entretanto esta ideia estava ainda incipiente e os caminhos acerca de como tratá-la pouco claros. Mas, como o Plano se tratava de uma política pública, de partida, apostei que este processo de territorialização poderia ser compreendido como a territorialização de uma política pública. No entanto, o Plano foi exposto de modo a evidenciar que em seu processo de implementação havia algo a mais do que se podia notar inicialmente, e nesse excesso – de apropriações, controvérsias, traduções e de sujeitos dotados de agência –, a ideia de tratá-lo como um fenômeno de territorialização da ação pública, e não simplesmente da política pública, ganhou sentido explicativo. Tendo chegado ao final deste percurso é hora de fazer um balanço sobre que conclusões podem ser obtidas a partir do argumento inicial e do exposto ao longo dos 5 (cinco) capítulos que foram apresentados. Portanto, para se chegar à afirmação de que o Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas pode ser compreendido como uma territorialização da ação pública tem-se as seguintes constatações:

(i) Um primeiro ponto, ressaltado no primeiro capítulo logo depois da apresentação da gramática de atuação do Estado no Norte de Minas a partir das divisões regionais do Brasil e das nomenclaturas utilizadas para se referir ao espaço físico e, com elas, às formas de intervenção pública governamental, foi a constatação de que a assistência técnica e extensão rural, no Norte de Minas, tem uma organização própria da atuação no território. Isto é, os atores implementadores do Plano (tanto o governamental com seus parceiros, como o não governamental com seus parceiros) possuem maneiras distintas de organização da atuação no território que estão particularmente relacionadas à forma como se referem ao próprio território, ao público com quem trabalham, e à própria atuação. Por outro lado, se a organização da atuação é distinta, elas têm conformado redes de atuação que foram compreendidas a partir dos sistemas locais de ação pública. Por sua vez, as distintas formas de organização da atuação têm acompanhado as transformações tanto do ponto de vista da administração pública quanto do ponto de vista da construção social dos territórios de identidades, e evidenciaram que a implementação do Plano ajustou-se (1) às Unidades Regionais da Emater/MG Janaúba quando do interesse da instituição em implantar unidades de aprendizagem de modo a beneficiar todos os municípios com quem atuam, não somente os do Plano Brasil Sem Miséria Rural, e (2) aos Núcleos Territoriais do CAA/NM quando da

estratégia articuladora das ações dos projetos em curso em torno da priorização das comunidades tradicionais na dinâmica social e econômica do território.

(ii) Outro ponto, discutido no segundo capítulo depois da apresentação dos principais elementos estratégicos e operacionais sobre a incorporação da noção de território à intervenção pública governamental e também junto ao capítulo 3 – que tratou da pesquisa de campo e de o porquê considerar o Plano Brasil Sem Miséria Rural um processo de territorialização da ação pública – foi a opção pelo enfoque metodológico da territorialização. Ao ter considerado, segundo Leite *et al* (2010), mobilizar para a análise do Plano chaves analíticas que têm considerado desconcentração administrativa, descentralização política e democratização foi possível perceber como que, a partir do Norte de Minas, tais entradas aproximaram-nos de processos sociais como, por exemplo, de disputa por território, de desigualdade e exclusão social explicativos, sobretudo, da estrutura social e agrária brasileira. Em seguida, por meio de tal opção colocaram-se ainda chaves analíticas acerca dos processos do reordenamento territorial, controle social, espaços e formas de participação fortalecendo, nesse sentido, e para pensar o caso do Norte de Minas, a nossa compreensão acerca da dinâmica social e política que tem envolvido, primeiramente, a construção social de territórios no Norte de Minas e, em seguida, a formação de capital social em relação à implementação do Plano de enfrentamento da pobreza rural.

Dessa sustentação inicial que a abordagem da territorialização permitiu à análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural e a partir de questões da pesquisa, foram sendo incorporadas dimensões que a partir da pesquisa de campo se mostraram explicativas do Plano enquanto territorialização da ação pública. Nesse sentido, foram incorporadas as seguintes dimensões: da organização da atuação territorial, como já tratada acima; da diversidade do público prioritário do Plano; das distintas traduções dos instrumentos segundo Callon (1984; 2003) e Lascoumes e Le Galès (2005; 2012); e a dimensão da coprodução da ação pública, segundo Lascoumes (2010b) e Callon (1981). O esforço, portanto, foi o de fugir de privilegiar apenas um dos lados da esfera social no processo de territorialização, isto é, os atores da sociedade ou os atores do Estado, e analisou-se a intervenção pública governamental em relação à dinâmica local e considerou-se que ambas em interação são explicativas tanto da dinâmica de territorialização como da própria definição de territorialização da ação pública. Com esse arranjo, isto é, a orientação proveniente do enfoque somada às dimensões que a pesquisa foi mostrando ser importante considerar para compreender o caso do Norte de Minas fez com que a questão central – *quais as especificidades acerca da relação entre Estado e sociedade civil*

*que a territorialização da ação pública pode revelar a partir do caso do Norte de Minas? – ganhasse robustez analítica ao enfatizar as estratégias do público em relação à política pública e suas organizações sociais e políticas em torno de direitos e acesso ao território.*

(iii) A incorporação do público. A entrada analítica para compreender o processo de territorialização da ação pública considerou os atores implementadores dos serviços de assistência técnica e extensão rural governamental e não governamental em interface com o público com quem atuam, e a partir das nomenclaturas próprias. Além do argumento por si só ser suficiente e já justificar a incorporação do público à análise, para o caso do Norte de Minas, tal incorporação constituiu-se em um aspecto central pelo fato desse público ser diverso e organizado em torno de direitos, da luta pela terra e pelo reconhecimento, como apresentado no capítulo 3. Foi possível constatar, portanto, que os grupos mais e menos contemplados pelo Plano Brasil Sem Miséria Rural dispõem de organização social e política e presumem com isso tornar dinâmicas as agendas coletivas e individuais. Se, de partida, houve dúvida de que incorporar o público contribuiria para compreensão da territorialização, com o término desse percurso tenho a certeza de que ela só foi possível considerando a diversidade de sujeitos sociais organizados em torno do acesso ao território, com seus conflitos, suas demandas e seus propósitos de ação.

(iv) A incorporação da dimensão da tradução. Conforme o discutido ao longo dos capítulos 4 e 5, foi da tentativa de fazer convergir a territorialização enquanto uma categoria analítica com os resultados obtidos durante a pesquisa de campo que se capturou os processos de tradução dos instrumentos da ação pública permeados por objetivações e controvérsias. E foi justamente no sentido de analisar as distintas apropriações e traduções dos instrumentos envolvidas com as controvérsias sociotécnicas que a dimensão da tradução foi incorporada ao arranjo de análise como forma de analisar a agência dos atores em interface com o Estado. Assim sendo, considerou-se a fronteira entre o nacional e o local, isto é, uma distinção de escalas de ação sendo, de um lado, a do Estado com os gestores e os ministérios em Brasília e, de outro, a sociedade civil organizada, o público prioritário do Plano e o ator implementador governamental, isto é, uma escala territorial de ação, ora de apropriação e tradução dos instrumentos. Assim, considerou-se a fronteira entre tais escalas uma zona cinzenta, com interface e com troca, desigual evidentemente, mas espaço de coprodução da ação pública. Em seu conjunto, a noção de tradução permitiu (1) uma compreensão da implementação do Plano *em perspectiva*, (2) uma análise dos efeitos da intervenção pública governamental sobre a ordem local, isto é, sobre os sistemas locais de ação pública e, também, (3) evidenciou a

existência de uma rede sociotécnica, nos termos de Latour (1994), com atores humanos e não humanos dotados de mediação como expressão do sistema local de ação pública. Nesse sentido que a coprodução é incorporada como mais um pilar ao arranjo de análise do Plano para explicá-lo como uma territorialização de ação pública.

(v) A incorporação da dimensão da coprodução teve como objetivo reforçar a noção de ação pública a partir da existência da rede sociotécnica, da mediação dos atores implementadores do Plano e da diversidade de grupos sociais (o público) em relação com o seu ambiente (o território e o acesso à terra). A noção de coprodução mobilizada escorreu-se nos estudos sobre as controvérsias sociotécnicas de Callon (1981), Lascoumes (2010b) e Lascoumes e Le Galès (2012) por estes autores as considerarem momentos de indagação e de estabilização que, necessariamente, marcam identidades e modos de ação e redes de parceiros em torno de projetos comuns. A coprodução da forma como foi utilizada permitiu (1) identificar os modos de ação existentes no Norte de Minas em torno da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural; (2) revelar as identidades de ação e redes de atores com projetos comuns; e, por fim, (3) explicar a hibridação em torno do fenômeno estudado, isto é, foi possível analisar a implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural como uma experiência que reuniu ciências, técnicas (ora posturas políticas) em torno de humanos e não humanos, tal qual vivenciado no território. Assim, foi possível entender a territorialização da ação pública também como um fenômeno de coprodução.

Da forma como foi apresentada, a aposta na categoria territorialização da ação pública pautou-se na possibilidade de reforçar a carga de agência que essa expressão já traz, tendo como motivador a pesquisa de campo. Dar ênfase à agência foi o esforço empreendido desde o início para (1) dar voz ao público da política pública (não para tratarem somente da política pública em si, mas também acerca dos usos que fazem dela, de como conseguem encontrar subsídios para suas estratégias cotidianas de sobrevivência), e (2) evidenciar que existem atores outros que humanos que também mediam os processos, exercendo coerção e determinando, em grande medida, a ação de atores humanos. Assim, tanto o público prioritário do Plano quanto, necessariamente, a rede sociotécnica (por comportar atores outros que humanos) foram os principais responsáveis pela inclusão de hibridismo à noção de territorialização da ação pública.

O arranjo utilizado aqui permitiu que a análise da implementação do Plano no Norte de Minas fosse sustentada por uma abordagem pela territorialização que tem destacado governança, políticas públicas e desenvolvimento dentre os principais componentes. Permitiu



ainda que, ao optar por incorporar as dimensões que emergiram da observação da pesquisa de campo, fosse substituído o [territorialização] “das políticas públicas” por “da ação pública”, cuja centralidade encontrou sustentação (1) nos estudos sociais sobre a ciência e a técnica; (2) nos estudos acerca dos instrumentos da ação pública; e, por fim, (3) na noção de ação pública “como espaço sociopolítico constituído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (Lascoumes; Le Galès, 2004, p. 12), sem prejuízos, assim, de apropriações inadequadas da abordagem da territorialização citada. Investiu-se, sobretudo, na incorporação da dimensão do público à análise da política pública. Quando compreendido que esse público se constitui também em torno da sua organização social e política por direitos e, principalmente, em torno do ambiente e de estratégias de acesso ao território – evidenciando formas de resistência e luta pela terra no Norte de Minas – fez-se necessária a incorporação de noções que permitissem maior simetria entre os elementos humanos e não humanos, e, nesse sentido, as incorporações citadas foram fundamentais.

(vi) A constatação referente aos processos de mudança nas políticas públicas. A análise da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural no Norte de Minas evidenciou que: (1) a política pública mudou quando do diálogo entre os atores implementadores e o Estado nos espaços de participação e de formulação das políticas públicas, conforme o apresentado no capítulo 4 sobre os dispositivos e ferramentas da Chamada pública, da Busca Ativa etc.; (2) a política pública promoveu mudança quando apropriada localmente para o fortalecimento de modos de ação que investiram em estratégias associativas, de luta pelo território, quando somou-se aos propósitos particulares de ação em torno de direito, cidadania e dignidade, conforme apresentado no capítulo 5 sobre “a padaria como ponto de encontro” e a “horta e água”; (3) a política pública mudou a política (ou criou possibilidade para) quando empoderou os atores sociais locais (o público) ou quando somou-se às estratégias de formação de jovens e de agricultores contribuindo para o processo de formação de capital social para o território. Entretanto, (4) a política pública também foi mudada pela política quando: foram estabelecidos mecanismos de controle, como o caso da “nota fiscal”, apresentado no capítulo 5; foram valorizados dispositivos que têm cristalizado modos de ação, como no caso da DAP; foram utilizados sistemas de gestão da informação no qual “os projetos produtivos são mais fáceis” de cadastrar que outros projetos; e quando os projetos produtivos foram moldados pela assistência técnica e extensão rural a partir de indicadores de sucesso do extensionista.

Finalmente, tendo esses elementos em vista, são possíveis duas últimas considerações. Uma refere-se à importância teórica e política de se dar visibilidade ao público, seus contextos

e demandas e também à agência de atores que não humanos nos estudos sobre territorialização da ação pública, considerando os movimentos de tradução e de controvérsias. E a outra se refere, evidentemente, à necessidade de existência de um Estado democrático e de direitos, no qual a ação pública possa ampliar sua característica de “sistema de ordem negociada” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 28) que não admite clientelismo nem voluntarismo político, no qual possa ser possível uma crescente adoção de instrumentos de democracia participativa. Quanto à continuidade do Plano Brasil Sem Miséria Rural e dos espaços de formulação e reformulação de política pública para o desenvolvimento rural brasileiro, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais bem sabem que para uma dúvida, e uma luta:

*Acho que uma dúvida que sempre paira é a continuidade disso, o como é que vai ser. O [contrato da] ATER Serra Geral não vai continuar. E se continuar, como vai ser? Um comentário que tenho é sobre a definição das famílias, que já veio pronta. Essa coisa de vir de cima pra baixo, não sei se deve continuar. Não ignorando isso, acho que a preocupação dos gestores é inserir famílias que estão realmente abaixo da linha da pobreza, mas acho que tem que haver um equilíbrio disso. Senão fica só com as famílias que estão abaixo da linha da pobreza, e elas acabam não interagindo na dinâmica que está na região, isso é importante. (...). A questão dos territórios, essa dinâmica dos territórios da cidadania é um espaço muito dominado pelos prefeitos, é difícil pra gente atuar, a gente começou a atuar no Serra Geral, tinha assento, nem sei se temos mais, a gente está saindo porque têm outros espaços no território que a gente consegue caminhar com o trabalho mais do que no próprio território da cidadania. Ele está muito nas mãos dos prefeitos e o cara chega lá com interesse em uma barragem... (trecho de entrevista: representante do CAA/NM, set./2013, destaque nosso).*

*[Daniela: agradeço pela aula que você me deu]. Que nada, aula é com o pessoal lá, quando você for lá você vai ver [no Quilombo do Gorutuba]. A gente que agradece. Tudo que coloquei aqui é tensionado no campo, nós somos pressionados no campo. Mas nossa proposta é a de construir, de construir a política pública, seja o Brasil Sem Miséria, que é essa específica, ou outra política pública. Nossa proposta é executar e propor (trecho de entrevista: cientista social, representante 3 ATER Gorutuba, CAA/NM, set./2013, destaque nosso).*

*O governo acha que o ciclo do Brasil Sem Miséria acabou. E diz que aquela publicação enorme é o fim! (...) [o livro Brasil Sem Miséria] acha que encerrou o programa como se encerrasse um ciclo. O pessoal já está provocando um debate [os movimentos sociais] dizendo que não encerrou não. O governo pode ter encerrado com as metas dele, com essa coisa do fomento e tal, mas não a luta e a demanda. O pessoal falou de fazer um balanço geral desse Plano, que foi tão rápido, construído lá dentro, através de uma postura mais crítica e pró-ativa, pensando na continuidade (trecho de entrevista: representante da ASA-Minas, abril/2015, destaque nosso).*

O clima de incertezas quanto à continuidade do Plano e do modo como serão conduzidas as ações de assistência técnica e extensão rural é bem provável que tenha se agravado com os últimos acontecimentos, isto é, com a redução de Estado, a extinção de ministérios, como a do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o abandono das políticas públicas da agricultura familiar, a reativação da velha extensão rural via a ANATER e a

diminuição das políticas sociais. Neste sentido, os processos de implementação de políticas públicas (e de que política pública?), assim como os elementos que envolvem a territorialização (e qual territorialização?) não se tratam de indagações abstratas, elas estão na ordem do dia e das preocupações sociais e políticas com o *avenir*. Portanto, se no ponto de partida, a pesquisa foi motivada por questões relacionadas à intervenção do Estado, em seus resultados ela conclui que é preciso expandir as formas de incorporação da sociedade civil organizada na implementação das políticas públicas e estar mais atento à efetividade e à autonomia de sua participação neste processo.



**Figura 36:** vazanteiros do rio São Francisco.

Fonte: Presidente do Colegiado Territorial da Serra Geral, 2011.



**Figura 37:** Casa de Farinha (1), Assentamento, Sítio Olho d'água, Bananeiras/PB, nov./2014.  
Fonte: Fotografia da autora.



**Figura 38:** Casa de Farinha (2), Assentamento, Sítio Olho d'água, Bananeiras/PB, nov./2014.  
Fonte: Fotografia da autora

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**. São Paulo, v.4, n.2, abril/junho 2000.

AGUILERA, Thomas. Innover par les instruments?: le cas du gouvernement des squats à Paris. In: HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. Cap. 14. p. 417-444.

AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. A quoi tient le succès des innovations? L'art de l'intéressement, Gérer et comprendre, **Annales des Mines**, 1988, 11, p. 4-17.

ALEMANY, Carlos. **Do extensionismo rural à transferência de tecnologia: análise dos projetos de assistência técnica**. Dissertação de mestrado, UFRRJ, Rio de Janeiro, 1988.

AMADA, Bajer Joma. L'action publique locale: du concept a la réalité. In: **La spécialisation fiscale, éléments de refondation de l'action publique locale**. Marseille: Université Aixmarseille 3, 2005. Cap. 2.

AMARAL FILHO, Jair do. Celso Furtado e a economia regional. In: **Celso Furtado e o século XXI**. SABOIA, J. CARVALHO, F de. (orgs). Barueri/SP: Manole, 2007.

ANASTASIA, Carla M. J. Potentados e Bandidos: os motins do São Francisco. **Revista do Departamento de História**. Belo Horizonte: UFMG, 1989. n. 9, p. 74-85.

ANAYA, Felisa. **De “encurralados pelos parques” a “vazanteiros em movimento”**: As reivindicações territoriais das comunidades vazanteiras de Pau Preto, Pau de Léguas e Quilombo da Lapinha no campo ambiental. 2012. 257 f. Tese (Doutorado) – Curso de Sociologia, Programa de Pós- Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

ARAÚJO, T. B. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. Apresentação no **II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas. **Resumo executivo**, jan. 2014, Brasília: MDA.

**ARTICULAÇÃO DO SEMI-ARIDO – Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido Brasileiro**: Segurança e Soberania Alimentar através do Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas. Um diálogo com o Plano Nacional de ATER da Articulação do Semiárido (ASA) encaminhado a SAF/MDA em 2010.

ATANCE, I. **Modelos de desarrollo local en la Unión Europea**: el programa LEADER, 2003.

BALBIM, R.; CONTEL, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**, p.25-48, 2013, v. 1 Brasília: IPEA.

BANCO CENTRAL DO BRASIL / CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **MCR 584**: Manual de crédito rural (MCR). Brasília, 2016. 483 p. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 2191, de 24 de agosto de 1995. **Crédito Rural - Institui O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília, DF, 24 ago. 1995.

BARBOSA, Rômulo Soares. Mineração no Norte de Minas Gerais: tensões e conflitos pelo acesso e uso da água. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros/MG, v. 11, p.43-50, jul. 2014.

BENAMOUZING, Daniel. Des idées pour l'action publique: instruments ou motifs cognitifs? In: HALPERN, Charlotte; LASCOURMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **L'instrumentation de l'action publique**: controverses, résistances, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. Cap. 2. p. 95-118.

BENHAIN, Y. Recompositions de l'État et coproduction de l'action publique. **European Journal of Turkish Studies**, 2015.

BHABHA, H.K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003.

BILLAUD, Jean-Paul. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014. Cap. 1. p. 43-54

BJUR, Wesley E.; SIEGEL, Gilbert B. Voluntary citizen participation in local government: quality, cost and commitment. **Midwest Review of Public Administration**, v. 11, n. 2, p. 135-149, jun. 1977.

BLOOR, David. Durkheim and Mauss revisited: classification and the sociology of knowledge, **Studies in the history and philosophy of science** 13: 267-297, 1982.

BONNAL, P. et al. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no agreste paraibano. IN: TONNEU, J.P.; SABOURIN, E. **Agricultura familiar**: interação entre política pública e dinâmicas locais. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 261-280.

BONNAL, P.; MALUF, R. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. IN: LIMA, E.; DELGADO, N. e MOREIRA, R. (org). Mundo rural IV, configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6882, de 12 de junho de 2009. **Institui, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, O Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar - Pronaf Sustentável, e Dá Outras Providências**.. BRASÍLIA, DF, 19 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.215 de 15 de junho de 2010a. **Regulamenta a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7492, de 02 de junho de 2011a. **Institui O Plano Brasil Sem Miséria.** Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7644, de 16 de dezembro de 2011c. **Regulamenta O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Instituído Pela Lei no 12.512, de 14 de Outubro de 2011.** Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8232, de 30 de abril de 2014. **Altera O Decreto Nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004, Que Regulamenta O Programa Bolsa Família, e O Decreto Nº 7.492, de 2 de Junho de 2011, Que Institui O Plano Brasil Sem Miséria..** Brasília, DF, 02 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8486, de 28 de dezembro de 1945. **Dispõe Sobre A Reorganização da Inspeção Federal de Obras Contra As Secas (I.F.O.C.S.), Que Passa A Denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (D.N.O.C.S.).** Rio de Janeiro, RJ, 4 jan. 1946.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8747, de 05 de maio de 2016. **Competência de Majorar Os Valores dos Benefícios e Os Valores Referenciais Para Caracterização de Situação de Pobreza Ou Extrema Pobreza.** Brasília, DF, 06 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8794, de 29 de junho de 2016. **Altera O Decreto no 5.209, de 17 de Setembro de 2004, Que Regulamenta A Lei Nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, Que Cria O Programa Bolsa Família, e O Decreto Nº 7.492, de 2 de Junho de 2011, Que Institui O Plano Brasil Sem Miséria, e Dá Outras Providências..** Brasília, DF, 30 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010b. **Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011b. **O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.** Brasília, DF, 17 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013. **Amplia O Auxílio Emergencial Financeiro.** Brasília, DF, 19 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 1649, de 19 de julho de 1952. **Cria O Banco do Nordeste do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 19 jul. 1952.

\_\_\_\_\_. Lei nº 175, de 07 de janeiro de 1936. **Regula O Disposto no Art. 177 da Constituição:** O plano systematico da defesa contra os efeitos das seccas nos Estados do Norte, de que trata o art. 177 da Constituição, comprehende. Rio de Janeiro, RJ, 7 jan. 1936.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959. **Institui A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.** Rio de Janeiro, RJ, 15 dez. 1959.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Chamada pública para seleção de entidade executora de assistência técnica e extensão**

rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza. Brasília: DATER/MDA, maio de 2011d, (documento digital nº 01).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Chamada pública para seleção de entidade executora de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza.** Brasília: DATER/MDA, junho de 2011e (documento digital nº 02).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Chamada pública da Diretoria de Políticas de Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ).** Brasília: DMRQ/MDA, novembro de 2011f (documento digital nº 03).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. (2005a). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento.** Brasília: SDT/MDA.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento.** Brasília: MDA/SDT, 2005.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 26, de 09 de maio de 2014. **Dispõe Sobre As Competências, Condições e Procedimentos Específicos Para A Emissão, Validação, Cancelamento e Exercício do Controle Social de Declaração de Aptidão Ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) - DAP.** Brasília: MDA, 14 maio 2014. p. 77-81.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 50, de 19 de dezembro de 2013. **Autorizar, em Caráter Precário, As Entidades Contratadas Para Prestarem Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural A Emitir Declarações de Aptidão Ao Pronaf - DAP.** Brasília: MDA, 20 dez. 2013.

BRITO, Isabel Cristina Barbosa de. **Ecologismo dos gerais: conflitos socioambientais e comunidades tradicionais no norte de minas gerais.** 2013. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. **L'année Sociologique**, Paris, n. 36, p.169-207, 1984. La sociologie des sciences et des techniques.

\_\_\_\_\_. Pour une sociologie des controverses technologiques. **Fundamenta Scientiae**, Paris, v. 2, n. 3/4, p.381-399, 1981.

\_\_\_\_\_. Science et société: le trois traductions. **Les Cahiers Du M.U.R.S: remettre la science en culture**, Paris, n. 42, p.57-71, 2003.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Agir das un monde incertain: essai sur la démocratie technique**, Paris: Le Seuil, 2001.

CALLON, Michel; LATOUR, Bruno. Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. IN:K. Knorr-Cetina; A. V. Cicourel (org). **Advances in social theory and methodology: toward and integration of micro and macro sociologies.** 1981, Boston: Routledge; Kegan Paul, p. 277-303.



CAPORAL, F. R. **Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas**. VII Congresso Brasileiro de Agroecologia. Fortaleza, 2011.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de ATER: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: **Assistência Técnica E Extensão Rural: Construindo o conhecimento Agroecológico**. Edições BAGASO. Manaus, 2006. P. 09-52.

\_\_\_\_\_. **A redescoberta da Assistência Técnica e Extensão Rural e a implementação da Pnater: nova âncora para a viabilização de acesso a políticas de fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: MDA/SAF/DATER, 2007b.

\_\_\_\_\_. As bases para a extensão rural do futuro: caminhos possíveis no Rio Grande do Sul. In: CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, DF: MDA/SAF/DATER, 2007a.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. Brasília, DF: 2005.

CAPORAL, F.R.; RAMOS, L.F. Da Extensão Rural Convencional à Extensão Rural Para o Desenvolvimento Sustentável: Enfrentar Desafios para Romper a Inércia. Brasília, DF: 2006.

CAZES-MILANO, P.; CHAPELON, M. Techniques et outils de gestion: un même concept? **Cahier n° 281**, 2000.

CEFAÏ, Daniel. *Porquoi se mobilise-t-on?* Les théories de l'action collective. Paris: Éditions La Découverte, 2007.

CHARVOLIN, Florian, **L'Invention de l'environnement en France**, Paris, La Découverte, 2003.

COLLINS, Harry. **Changing order: replication and induction in Scientific practice**. London: Sage, 1985.

COSTA, Patrícia Vieira da; MAFRA, Rafael D'aquino; BACHTOLD, Isabele Villwock. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 261-288.

D'ANGELIS FILHO, João Silveira; DAYRELL, Carlos Alberto. 2003. "Ataque aos Cerrados: a saga dos geraizeiros que insistem em defender o seu lugar" in: **Cadernos do CEAS**. Salvador: Centro de Estudos e Ação Social. n. 222, abr./jun.

DAYRELL, Carlos Alberto. **Geraizeiros e biodiversidade no Norte de Minas: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais**. 1998. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Maestria En Agroecologia y Desarrollo Rural Sostenible, Universidade Internacional de Andalucia, La Rábida, 1998.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**, Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, N. G.; et al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. **Relatório IICA**, Rio de Janeiro, dezembro 2007. 72p.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais. **ReGIS - Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, p. 48-66, 2015.

DELGADO, N.; LEITE, S. P. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. v.19. ed. Brasília: IICA, 2013. Cap. 4. p. 125-148. (Desenvolvimento Rural Sustentável).

DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, Nelson Giordano (org.). **Brasil rural em debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. Cap. 1. p. 28-79. (Coletânea de artigos).

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson (Comp.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 89-120. (Desenvolvimento rural sustentável).

DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. 2010. 275 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

DESCONSI, Cristiano. **Relatório de avaliação da execução das operações do Pronaf Semiárido**. Brasília: MDA, 2011. 29 p. (PNUD).

DESCONSI, Cristiano; PACIFICO, Daniela A.. Apropriação do microcrédito rural no Nordeste brasileiro: o papel dos animais no sistema produtivo e econômico das famílias no agreste pernambucano. **Revista Ideas: Interfaces em desenvolvimento, agricultura e sociedade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.195-220, jul./dez., 2014. Semestral.

DI MÉO, G. **Géographie sociale et territoires**. Paris: Nathan, 1998.

DUQUÉ, G e DINIZ, P C. Articulação do Semiárido e o desenvolvimento sustentável: uma experiência no nordeste do Brasil. In: DUQUE et al. Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais, 2005. CD-ROM.

DURAN, Patrice. Territorialisation. In: PASQUIER, Romain; GUIGNER, Sébastien; COLE, Alistair. **Dictionnaire des politiques territoriales**. Paris: Presses de Sciences Po, 2011. p. 475-482.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy, **World Development**, 24 (6), June 1996, p. 1119-1132.

FALCÃO, T.; COSTA, P. V. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria: IN: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

FAO/ONU. **Um enfoque para el desarrollo rural: desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)**. Roma: dirección de desarrollo rural, 2005.

FARARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento agrário em questão: do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAURE, Alain. Territoires/Territorialisation. In: BOUSSAGUET, Laurie et al (Org.). **Dictionnaire des politique publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 623-632.

FAVRET-SAAD, J. Être Affecté. Gradhiva. Revue d'histoire et d'archives de l'anthropologie, 1990, 8, p. 3-9.

FERREIRA, José. **Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial**. XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo. São Paulo: Anais, 2009. 21 p.

FLEURY, Lorena Candido. **Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira: a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte em Perspectiva**. 320 f. Tese (Doutorado) – Curso de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FOX, Jonathan. How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. **World Development**, Califórnia, v. 24, n. 6, p.1089-1103, 09 set. 1996.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p.101-138, 2007.

GOLDMAN, M. Os tambores dos mortos e os tambores dos vivos. Etnografia, antropologia e política em Ilhéus, Bahia. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, 2003, v.46, nº2.

GREGOLIN, Altemir. **Descentralização e municipalização: o caso da assistência técnica e extensão rural de Santa Catarina**. 1997. 423 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

GREIMAS, A. J. y COURTES, J. (1990). Actante. In: *Semiótica*. Dicionario razonado de la teoría del lenguaje. Madrid: Gredos.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

GUIMARÃES, Fábio M. S. DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. III, n.2, p.94-149, 1941. Trimestral. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/d\\_detalhes.php?id=7115](http://biblioteca.ibge.gov.br/d_detalhes.php?id=7115)>. Acesso em: 12 maio 2014.

GUIMARÃES, M. D. A. **Referências para um programa de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA/SDT/CONDRAF, junho, 2003.

HABERMAS, J. **Théorie de l'agir communicationnel**. Paris: Fayard, 1987.

HADDAD, Ana Estela et al. O Brasil Carinhoso e as políticas locais de desenvolvimento infantil: o caso do município de São Paulo com o programa São Paulo carinhosa. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 583-602.

HAESBAERT, R.. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. v. 1. 396p.

HALL, Peter A. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. IN: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure** 1997. Cambridge: Cambridge University Press. p. 174-207.

HALL, R.; TAYLOR, P. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **L'instrumentation de l'action publique**: controverses, résistances, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. 520p.

HEREDIA, Beatriz M. Alasia de. O campesinato e a plantation: a história e os mecanismos de um processo de exploração. In: NEVES, Delma Pessanha; SILVA, Maria Aparecida de Moraes (Org.). **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**: formas tuteladas de condição camponesa. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2008. Cap. 2. p. 39-68. (História social do campesinato brasileiro).

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análises. Capítulo 7 Desenvolvimento Rural. Brasília, DF, 2012. p. 247-311.

ITABORAHY, N. Z. A Geografia, o conceito do território e os processos de territorialização das comunidades quilombolas: Primeiras Aproximações. In: Encontro nacional dos geógrafos, 2010, Porto Alegre. **Anais do XVI Encontro de Geógrafos Brasileiros** - Porto Alegre Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB, 2010.

KISER, Larry L.; PERCY, Stephen L. The concept of coproduction and its implications for public service delivery. In: *Workshop in political theory and policy analysis*. San Francisco: Indiana University, abr. 1980. p. 13-16.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. Sociologia da ação pública. Maceió: EDUFAL, 2012, 244p.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Sociologie de l'action publique**: domaines et approches. Paris: Armand Colin, 2<sup>o</sup> édition, 2009.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Gouverner par les instrument**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004. 371 p. (Collection académique).

LASCOUMES, Pierre. Controverse. In: BOUSSAGUET, Laurie. **Dictionnaire des politique publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010b. p. 172-179.

\_\_\_\_\_. Traduction. In: BOUSSAGUET, Laurie. **Dictionnaire des politique publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 632-640.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

\_\_\_\_\_. **Petites leçons de sociologie des sciences**. Paris, La Découverte. Point Seuil, 2003.

LEITE, Sérgio Pereira et al. Políticas públicas, desenvolvimento territorial atores sociais no meio rural brasileiro. In: BRASIL. Nelson Giordano Delgado. Ministério do

Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Org.). **Brasil rural em debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. Cap. 10. p. 319-358. (Coletânea de artigos).

LEITE, Sérgio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. In: LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson (Comp.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 169-187. (Desenvolvimento rural sustentável).

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n.25, p. 31-64, jan./jun. 2006.

LORRAIN, Dominique. Administrer, gouverner, réguler, **Les Annales de la recherche urbaine**, 1998, 80-81, p. 85-92.

\_\_\_\_\_. Après la decentralization: l’action publique flexible, **Sociologie du travail**, 3, 1993, p. 285-304.

\_\_\_\_\_. La grande entreprise urbaine et l’action publique, **Sociologie du travail**, 37 (2), 1995, p. 199-220.

\_\_\_\_\_. Les pilotes invisibles de l’action publique: le désarroi du politique?. In: LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Gouverner par les instrument**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004. Cap. 4. p. 163-198. (Collection académique).

MAGALHÃES, Sandra Célia Muniz; LIMA, Samuel do Carmo. CENÁRIO DA REDE DE SAÚDE NO NORTE DE MINAS GERAIS. **Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, Local, v. 15, n. 8, p.245-258, 27 nov. 2012.

MAGALHÃES, Sônia Barbosa. **Lamento e Dor**. Uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. Belém, 2007. Tese (Doutorado), Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, Brasil; Universidade Paris 13, França, 2007.

MAGNAGO, Angélica Alves. A divisão regional brasileira – uma revisão bibliográfica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 65-92, out./dez. 1995.

MARSCHALL, Melissa J. Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 2, p. 231-244, jun. 2004.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova**, São Paulo, n°23, p.7-36, 1991.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. 1991. **História do Sertão Noroeste de Minas Gerais (1690-1930)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.

MÉGIE, Antonie. Mise en oeuvre. In: BOUSSAGUET, Laurie. **Dictionnaire des politique publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p.343-350.

MELO, Janine, et al, A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados . In: MELO, Janine. **A inclusão produtiva rural no Brasil Sem**

**Miséria:** o desafio da superação da pobreza no campo. 23. ed. Brasília: MDS, 2015. Cap. 5. p. 87-103. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.

Milton Santos *Metamorfoses do espaço habitado*, e em Santos e Silveira *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Portaria ministerial nº 09, de 18 de janeiro de 2012. **Institui a metodologia do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade Familiar de Produção – Pronaf Sustentável**.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura Familiar, (SAF) Departamento de Financiamento e Proteção da Produção (DFPP). **Metodologia de assistência técnica no Pronaf Sustentável**, 2009.

\_\_\_\_\_. **Apresentação do Plano Brasil Sem Miséria Rural**. Brasília: DATER/SAF/MDA, 2011. (Curso de capacitação de extensionista, Janaúba/MG, set./2011).

\_\_\_\_\_. **Balço das ações de Formação de Agentes de ATER realizadas pelo DATER/SAF/MDA de 2004 a 2009**. Brasília: DATER/SAF/MDA, 2010. (Produto de consultoria).

\_\_\_\_\_. **Manual de agente emissor de declaração de aptidão ao Pronaf**. Brasília: SAF/MDA, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, nº 23, 2015. 160p.

MIRANDA, R. S.; PIRAUX, M. Desenvolvimento territorial e sustentabilidade agrícola no agreste paraibano. BONNAL, Philippe (org.). Trajetória das políticas de desenvolvimento sustentável no meio rural no Brasil: olhares nacional e regional. Documento de trabalho Propocid, 2008. N. 10, p 43-53.

MOIDSON, Jean-Claude. **Du monde d'existence des outils de gestion**. Paris: SeliArslan, 1997.

MONCAYO, E. **Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia em perspectiva latinoamericana**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.

MORENO, L. **Desenvolvimento territorial: de um sentido ocidental às orientações coesivas para um meio rural inovador** Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, 2007.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2004.

NEVES, Delma Pessanha; SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil: formas tuteladas de condição camponesa**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2008. 261 p. (História social do campesinato brasileiro).

NOGUEIRA, Monica Celeida Rabelo. **Gerais a dentro e a fora: identidade e territorialidade entre Geraizeiros do norte de Minas Gerais**. 2009. 233 f. Tese (Doutorado) - Curso de Antropologia Social, Departamento de Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

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

OLINGER, Glauco. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis : EPAGRI, 1996, 523 p.

OLIVEIRA, Francisco de. A criação da SUDENE. In: **Caderno do Desenvolvimento**, v. 5, nº 7, Rio de Janeiro: outubro/2010.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, **Pólis**; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. **O processo de desenvolvimento de Montes Claros sob a orientação da SUDENE (1960-1980)**. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Programa de Pós-graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1996.

OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. O processo de formação de Montes Claros e da Área Mineira da SUDENE. In: OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de; RODRIGUES, Luciene (Org.). **Formação social e econômica do Norte de Minas**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2000.

OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de; RODRIGUES, Luciene (Org.). **Formação social e econômica do Norte de Minas**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2007.

OLIVEIRA, Tereza Cristina de et al. Construção de conhecimento agroecológico em ambientes de inovação no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria em Sergipe. In: 9º Congresso Brasileiro de Agroecologia. 2015, Belém. **Cadernos de Agroecologia** – ISSN 2236-7934 – Vol 10, Nº 3 de 2015. Belém: CBA-Agroecologia, 2015a.

OLIVEIRA, Tereza Cristina de et al. Protagonismo das mulheres nas unidades de experimentação agroecológica coletiva, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBMS) em Sergipe. In: 9º Congresso Brasileiro de Agroecologia. 2015, Belém. **Cadernos de Agroecologia** – ISSN 2236-7934 – Vol 10, Nº 3 de 2015. Belém: CBA-Agroecologia, 2015b.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-vic. Le territoire, la géographie et les sciences sociales: aperçus historiques et épistémologiques. In: VANIER, Martin. **Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2009. Cap. 2. p. 31-36. (Collection Espaces et Territoires).

PACÍFICO, Daniela A. **Impasses na transição para uma agricultura de base ecológica: o Projeto Café de Lerroville/PR**. 2008. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PACÍFICO, Daniela. A territorialização da ação pública: análise da implementação do Plano Brasil Sem Miséria Rural. IN: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 53, 2015, João Pessoa/PB. **Anais Eletrônicos**. João Pessoa/PB: Anais Eletrônicos - ISBN: 978-85-98571-13-3, 2015. p. 1 - 20. Disponível em:

<<http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.5&lng=P>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

PADIOLEAU, J. G. **L'Etat au concret**, Presses Universitaires de France, Paris. **1982**, 222p. (Collection Sociologies).

PALIER, B., SUREL, Y. Les 'trois i' et l'analyse de l'État en action. **Revue Française de Science Politique**. Paris, v.55, n.1, p. 7-32, 2005.

PAULA, Andréa Maria Narciso Rocha de et al. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: CONTRIBUIÇÕES PARA OUTRO DESENVOLVIMENTO. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros/mg, v. 13, n. 0, p. 69-76, jul. 2013.

PEIXOTO, Marcus. Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação. **Texto para discussão 48**. Brasília, 2008.

PERAFÁN, M. E. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia**. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – UnB, Brasília, 2007.

PEREIRA JUNIOR, José de Sena. **A nova delimitação do Semiárido**. Biblioteca digital da camera dos deputados, Brasília, 2007.

PERICO, Rafael Echeverri. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009. 209 p.

PERIDES, Paulo Pedro. A divisão regional do Brasil de 1968: propostas e problemas. **Revista do Departamento de Geografia**, Sao Paulo, v. 7, p.87-95, 1994. Anual. Disponível em: <<http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/view/239/218>>. Acesso em: 12 maio 2014.

PESTOFF, Victor. Citizens and co-production of welfare services. **Public Management Review**, v. 8, n. 6, p. 503-519, 2006.

PETTAN, K. B. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: percepções e tendências**. 2010. 393 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

PINSON, Gilles. Le projet urbain comme instrument d'action publique: le désarroi du politique?. In: LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Gouverner par les instrument**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004. Cap. 5. p. 199-236. (Collection académique).

PINTO, Leonardo De Barros. **A Importância da Diversidade entre os Iguais: um estudo de caso da assistência técnica e extensão rural em um assentamento no Pontal do Paranapanema-SP**. 2005. 137 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual De Campinas, Campinas, 2005.

PROJETO-SUPORTE Serra Geral. **Rede de parcerias para o desenvolvimento sustentável do Território da Cidadania Serra Geral no 'Plano Brasil Sem Miséria'**. Sete Lagoas/MG: Embrapa, 2012. 29 p. (Chamada 09/2012 - Ações para apoiar o Plano Brasil Sem Miséria no Semiárido brasileiro).

QUEDA, Oriowaldo. **A extensão rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola**. Dissertação de mestrado, CPDA, UFRRJ, 1987.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.



RAMOS, N. e DUQUE G. Falas e práticas da convivência com o Semiárido. In: Reunião brasileira de antropologia, 25, 2006

RATZEL, F. **Geografia do homem**. In: Ratzel. MORAES, A. C. R. (Org.). São Paulo SP: Ed. Ática, 1990. (Col. Grandes Cientistas Sociais).

RAYNAUT, Claude. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014. Cap. 2. p. 55-78.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013. 267 p.

REIS, J. **Uma epistemologia do território**. Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2005. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/226/226.pdf>. Acesso em fev. de 2010.

RETAILLÉ, D. **Le monde du geographe**. Paris: Presses de Sciences Po, 1997.

RIBEIRO, Alexandre Coimbra; ANDION, Carolina; BURIGO, Fábio. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 119-140, 2015.

RODRIGUES, C. M. **Conceito de Seletividade de Políticas Públicas e sua Aplicação no Contexto da Política de Extensão Rural no Brasil**. In: Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

ROSSI, M.; CENERINI, C. **A facilitação territorial para o desenvolvimento territorial participativo e negociado**. Roma: FAO, 2007.

SACK, R. **Human Territoriality: its theory and history**, Cambridge: University Press, 1986.

SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: **Anais do XXXIV ENANPAD**. Rio de Janeiro: Anpad, 2010. CD-ROM.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos; SILVA, Ricardo dos Santos. Desenvolvimento regional no Norte de Minas Gerais. In: **Encontro anual da ANPOCS**, nº. 35, 24 a 28 de outubro de 2011. Desenvolvimento regional no Norte de Minas Gerais. São Paulo: 2011.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos; SOUTO, Karine Gomes dos Santos. O desenvolvimento no Norte de Minas na perspectiva da SUDENE. **Desenvolvimento Social**, Montes Claros/MG, v. 1, n. 12, p.69-78, 09 set. 2014.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A. **Abordagem e concepções de território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago do Chile: RIMISP, 2003.

SCHRÖDER, Monica; CAMBOIM, Iorrana. Combate à pobreza e políticas públicas: inovação institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobres. In: MELO, Janine. **A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. 23. ed. Brasília: MDS, 2015. Cap. 5. p. 17-31. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.

SÉLIMANOVSKI, Catherine. **La frontière de la pauvreté**. Rennes: PUR, 2008.

SENRA, K. V. **Desenvolvimento e território**. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil. Santiago, Chile. CEPAL-ILPES/GTS, 2007.

SEPÚLVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI, R.; PORTILLA, M. **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San José, Costa Rica: IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 2003.

SILVA, R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Tese (doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília (DF), 2006.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. In: BRASIL. Rogério Boueri. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 4. p. 117-146.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: BRASIL. Rogério Boueri. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013a. Cap. 3. p. 89-116.

SILVA, Thatiane Paraíso da; BARBOSA, Rômulo Soares. Plantações de eucalipto em Minas Gerais no contexto dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo. **Vista Vitas: Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade**, Niterói/RJ, v. 7, n. 3, p.1-18, ago. 2013.

SYRETT, S. **Local development: restructuring, locality and economic initiative in Portugal**. Aldershot: Avebury, 1995.

TAVARES, Edson Diogo. O enfoque agroecológico como base para a ação em políticas públicas de inclusão produtiva de agricultores familiares. In: X Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção. **Anais**, 2014, p. 747-752.

TECCHIO, Andréia; CAZELLA, Ademir Antônio. Políticas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza rural no Território Meio Oeste Contestado (SC). In: LEITE, Sérgio Pereira. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de casos**. Brasília: IICA, v.20. 2013. Cap. 1. p. 37-74. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

THIOLLENT, Michel. Anotações críticas sobre difusão de tecnologia e ideologia da modernização. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília, v. 1, n. 1, p.43-51, 09 set. 1984.

TURCO, Angelo. Topogenèse: la généalogie du lieu et la constitution du territoire. In: VANIER, Martin. **Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2009. Cap. 3. p. 45-56. (Collection Espaces et Territoires).

VAILLANCOURT, Yves. Social economy in the co-construction of public policy. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 80, n. 2, p. 275-313, 2009.

VAZQUEZ BARQUERO, A. Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno? **Cuaderno del CLAEH**. Montevideo, n.78/79, abril, 1997.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 3, n. 5, p.5-19, set. 2002.

VERDEJO, Miguel Expósito. **Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP**. Brasília: MDA, 2006. 62 p.

WAGNER, Alfredo. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. In: BRASIL. Nelson Giordano Delgado. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Org.). **Brasil rural em debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. Cap. 4. p. 137-213. (Coletânea de artigos).

ZUINDEAU, Bertrand. **Développement durable et territoire**. Villeneuve d'Asq (Nord): Presses Universitaires du Septentrion, 2000.