



**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFH  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**

Tabajara Marcondes

**DESENVOLVIMENTO RURAL E PROTAGONISMO SOCIAL:  
O CASO DO PROJETO MICROBACIAS 2 DE SANTA  
CATARINA.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Sociologia Política.  
Linha de Pesquisa: Meio ambiente e desenvolvimento rural e urbano  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Ignez Silveira Paulilo

Florianópolis

2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da  
Universidade Federal de Santa Catarina

M321d Marcondes, Tabajara

Desenvolvimento rural e protagonismo social [dissertação] :  
o caso do projeto Microbacias 2 de Santa Catarina / Tabajara  
Marcondes ; orientadora, Maria Ignez Silveira Paulilo. -  
Florianópolis, SC, 2011.

180 p.: il., tabs., mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de  
Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia política. 2. Políticas públicas - Santa  
Catarina. 3. Desenvolvimento rural - Santa Catarina. 4.  
Capital social - Santa Catarina. 5. Comunidades agrícolas. 6.  
Posse da terra - Santa Catarina. I. Paulilo, Maria Ignez  
Silveira. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa  
de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

CDU 316



**Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Campus Universitário - Trindade  
Caixa Postal 476  
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil  
E-mail: [ppgsp@cfh.ufsc.br](mailto:ppgsp@cfh.ufsc.br)

**Desenvolvimento Rural e Protagonismo Social: o caso do Projeto  
Microbacias 2 de Santa Catarina.**

**Tabajara Marcondes**

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores:

Prof.ª Dr.ª Maria Ignez Silveira Paulilo  
(PPGSP/UFSC) - Orientadora

Prof.ª Dr.ª Marcia da Silva Mazon  
(PPGSP/UFSC)  
Membro

Prof. Dr. Luiz Carlos Mior (Epagri/SC)  
Membro

Prof. Ricardo Virgílio da Silva  
Coordenador

FLORIANÓPOLIS (SANTA CATARINA), SETEMBRO DE 2011.

Fone (48) 3721-9253 Fax: (48) 3721-9098

<http://www.sociologia.ufsc.br/>



## AGRADECIMENTOS

À Epagri, por propiciar a privilegiada oportunidade de voltar à universidade.

Aos colegas e ex-colegas do Projeto Microbacias 2, sempre atenciosos diante de qualquer pergunta e pedido de apoio.

Aos colegas de trabalho do Epagri-Cepa pelo companheirismo constante. Um agradecimento especial às colegas Telmelita, pelo apoio com a bibliografia, e Marcia Mondardo, pelas disponibilização/geração das tabelas das pesquisas de campo do Microbacias 2.

Aos funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), pela ótima convivência e pela oportunidade do aprendizado. Um agradecimento especial à Albertina Volkmann, sempre atenciosa em todas as minhas solicitações.

Aos colegas de turma de mestrado e do Núcleo de Agricultura Familiar (NAF), companheiros sempre generosos. Um agradecimento especial à Kelem Rosso, pela colaboração na editoração do trabalho final.

Aos professores, Lígia Helena Hahn Lüchmann, pelas sugestões na banca de qualificação do projeto, e Valmir Luiz Stropasolas, pelas sugestões na banca, mas, especialmente, por ser um amigo para todas as horas.

À professora Maria Ignez Silveira Paulilo, pelas orientações acadêmicas e as relacionadas às “humanidades”, estas decisivas para que eu terminasse essa dissertação.

À minha mãe Isaura (in memoriam), pelos ensinamentos para a vida.

Aos filhos Iran, Letícia e Lucas, pela tranquilidade que dão aos pais e pela amorosidade.

À companheira Leta, com quem, desde 1982, compartilho meus piores e melhores momentos; mesmo quando os melhores escasseiam não deixa de ser uma grande companheira, pelo que sou muito grato.



## RESUMO

O objeto de estudo dessa dissertação foi o Projeto Microbacias 2, uma política pública de desenvolvimento rural do governo de Santa Catarina, que contemplou mecanismos de participação social em diferentes níveis e que tinha como pressuposto que esses mecanismos, juntamente com outras ações, funcionariam como meios de criação e de potencialização de capital social nas comunidades beneficiárias do Projeto. O objetivo geral deste trabalho é o de identificar possíveis correlações entre algumas ações do Projeto e a formação e/ou potencialização do capital social do público sob sua área de intervenção, de maneira especial nas 19 microbacias escolhidas para serem monitoradas durante a sua execução. A análise parte do pressuposto de que, em contextos como o do espaço rural catarinense, caracterizado por grande diversidade econômica, política e social, por crescentes dificuldades impostas pelos mecanismos de mercado, e por limitações estruturais para que indivíduos e grupos sociais se expressem na esfera pública, uma política pública com as características desse Projeto, particularmente a estrutura deliberativa criada em âmbito de microbacias hidrográficas, pode constituir-se num importante mecanismo de ampliação de formas de organização social, de qualificação da diversidade de interesses sociais presentes num ambiente heterogêneo como o do meio rural catarinense e, conseqüentemente, de construção de referências para o aprimoramento das ações das organizações públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural. A análise também leva em conta que essa diversidade econômica, política e social e a ação convencional dos agentes públicos significam importantes limites às políticas públicas de viés participativo. A hipótese de trabalho, de que o Projeto Microbacias 2 estimulou a formação de capital social e o empoderamento das comunidades rurais trabalhadas, foi confirmada apenas parcialmente: são significativas as evidências de que o Projeto estimulou a ampliação e a formação de capital social, mas constata-se que o empoderamento das comunidades rurais ficou longe de se concretizar e a ação política da quase totalidade delas continua dependente de agentes externos.

**Palavras-chave:** políticas públicas, desenvolvimento rural, capital social, empoderamento.





## **ABSTRACT**

### **SOCIAL AND RURAL DEVELOPMENT LEADERSHIP: THE CASE OF MICROBASINS 2 PROJECT OF SANTA CATARINA**

The subject matter of this dissertation was the Microbasins 2 Project, a public policy of rural development of Santa Catarina government, which included mechanisms of social participation at different levels and had the assumption that these mechanisms, along with other actions, would work as a way of creation and enhancement of social capital in benefiting communities of the Project. The general aim of this paper is to identify possible correlations between some actions of the Project and the formation and/or enhancement of social capital of the public in its area of intervention, particularly in the 19 microbasins selected to be monitored during its implementation. The analysis assumes, in contexts such as rural areas of Santa Catarina, characterized by great diversity in economic, political and social areas, by increasing challenges posed by market mechanisms, and by structural limitations for individuals and social groups to express themselves in the public sphere, a public policy with the characteristics of this Project, particularly the deliberative structure created in the context of microbasins, may constitute itself in an important mechanism of expanding forms of social organization, qualification of diversity of social interests present in an heterogeneous environment like the rural areas of Santa Catarina and, therefore, of construction of references to the improvement of actions of public organizations aimed at promoting rural development. The analysis also takes into account that this economic, political and social diversity and the conventional action of public policies mean important limits to public participation with participative bias. The work hypothesis, that Microbasins 2 Project stimulated the formation of social capital and empowerment of the manipulated rural communities, was confirmed only partially: the evidences that the Project stimulated the magnifying and the formation of social capital are significant, but evidence that the empowerment of the agricultural communities was far from materialize itself and the political action of almost the totality of them continues dependent of external agents.

**Keywords:** public policy, rural development, social capital, empowerment.



## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

Acaresc - Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina  
Acarpesc - Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina  
ADM - Associação de Desenvolvimento da Microbacia  
Animador - Agente de Desenvolvimento Municipal  
AP - Áreas de Proteção  
Ater - Assistência Técnica e Extensão Rural  
Beneficiários - Público enquadrado nos critérios definidos pelo projeto  
Besc - Banco do Estado de Santa Catarina  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
Casan - Companhia Catarinense de Água e Saneamento  
CCE - Comissão Coordenadora Estadual  
CCM - Comissão Coordenadora Municipal  
CCR - Comissão Coordenadora Regional  
Cederural - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural  
Cidasc - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina  
Ciram - Centro Integrado de Informações de Recursos Ambientais de Santa Catarina  
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica  
Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPPA - Companhia de Polícia de Proteção Ambiental  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
E.A. - Estabelecimento Agropecuário  
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
Empasc - Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A.  
Epagri - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A  
Facilitador - Agente de Desenvolvimento de Microbacias  
Faesc - Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina  
FAO - Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)  
Fatma - Fundação do Meio Ambiente  
FDR - Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural  
Fetaesc - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina  
Fundir - Fundo de Inversões Rurais do Microbacias 2

GAM - Grupo de Animação da Microbacia  
IASC - Instituto de Apicultura de Santa Catarina  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Incrá - Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
Instituto Ceba/SC - Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina  
Ipardes - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
LAC - Levantamento Agropecuário Catarinense  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MBH - Microbacia Hidrográfica  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Ocesc - Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina  
ONG - Organização Não Governamental  
PDM - Plano de Desenvolvimento Municipal  
PDMH - Plano de Desenvolvimento da Microbacia Hidrográfica  
Pest - Parque Estadual da Serra do Tabuleiro  
Planac - Plano Agropecuário Catarinense  
POA - Plano Operativo Anual  
Prapem/Microbacias 2 - Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural  
Projeto Microbacias 1 - Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas  
Projeto Microbacias 2 - Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural  
SAR - Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural  
SDA - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura  
SDM - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
SDS - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente  
SEE - Secretaria Executiva Estadual do Projeto  
SEM - Secretaria Executiva Municipal do Projeto  
SER - Secretaria Executiva Regional do Projeto  
Sibrater - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Udesc - Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Mapa dos municípios das 19 Microbacias monitoradas.....30

Figura 2- Estrutura deliberativa e executiva do Prapem/Microbacias 2.....61

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Santa Catarina - Utilização da área dos estabelecimentos agropecuários (E.A.) - 1970/2006.....	54
Tabela 2 - Santa Catarina - Pessoal ocupado nos E.A. em 31/12 - 1970/2006.....	55
Tabela 3 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Maracanã/Sombrio.....	94
Tabela 4 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Arroio São José/Frei Rogério.....	95
Tabela 5 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Arroio Bonito/Abdon Batista.....	97
Tabela 6 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio do Tigre/Canoinhas.....	99
Tabela 7 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Córrego Tarumãzinho/Águas Frias.....	101
Tabela 8 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Volta Grande/Alto Bela Vista.....	102
Tabela 9 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Armazém/Urussanga.....	103
Tabela 10 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Alto Cubatão/Águas Mornas.....	105
Tabela 11 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Canoas/Camboriú.....	106
Tabela 12 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Ribeirão Doze Passos/Ouro.....	108
Tabela 13 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Itapocu/Araquari.....	110
Tabela 14 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Mato Escuro/Palmeira.....	111
Tabela 15 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Concórdia/Lontras.....	114
Tabela 16 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Lajeado/Bom Jardim da Serra.....	115
Tabela 17 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Bonito 1/Novo Horizonte.....	116
Tabela 18 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Baixo Macaco Branco/Itapiranga.....	118
Tabela 19 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Bom Retiro/São Ludgero.....	120
Tabela 20 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Arroio Trinta/Arroio Trinta.....	121
Tabela 21 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Baía/Ponte Serrada.....	122

Tabela 22 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: 19 microbacias monitoradas .....	125
Tabela 23 - Comparativo do nível de associativismo dos beneficiários e não- beneficiários do Projeto - 2008 .....	126
Tabela 24 - Comparativo de criação ou fortalecimento dos trabalhos em grupo - 2008 .....	130





## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 - PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 - JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>25</b>
<b>1.3 - OBJETIVOS.....</b>	<b>27</b>
<b>1.4 - METODOLOGIA .....</b>	<b>27</b>
<b>2 - ANTECEDENTES SOBRE A AGRICULTURA E O SURGIMENTO DO MICROBACIAS 2.....</b>	<b>38</b>
<b>2.1 - A “MODERNIZAÇÃO” DA AGRICULTURA BRASILEIRA .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 - A “PÓS-MODERNIZAÇÃO” DA AGRICULTURA BRASILEIRA .....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.1 - Uma “nova” relação entre o Estado e a agricultura .....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.2 - O reconhecimento da agricultura familiar e o advento do Pronaf .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 - O CASO DE SANTA CATARINA .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.1 - A “modernização” da agricultura e as especificidades locais .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.2 - O Projeto Microbacias 1.....</b>	<b>55</b>
<b>2.4 - O PROJETO MICROBACIAS 2 .....</b>	<b>58</b>
<b>2.4.1 – O contexto do surgimento .....</b>	<b>58</b>
<b>2.4.2 - A forma de concepção.....</b>	<b>60</b>
<b>2.4.3 - As estruturas de execução .....</b>	<b>61</b>
<b>2.4.3.1 - A estrutura deliberativa .....</b>	<b>62</b>
<b>2.4.3.2 - A estrutura executiva .....</b>	<b>66</b>
<b>2.4.4 - Os municípios e públicos prioritários, as linhas de ação e a construção participativa do projeto.....</b>	<b>67</b>
<b>3 - CAPITAL SOCIAL COMO REFERENCIAL TEÓRICO DE ANÁLISE.....</b>	<b>70</b>
<b>3.1 - O TRABALHO DE HIGGINS.....</b>	<b>71</b>
<b>3.2 - O TRABALHO DE SAAVEDRA E BOLÍVAR ESPINOZA..</b>	<b>77</b>
<b>3.3 - A INICIATIVA DE CAPITAL SOCIAL DO BANCO MUNDIAL .....</b>	<b>84</b>
<b>3.4 - O CAPITAL SOCIAL E A HIPÓTESE DO TRABALHO.....</b>	<b>90</b>

<b>4 - OS RESULTADOS DAS PESQUISAS DE CAMPO .....</b>	<b>93</b>
<b>4.1 - A REPERCUSSÃO DO PROJETO NAS 19 MICROBACIAS MONITORADAS .....</b>	<b>93</b>
<b>4.2 - O PROJETO MICROBACIAS 2 E O CAPITAL SOCIAL: RESPONDENDO ÀS QUESTÕES DE PESQUISA .....</b>	<b>122</b>
4.2.1 - Indicador de grupos e redes .....	123
4.2.2 - Indicador de confiança e solidariedade.....	127
4.2.3 - Indicador de ação coletiva e cooperação.....	129
4.2.4 - Indicador de coesão e inclusão social .....	131
4.2.5 - Indicador de empoderamento e ação política.....	132
<b>5 - CONCLUSÕES .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXO – QUESTIONÁRIO INTEGRADO PARA MEDIR CAPITAL SOCIAL.....</b>	<b>153</b>

# 1 - INTRODUÇÃO

O longo período de experiência profissional em organizações do setor público agrícola catarinense<sup>1</sup> permitiu-me acompanhar as significativas alterações na agricultura e no espaço rural de Santa Catarina. Ao longo dessas quase três décadas, não foram poucas as oportunidades e exigências para realizar reflexões sobre a natureza e as tendências dessas mudanças; para observar as variações nas políticas públicas; para ver mudanças organizacionais no aparato do Estado; para participar de avaliações de políticas públicas; para participar de estudos e análises setoriais; para observar variações na intensidade das relações entre o Estado e as organizações representativas do meio rural; e, especialmente, para acompanhar a intensificação das manifestações acerca da (in)capacidade do Estado para influenciar nos “destinos” do espaço rural catarinense. Isto se deu de forma mais expressiva nos anos mais recentes e um fato a se destacar sobre essas manifestações é a sua origem em pessoas e/ou organizações com distintas convicções acerca do papel do Estado em relação ao espaço rural, algumas do próprio setor público agrícola estadual.

Em 2007, diante da oportunidade para participar do Programa de Pós-Graduação da Epagri, e analisando as linhas de pesquisa Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), vislumbrei a oportunidade de aprofundar as reflexões acerca dessas mudanças, mas de maneira acadêmica e a partir de algum referencial teórico. Partindo da convicção de que as políticas públicas ainda podem desempenhar importante papel para o desenvolvimento rural catarinense, e de que isto está estreitamente relacionado não só com os objetivos, mas também com a sua forma de operacionalização, diante da necessidade de apresentar um Projeto de Pesquisa para o ingresso no curso optei por estudar o “Projeto Microbacias 2”, programa cuja operacionalização e resultados dependeriam muito de um nível de envolvimento comunitário que poucas políticas públicas anteriores alcançaram ou mesmo tiveram como objetivo que merecesse esforços de maior relevância.

O ingresso no PPGSP, os conteúdos estudados, alguns trabalhos realizados em disciplinas cursadas e a participação no Núcleo de

---

<sup>1</sup> De janeiro/1984 a junho/2005, trabalhando no Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina (Instituto Cepa) e, posteriormente, a partir de julho/2005, trabalhando na Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (Epagri), que incorporou o Instituto Cepa à sua estrutura.

Estudos Sobre Agricultura Familiar, consolidaram a convicção acerca do peso das políticas públicas na promoção do desenvolvimento rural e da relevância do “Projeto Microbacias 2” como objeto de pesquisa para analisar alguns limites e potencialidades da ação do Estado. De maneira especial pelo fato deste Projeto ter como uma de suas diretrizes fundamentais a idéia de que a participação social é condição indispensável para a eficácia das políticas públicas de desenvolvimento rural.

## 1.1 - PROBLEMÁTICA

Uma breve análise da história brasileira mostra que, entre os anos 1930 e 1980, a agricultura recebeu tratamentos bastante distintos do Estado; houve momentos de quase indiferença combinados com os de substancial apoio. Ainda assim, o fato comum deste período é que a visão hegemônica pensava na agricultura apenas a serviço de um projeto de desenvolvimento fundamentado no setor urbano-industrial, sem grandes preocupações com a diversidade econômica, social e cultural do espaço rural e com a possibilidade de considerar a agricultura como importante protagonista do processo de desenvolvimento nacional (MUELLER, 1983 e GONÇALVES NETO, 1997).

Os anos de 1990 são como um divisor de águas. Aumenta a visibilidade da agricultura como protagonista do processo de desenvolvimento brasileiro e, no âmbito do Estado, surgem as primeiras tentativas mais efetivas de implementar ações públicas que levam em conta a diversidade social e econômica do espaço rural brasileiro (VEIGA, 1998 e 2001).

Paralelo a isso, face à ampliação/recuperação das instituições democráticas e a intensificação dos questionamentos acerca da excessiva centralização político/administrativa ocorrida durante o período ditatorial mais recente (1964/1985), observam-se alguns esforços mais sistemáticos para reduzir o distanciamento político entre o Estado e a sociedade civil organizada.

No caso da agricultura, é nesse contexto que um segmento que tradicionalmente era conhecido como “pequeno produtor”, “agricultura de subsistência”, muitas vezes citados pejorativamente, é reconhecido não apenas por representar uma forma específica de produção, mas também como uma categoria política que, desde então, se consolida sob o termo de Agricultura Familiar (SCHNEIDER, 2009).

Assim, as políticas agrícolas passam a contemplar dois aspectos pouco observados até então. O primeiro é a ampliação na diferenciação

do seu público; o segundo é a tentativa de alteração no seu padrão de gestão. Em relação à diferenciação do público do campo, o Estado passa a reconhecer explicitamente que a agricultura envolve diferentes segmentos sociais e que, por relevar esta segmentação, as políticas agrícolas vinham sendo seletivas e excludentes. A política de crédito rural, por exemplo, um dos principais instrumentos da modernização da agricultura brasileira, que privilegiava, sobretudo, os médios e grandes produtores e os segmentos produtivos e regiões mais estruturados, passa a contemplar públicos e regiões excluídos historicamente. No que diz respeito à alteração no padrão de gestão das políticas públicas, abrem-se as primeiras possibilidades de que a sociedade civil, particularmente através dos seus setores representativos mais organizados, participe ativa e sistematicamente de decisões normalmente tomadas exclusivamente no interior do Estado, dando impulso a um período de iniciativas para reduzir as tradicionais fronteiras entre o Estado e a sociedade no Brasil.

Em âmbito nacional, esses dois aspectos se materializaram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Nacional (Pronaf)<sup>2</sup>, iniciado em 1996, que além de definir um público alvo específico e antes menosprezado, os agricultores familiares, procura estabelecer uma relação Estado/Sociedade diferente da tradicionalmente observada. Essa tentativa de estabelecer uma nova relação estava presente particularmente no Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais, que estabeleceu como uma das condições fundamentais para que os estados e municípios selecionados recebessem os recursos previstos, a formação, ou a reestruturação para os casos onde já existissem, de conselhos estaduais e municipais, com representações paritárias entre organizações públicas e as representações da sociedade civil, com destaque para os agricultores familiares, que deveriam exercer estreito controle social sobre o programa, especialmente em âmbito municipal, através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Esses dois aspectos deram certo ineditismo ao Pronaf e transformaram-no num objeto de análise de grande interesse para vários estudiosos da ruralidade brasileira, sob diversos enfoques teóricos. Mattei (2006) faz uma vasta pesquisa acerca destes estudos e procura

---

<sup>2</sup> O Pronaf foi concebido com quatro linhas de ação: crédito Rural, apoio à infra-estrutura e serviços municipais, negociação de políticas públicas, apoio a assistência técnica, extensão rural e à pesquisa agropecuária. Um pequeno detalhamento sobre essas quatro linhas é encontrado no capítulo 2 desta dissertação. Para conhecer algumas análises sobre essas linhas do Pronaf ver, entre outros, Mattei (2006).

identificar alguns dos principais aspectos presentes nas análises acadêmicas realizadas sobre o Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais. Entre tantas outras conclusões, considera que estas análises indicaram que o processo de sua gestão social teve um caráter burocrático e que os agentes envolvidos tiveram uma visão muito restrita do que deve ser a democratização de uma política pública e do que significa a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Portanto, a descentralização político-administrativa e a gestão democrática eram processos ainda em construção, mas com claras limitações em termos da participação efetiva dos agricultores familiares, que deveriam ser os principais protagonistas nos processos decisórios relacionados às ações municipais do programa.

A análise de Abramovay (2001), que passou a ser uma das importantes referências para estudos sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) do Pronaf, não apresentou conclusões muito diferentes. A partir de um trabalho do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e de uma pesquisa sobre alguns conselhos municipais do Rio Grande do Sul, Abramovay confirmou as suas hipóteses sobre os limites dos CMDR ante sua missão, dizendo que a sua forma de criação, os seus modos de funcionamento e o alcance das suas ações não estimularam o cumprimento das suas funções básicas. Segundo seus estudos, o critério de escolha dos municípios burocratizou os conselhos e fez deles meros supervisores da aplicação de recursos federais pelo poder local. Além disto, também concluiu que as representações sociais e o corpo técnico envolvidos nos CMDR estavam pouco preparados para os desafios do desenvolvimento rural. Assim, apesar da virtude de conseguir institucionalizar um espaço específico para discutir as políticas para a agricultura familiar, o Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais não conseguiu superar as dificuldades para que essas políticas se complementassem, para que os agentes locais estabelecessem ações inovadoras de desenvolvimento rural e para que os CMDRs cumprissem o papel deles esperado: descobrir e alavancar potenciais de desenvolvimento que os tradicionais mecanismos de mercado são incapazes de mobilizar, especialmente nas regiões menos favorecidas.

Em relação às possibilidades de gestão social das políticas públicas, mas tratando especificamente do setor público agrícola catarinense, também existem trabalhos com conclusões próximas a essas destacadas a partir dos trabalhos de Mattei e Abramovay. O trabalho de Rover e Seibel (1998), que analisou as possibilidades de participação de diferentes atores sociais nos projetos de proposição de políticas para a

agricultura familiar em Santa Catarina, apontou várias limitações conceituais e empíricas para uma participação qualificada e um efetivo controle social. A avaliação do Projeto Microbacias 1<sup>3</sup> realizada pelo Instituto Cepa (1999) indicou que os mecanismos de participação social não funcionaram adequadamente; por razões como a precariedade e o limitado poder deliberativo das estruturas sociais em que deveriam se apoiar, o enfoque eminentemente tecnológico-produtivo do projeto, e a pouca capacidade dos executores para envolver as famílias rurais. Ainda sobre o Projeto o Microbacias 1, mas como estudo de caso, Dorigon (1997) conclui que “o Projeto não conseguiu agregar alguns atores importantes e que houve uma frágil consolidação da rede porque os interesses dos atores convergiram apenas parcialmente em torno do Projeto, com envolvimento em graus diferenciados”.

Com esse insucesso das políticas públicas e/ou das organizações públicas que se propuseram a desencadear processos de protagonismo/control social, refletido na convergência das conclusões dos trabalhos citados, além da ineficácia da maioria dos conselhos “rurais” criados em massa no transcorrer dos anos de 1990, seria normal esperar não apenas redução na relevância acadêmica da temática, como, e especialmente, desinteresse dos segmentos sociais e de agentes do Estado na construção de outras possibilidades.

Este não foi o caso de Santa Catarina, onde, no transcorrer da segunda metade dos anos de 1990, em plena “crise” de confiança em relação às políticas públicas participativas, estava sendo concebido o Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural Prapem/Microbacias 2, corriqueiramente citado apenas como Projeto Microbacias 2.

Com financiamento do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), comumente chamado de Banco Mundial, esse é um projeto do governo de Santa Catarina que estava inicialmente previsto para abranger 880 microbacias hidrográficas distribuídas por quase todos os 293 municípios catarinenses. Esse número representa cerca da metade das microbacias existentes no estado e uma área territorial com aproximadamente 105 mil famílias rurais. Foi previsto

---

<sup>3</sup> Alguns detalhes sobre o objetivo, o período de execução, a abrangência e algumas limitações apontadas pela avaliação deste projeto estão no capítulo 2.

para ser executado de 2002 a 2008<sup>4</sup> e esteve sob a responsabilidade de várias organizações públicas do governo estadual: Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural e suas empresas vinculadas Epagri, Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc) e Instituto Cepa/SC; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente e sua vinculada Fundação do Meio Ambiente (Fatma); e a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental; sendo a Epagri a sua principal executora.

Além dessa abrangência e interinstitucionalidade pouco comuns, a concepção do Projeto Microbacias 2 apresenta mudanças sensíveis na forma de encarar os desafios do desenvolvimento rural: incorpora o tripé social/econômico/ambiental, que passou a caracterizar a idéia de desenvolvimento sustentável a partir dos anos de 1980, e estabelece uma operacionalização baseada em estruturas deliberativas das famílias rurais em diferentes níveis, desde o âmbito das comunidades rurais até o estadual. Na Declaração de Factibilidade do Projeto feita pela equipe do Banco Mundial (2002), que se constitui no documento base para todas as suas etapas posteriores, o funcionamento dessa estrutura deliberativa seria o mecanismo fundamental de criação/ampliação do capital social<sup>5</sup>, principalmente no âmbito das comunidades rurais, ampliando o poder e a autonomia dos segmentos com menor possibilidade de manifestação na esfera pública.

A problemática desta dissertação está relacionada à análise da capacidade do Estado de estimular processos de protagonismo/controlado social, mais especificamente em conhecer as possibilidades de estabelecer relações entre uma ação pública delimitada num espaço relativamente curto de tempo, o Projeto Microbacias 2, com alguns indicadores de capital social. Portanto, capital social é considerado como uma variável dependente e foi escolhido como referencial deste estudo pela sua estreita relação com a idéia de empoderamento social e pela sua utilização relativamente recente na implementação, análise e avaliação de políticas públicas voltadas ao espaço rural.

---

<sup>4</sup> O tempo necessário para a divulgação nos municípios e nas microbacias, para formação da estrutura deliberativa do Projeto, para o processo de escolha/formação das diretorias das Associações de Desenvolvimento das Microbacias (ADMs), e outras dificuldades operacionais iniciais, comprometeram a execução de algumas metas e, conseqüentemente, a aplicação dos recursos financeiros contratados, o que fez com que, na maior parte das microbacias, o Projeto começasse a andar a partir de 2005. Por conta disso, a sua execução oficial foi estendida até setembro de 2009 e algumas ações para a sua conclusão se estenderam até parte de 2010.

<sup>5</sup> O conceito capital social constitui-se no referencial teórico central desta dissertação e uma discussão sobre alguns dos seus pontos centrais está no capítulo 3.



As questões fundamentais decorrentes dessa problemática são as seguintes:

1. *Quais são as evidências de que o Projeto Microbacias 2 repercutiu positivamente sobre a densidade da vida associativa nas comunidades trabalhadas?*
2. *Existem evidências de que o Projeto repercutiu positivamente na confiança e solidariedade comunitárias e nas relações de confiança entre as comunidades e os agentes públicos?*
3. *Como foi o envolvimento comunitário nos trabalhos/projetos conjuntos durante o período de execução do Microbacias 2?*
4. *Existem indicações de que o Projeto influenciou na capacidade de manifestação de grupos/pessoas tradicionalmente excluídos da esfera pública (jovens, mulheres, pessoas em condições sociais e econômicas desfavorecidas)?*
5. *Quais são os indicativos de que as estruturas representativas das famílias rurais (vertente deliberativa) e a forma de operacionalização do Projeto foram mecanismos eficazes de ampliação do poder das comunidades trabalhadas?*

## 1.2 - JUSTIFICATIVA

Esta dissertação se enquadra na linha de pesquisa Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural e Urbano do PPGSP/UFSC. Considerando que o seu objeto de pesquisa, o Projeto Microbacias 2, foi concebido como um projeto de desenvolvimento rural sustentável, julga-se que contempla dois dos três eixos dessa linha de pesquisa: a) o de avaliação de impactos socioambientais de projetos, programas e políticas de desenvolvimento rural e urbano e; b) o das relações que as unidades de produção familiar estabelecem com grupos mais amplos (cooperativas, sindicatos, associações e organizações não-governamentais) e com o Estado.

Este é um trabalho que está no âmbito de uma pesquisa aplicada, que busca contribuir para o debate acerca dos limites e potencialidades das políticas públicas participativas. Considera-se que a sua relevância está no fato de contribuir para aspectos como: a) o debate acerca da utilização de capital social como referencial teórico para os estudos e avaliações de políticas públicas; b) os estudos sobre as possibilidades e limites de programas estaduais para implementarem ações de desenvolvimento rural; c) os estudos sobre as dificuldades e viabilidades de novas institucionalidades para a ação pública; d) a discussão acerca dos elementos explicativos das dificuldades nas

relações entre o Estado e a sociedade, num contexto específico; e) as reflexões acerca das possibilidades das políticas públicas participativas contribuírem para processos de empoderamento da sociedade civil.

A discussão e os estudos acadêmicos sobre desenvolvimento rural e participação social em políticas públicas se intensificaram muito a partir dos anos de 1990. Ao considerar questões como a da contribuição para a área de conhecimento da pesquisa; da aplicabilidade para a sociedade; e da originalidade/contribuição em relação aos estudos já realizados, a definição do Projeto Microbacias 2 como um objeto de estudo decorre sobretudo da sua originalidade. Essa originalidade pode ser apontada em alguns aspectos do projeto.

O primeiro diz respeito à participação social, com a criação formal de uma estrutura deliberativa específica e em diferentes níveis para a execução do projeto. As instâncias desta estrutura são: nas microbacias hidrográficas, a Associação de Desenvolvimento da Microbacia (ADM); no município, a Comissão Coordenadora Municipal (CCM); na região, a Comissão Coordenadora Regional (CCR); em âmbito estadual, a Comissão Coordenadora Estadual (CCE). A ADM coube formar uma diretoria eleita democraticamente pelas famílias de cada microbacia.

O projeto tem também um braço executivo, formado por uma Secretária Executiva Estadual (SEE), uma Secretaria Executiva Regional (SER), uma Secretaria Executiva Municipal (SEM), uma equipe municipal de animadores e um facilitador. A exceção da equipe municipal, que tem outras atribuições, esta estrutura deveria desenvolver especificamente as ações do projeto. O facilitador é um profissional selecionado e contratado pela ADM e responsável para executar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); especialmente apoiar a elaboração, a gestão e a aplicação do Plano de Desenvolvimento da Microbacia Hidrográfica (PDMH), que deveria ser elaborado a partir de processos participativos com as famílias da microbacia.

Essa busca de intensificação da participação social mais descentralizada, a pretensão de contemplar as populações rurais mais fragilizadas econômica e socialmente, e o fato de ser um Projeto que procura engendrar ações que conciliem os enfoques econômico/social/ambiental, são os aspectos que tornam o Microbacias 2 um “objeto de análise” interessante, que, eventualmente, pode se constituir em referência para outras experiências de ações públicas de desenvolvimento rural. Especialmente considerando que o projeto em estudo encontra no seu entorno um ambiente caracterizado por aspectos

como: a forte visão clientelista da administração pública; o aumento do poder dos agentes de mercado sobre o Estado e famílias rurais; o desinteresse de parte das estruturas privadas na organização das famílias rurais; a desconfiança social nas ações do Estado; a diversidade e o conflito de interesses entre as famílias rurais de uma mesma localidade; a pouca tradição e o despreparo das famílias rurais para o exercício da cidadania; a pouca tradição de técnicos/lideranças/executores de políticas em respeitar os saberes locais e “não especializados”; entre tantos outros.

### 1.3 - OBJETIVOS

Objetivo Geral: Identificar as possibilidades de estabelecer correlação positiva entre o Projeto Microbacias 2 e a formação e/ou potencialização do capital social das comunidades trabalhadas pelo Projeto.

Objetivos específicos:

1. *Identificar os impactos do Projeto na formação e no modo de funcionamento de grupos e redes (capital social estrutural).*
2. *Identificar resultados do Projeto nas relações baseadas na confiança e solidariedade.*
3. *Identificar resultados do Projeto na ação coletiva e cooperação.*
4. *Identificar resultados do Projeto na coesão e inclusão social.*
5. *Analisar o Projeto Microbacias 2 como mecanismo de empoderamento/ação política das comunidades rurais.*

### 1.4 - METODOLOGIA

A literatura indica que a criação de capital social é um processo complexo, influenciado por fatores sociais, políticos, culturais e econômicos (Banco Mundial, 2003). Considerando-se o objetivo proposto através deste trabalho, de tentar estabelecer correlação positiva entre o Projeto Microbacias 2 e a formação e/ou potencialização do capital social, o desafio a ser vencido através dos procedimentos metodológicos passou a ser o de encontrar prováveis relações entre as ações do Projeto e as variações observadas nos indicadores de capital

social no seu transcorrer.

Conforme explicitado pela “Iniciativa de Capital Social do Banco Mundial” (ver capítulo do referencial teórico), isso implicaria em pesquisas de campo de realização relativamente complexas no contexto de um trabalho de dissertação. Especialmente ao se tomar em conta a necessidade de que essas pesquisas cumprissem requisitos aceitáveis de representatividade e qualidade, permitindo comparações do capital social antes e depois das ações do Projeto e possibilitando, ainda que parcialmente, separar as ações do Projeto de outros eventos que também pudessem repercutir sobre os indicadores de capital social do público considerado.

Essa impossibilidade de fazer uma pesquisa de campo específica foi suprida com a possibilidade de ter acesso a pesquisas sobre o Projeto Microbacias 2. Embora essas pesquisas sejam fontes secundárias, destaca-se que seguiram procedimentos metodológicos perfeitamente aceitáveis para os níveis de exigências de um trabalho de dissertação e que, dado a minha familiaridade e facilidade para acessar esses trabalhos, e até mesmo de poder solicitar junto a alguns dos seus responsáveis novos tipos de saídas de dados que lhes serviram de base, tornou-se factível cumprir o que foi proposto, ou seja, tentar estabelecer possíveis relações do Projeto Microbacias 2 com o capital social das comunidades pesquisadas. Os procedimentos adotados para isso estão mais bem detalhados nos passos abaixo.

#### Passo 1 – Escolha dos indicadores de capital social

Essa escolha foi realizada a partir do Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS), elaborado por iniciativa de um grupo especializado do Banco Mundial, com participação de consultores externos. Esse questionário foi construído a partir de algumas experiências práticas de aplicação de outros instrumentos utilizados para medir capital social em diferentes contextos, contemplando uma série de questões que redundam em seis indicadores de capital social<sup>6</sup>. Dos seis indicadores foram selecionados cinco para compor os indicadores dessa dissertação: 1) grupos e redes; 2) confiança e solidariedade; 3) ação coletiva e cooperação; 4) coesão e inclusão social; 5) empoderamento/ação política. Um sexto indicador, sobre informação e comunicação, não foi selecionado em função de as análises prévias dos trabalhos que serviriam como fontes de pesquisa indicarem não haver

---

<sup>6</sup> No capítulo do referencial tem um resumo sobre cada um desses indicadores. Maiores detalhes, inclusive sobre as questões de cada um dos indicadores, ver Grootaert et al. (2003).

informações minimamente suficientes para atendê-lo.

Passo 2 - Seleção das fontes de informação para estabelecer correlações das ações do Projeto com os cinco indicadores de capital social selecionados

Em relação a isso, destaca-se ser normal o Banco Mundial definir, em acordo com os tomadores dos seus financiamentos, processos de monitoramento e avaliação dos projetos que financia. Em geral, esse acordo estabelece que isso seja realizado por pessoas e/ou organizações não relacionadas à execução do projeto; contratadas através de concorrências baseadas em termos de referências que fixam as demandas específicas de cada trabalho. Existem também casos de escolha direta, com termo de referência, mas sem concorrência, baseadas em experiências de trabalhos anteriores. O Projeto Microbacias 2 mesclou essas duas situações. No caso de escolha direta está o Instituto Cepa/SC, que foi responsável pela realização de algumas avaliações consideradas oficiais do Projeto. No caso de pessoas e/ou organizações contratadas através de concorrências, houve algumas consultorias externas, que redundaram num conjunto de informações indicativas do andamento das diferentes áreas de intervenção do Projeto.

Os trabalhos do Instituto Cepa, posteriormente Epagri/Cepa<sup>7</sup>, e das consultorias externas tiveram partes dos seus esforços voltados a medir os resultados e/ou impactos do Projeto em relação à sua vertente comunitária. Mais exatamente verificar aspectos relacionados ao seu objetivo de funcionar como um mecanismo de estímulo a processos de autogestão comunitária. Após análise de vários deles, considerou-se que quatro avaliações não só refletiam os resultados do Projeto em diferentes momentos e sob diferentes pontos de vista, como tinham informações quantitativas e qualitativas complementares cuja combinação permitiria adaptações aos cinco indicadores de capital social selecionados (ver passo 1) e, conseqüentemente, responder às questões de pesquisa propostas<sup>8</sup>. Em alguns casos ficou evidente que as adaptações seriam simples e diretas, já que as terminologias e os conteúdos das informações se aproximavam dos indicadores de capital

---

<sup>7</sup> Normalmente, como forma de garantir imparcialidade, o Banco Mundial exige que os projetos sejam avaliados por pessoas ou instituições que não participam da sua execução. Entretanto, mesmo com a incorporação deste Instituto pela Epagri, principal executora do Projeto Microbacias 2, em função da experiência acumulada desde a avaliação do Projeto Microbacias 1, permitiu que a avaliação continuasse sob a responsabilidade da equipe que passou a formar o Cepa.

<sup>8</sup> Para os interessados em conhecer outra análise acerca desse Projeto, ver Navarro (2007).

social; em outros houve a necessidade de maior flexibilidade, já que a informação disponível atendia apenas parcialmente o conteúdo do indicador de capital social. Essas avaliações foram escolhidas como fontes de consultas fundamentais. A seguir faz-se uma breve descrição dos aspectos metodológicos básicos de cada uma delas.

Em relação às duas primeiras fontes (Avaliação inicial da Autogestão Comunitária e Avaliação intermediária da Autogestão Comunitária), algumas explicações são comuns:

a) As informações coletadas se referem a 19 microbacias hidrográficas escolhidas para serem monitoradas desde o início do Projeto. Embora não se constituam numa amostra representativa do projeto, essas microbacias estão bem distribuídas geograficamente pelo estado, de maneira que representam contextos econômicos, ambientais e sociais bem diversos (ver mapa da figura 1).

Figura 1 – Mapa dos municípios das 19 Microbacias monitoradas



b) O questionário foi respondido praticamente pelo mesmo público: representantes das ADMs, facilitadores das microbacias, equipe municipal da Epagri e os Secretários Executivos Regionais. Considerou-se que os representantes das ADMs representavam a visão da vertente comunitária e os demais, a visão da vertente executiva do Projeto. Na

época da pesquisa da avaliação inicial, como o Projeto estava sendo estruturado em várias regiões e municípios, algumas microbacias a serem monitoradas ainda não haviam contratado os seus facilitadores.

c) Como essas duas avaliações deveriam ser comparáveis, os dois questionários da pesquisa de campo tinham questões/indicadores parecidos ou comparáveis.

d) O questionário era eminentemente qualitativo, sendo que as respostas foram de acordo com a percepção do entrevistado. Todas as questões foram elaboradas de maneira que o respondente dava uma pontuação de um a cinco ao item avaliado, com a possibilidade de acrescentar comentários relevantes que qualificavam o que estava sendo tratado. A nota/pontuação era indispensável e os comentários ficavam a critério de quem respondia.

## **Avaliação inicial da Autogestão Comunitária do Projeto Microbacias 2**

O termo avaliação não é o mais adequado para este trabalho, já que é uma descrição da situação relativa às 19 microbacias monitoradas antes de qualquer intervenção mais significativa do Projeto. Essa descrição tomou por base o questionário citado anteriormente, que foi aplicado numa pesquisa de campo executada entre julho de 2004 e janeiro de 2005. A digitação/revisão das anotações feitas pelos entrevistadores, a tabulação das notas atribuídas pelos entrevistados e a análise das informações obtidas ocorreram entre fevereiro e abril de 2005. O relatório final foi entregue aos interessados e enviado ao Banco Mundial entre abril e maio de 2005.

Além de questões relacionadas à organização e participação social, o questionário contemplava questões relativas à água, aos solos e às condições socioeconômicas das microbacias (o objetivo principal era levantar informações “organizacionais”, mas aproveitou-se esta pesquisa de campo para obter informações que serviriam para outras avaliações/objetivos).

No caso das diretorias das ADMs, sem nenhuma exceção, a pesquisa foi feita por três técnicos da equipe central do Instituto Cepa que elaboraram e/ou tinham familiaridade com o questionário. Em geral trabalhou-se em dupla. Solicitou-se que houvesse sempre um número representativo de membros da diretoria, o que, exceto no caso de uma microbacia, em que houve necessidade de deslocamento para a sede do município, segundo os próprios grupos pesquisados, sempre ocorreu com relativa folga. Decisivo para isso foram os fatos de os membros das diretorias das ADMs terem definido a data e o horário das entrevistas

(várias delas ocorreram antes ou após seus encontros de rotina) e de a equipe municipal da Epagri intermediar os agendamentos. Todas as entrevistas foram iniciadas com explicações do seu objetivo, do motivo da escolha da microbacia (a definição das 19 microbacias a serem monitoradas ainda era recente e novidade) e da importância de todos se manifestarem e de se formar uma posição representativa do grupo.

Quando em dupla, um dos entrevistadores se concentrava na função de permitir que todos falassem e outro em fazer as anotações; quando sozinho, procurou-se negociar com o grupo um ritmo que não compromettesse o preenchimento do questionário. Num ou noutro caso, ao seu final, cada questão em que ficara alguma dúvida era repassada brevemente com o grupo.

Nos casos dos profissionais que trabalhavam nas microbacias (equipe local da Epagri e facilitadores, onde já havia) e dos Secretários Executivos Regionais, quando possível, a entrevista foi realizada pela equipe do Instituto Cepa/SC; quando não, o questionário foi deixado para posterior preenchimento e envio. Não houve nenhuma situação em que isso não tenha sido intermediado por contatos via e-mail e telefônico.

Em relação à organização e participação, o questionário foi composto de perguntas, que tinham o objetivo de atender alguns indicadores. Para os objetivos dessa dissertação e comparáveis as demais fontes de pesquisa que serão arroladas adiante, destacam-se os seguintes indicadores: participação por gênero e geração na diretoria da ADM; aproveitamento das organizações sociais existentes para a constituição da ADM; integração da comunidade com as instituições públicas e privadas; participação da comunidade em projetos de desenvolvimento de seu interesse (públicos ou privados); participação das organizações existentes na comunidade em conselhos, comitês ou comissão de desenvolvimento; coesão social em torno dos interesses comuns.

## **Avaliação intermediária da Autogestão Comunitária do Projeto Microbacias 2**

Esta avaliação deveria servir de base de comparação com a avaliação descrita anteriormente e com uma avaliação final que acabou não se concretizando. A pesquisa de campo foi executada entre outubro e dezembro de 2007. A digitação/revisão das anotações feitas pelos entrevistadores, a tabulação das notas atribuídas pelos entrevistados e a análise das informações obtidas ocorreram entre dezembro de 2007 e fevereiro de 2008. O relatório final é de março de 2008.



No que diz respeito ao público que respondeu aos questionários, duas distinções em relação à pesquisa da avaliação inicial: pelas ADMs respondeu não um grupo representativo de membros da diretoria, mas o presidente e/ou diretores; os facilitadores que responderam ao questionário foram em número bem maior que o da pesquisa inicial.

Nos casos dos secretários executivos regionais, animadores municipais e facilitadores, o questionário foi enviado, respondido e recebido quase exclusivamente por meio eletrônico. Apesar disso, como fazia parte de um processo formal de avaliação e como boa parte deste público já participara da pesquisa anterior, com questões e/ou estrutura semelhantes, a pesquisa transcorreu sem maiores dificuldades. No caso da diretoria das ADMs, a aplicação do questionário foi feita pessoalmente por técnicos da estrutura regional do Cepa, que foram treinados para este fim.

A idéia inicial era de que para cada uma das 19 microbacias monitoradas fossem aplicados quatro questionários: diretoria da ADM; facilitador; os animadores municipais e Secretário Executivo Regional, o que totalizaria 76 questionários (19 x 4). Por algumas microbacias estarem sem o facilitador e não ter havido resposta de algumas dessas pessoas, foram recebidos, tabulados e analisados 62 questionários.

Os objetivos dessa avaliação eram: registrar o estágio (de avanço) das estruturas sociais e institucionais promovidas pelo Projeto Microbacias 2; verificar o nível de autogestão das ADMs; verificar a utilização de outras estruturas/fontes de apoio/financiamento para os Planos de Desenvolvimento das Microbacias; detectar os cenários esperados para a continuidade (sustentabilidade) das estruturas sociais e institucionais promovidas pelo Projeto.

Ao contrário do questionário utilizado para a pesquisa da avaliação inicial, este da avaliação intermediária tinha exclusivamente questões sobre aspectos “organizacionais”. Algumas questões eram parecidas/comparáveis às da pesquisa anterior, mas também foram acrescentadas outras questões e indicadores que, se utilizados em pesquisas de campo, supostamente permitiriam dimensionar os limites e potencialidades do Microbacias 2 para estimular processos de autogestão comunitária nas microbacias.

O questionário tinha dezenove questões, voltadas a atender cinco indicadores acerca de: empoderamento das famílias rurais; aumento da rede de relações sociais na e da comunidade; grau de atividade da ADM; sustentabilidade e continuidade da ADM; questões de gênero e geração contempladas nas organizações comunitárias e elevação da auto-estima. Esses indicadores deveriam expressar o

andamento do processo de construção da autogestão comunitário, indicando não apenas o nível de participação comunitária, como também aspectos que facilitaram ou dificultaram os alcances esperados.

### **Avaliação Socioeconômica Inicial**

A pesquisa de campo para este relatório foi feita durante o mês de julho de 2005. O universo considerado para a avaliação socioeconômica inicial foi constituído por todos os estabelecimentos rurais situados nas 19 microbacias monitoradas pelo Projeto. O levantamento de campo foi feito a partir de uma amostragem aleatória deste universo, sendo que para cada uma das microbacias foram sorteados 15 estabelecimentos para constituir a amostra a ser pesquisada e mais 15 estabelecimentos como substitutos, para o caso de problemas com a amostra principal. Além destes 285 estabelecimentos (19x15) foram pesquisados mais 15, totalizando 300 estabelecimentos agropecuários. Partiu-se do pressuposto de cada uma destas microbacias era composta, em média, por cerca de 120 estabelecimentos agropecuários, com características relativamente homogêneas. Assim, considerou-se que os dados levantados para este relatório são estatisticamente representativos das 19 microbacias monitoradas pelo Projeto. Apesar de ser uma avaliação socioeconômica, o questionário aplicado para descrever a situação das microbacias antes da intervenção do Projeto contemplava questões sobre outros temas, uma das quais sobre o nível de associativismo do beneficiário do Microbacias 2 e/ou dos membro da sua família, que nessa dissertação considerou-se relacionado ao indicador de grupos e redes de capital social. Através da tabulação dos questionários foi possível verificar quantas pessoas estavam associadas em quais tipos de associações, por microbacia e, conseqüentemente, para o total das 19 microbacias. Embora a pesquisa tenha sido realizada em 2005, com o Microbacias 2 já em andamento, considerou-se que as informações coletadas representavam a situação anterior à da sua intervenção, porque o Projeto ainda não havia provocado nenhum resultado significativo sobre as famílias.

### **Avaliação Final**

O universo da pesquisa de campo dessa avaliação foi definido pelo espaço geográfico de cobertura do Microbacias 2 até julho de 2008, o que significou 83.037 beneficiários pertencentes a 856 microbacias de 286 municípios. Contemplou aspectos relacionados à ação do Projeto na melhoria da renda, da habitação e da utilização e conservação dos recursos naturais.

Como a avaliação deveria representar o universo dos beneficiários, a pesquisa de campo foi realizada através de amostras probabilísticas independentes, buscando representatividade por área de ação e por categoria de beneficiário. Com isso, foram aplicados 1.227 questionários junto aos beneficiários. Na amostra do grupo de controle (não beneficiários) foram aplicados 245 questionários. Esta amostra foi formada por famílias de agricultores com níveis sócio-econômicos semelhantes aos dos beneficiários, mas moradores das microbacias não trabalhadas pelo Projeto, respeitando a proporcionalidade geográfica da amostra dos beneficiários.

A coleta de informações nessas duas amostras foi obtida através de questionários idênticos, com a exceção das perguntas que só tinham sentido para os beneficiários do Projeto. A pesquisa de campo foi realizada em março de 2009, por técnicos da Epagri que não participavam diretamente do Projeto. Depois de preenchidos em papel e digitados pelos entrevistadores, os questionários foram remetidos à equipe da Epagri-Cepa, responsável por essa avaliação, que fez todo o processo de crítica e elaboração das saídas através do SAS (Statistical Analyses System), e elaborou o relatório de avaliação final comparando o grupo de beneficiários com o grupo de controle nos aspectos relacionados à renda, habitação e utilização e conservação dos recursos naturais, além de complementar com algumas informações que foram possíveis apenas para os beneficiários.

Portanto, ao contrário das avaliações acima, essa avaliação final permite generalizações dos resultados, sendo praticamente a única já realizada em Santa Catarina que utilizou o método experimental, que, nos anos mais recentes, tem sido considerado pelo Banco Mundial, como o método ideal para avaliação dos impactos específicos das ações públicas. Esse método só foi possível porque em 2003 foi realizado um levantamento sobre todos os produtores catarinenses (LAC), que serviu como universo para amostra do grupo de beneficiários e do grupo de controle.

Entre as suas várias perguntas, o questionário utilizado nessa avaliação final tinha duas diretamente relacionadas aos indicadores de capital social: uma, sobre o nível de associativismo do beneficiário ou de membros da sua família em organizações políticas, econômicas e sociais<sup>9</sup>, relacionada diretamente ao indicador de grupos e redes; a outra,

---

<sup>9</sup> Essa questão também estava no questionário utilizado na avaliação socioeconômica inicial, o que permitiu verificar as mudanças ocorridas entre 2005 e 2008, ano base dos dados utilizados na avaliação final.

relativa à criação ou o fortalecimento dos trabalhos em grupo na comunidade, relacionada ao indicador de ação coletiva e cooperação. Isso permitiu uma análise praticamente direta dos efeitos do Projeto sobre esses dois indicadores e a comparação com o que ocorreu com o grupo de controle.

Voltando aos passos metodológicos:

Passo 3 – Análise das informações das fontes de pesquisa segundo as 19 microbacias monitoradas e para todo o público do Projeto, conforme a fonte.

Escolhidas as quatro fontes de informação acima, fez-se um misto de descrição e análise dos resultados dos diferentes momentos do Projeto em cada uma das 19 microbacias monitoradas. Essa descrição contou com informações não apresentadas nos relatórios de avaliação, mas disponíveis na base de dados da equipe do Epagri-Cepa<sup>10</sup>. Um exemplo de informação solicitada diz respeito às entidades a que o beneficiário e/ou membro da família eram associados em 2005 e 2009, em cada uma das 19 microbacias monitoradas, que, na avaliação socioeconômica inicial e na avaliação final, estavam disponíveis apenas de forma agregada para o conjunto das famílias pesquisadas.

Passo 4 – Estabelecimento de correlação entre as informações desses trabalhos e os indicadores de capital social

Essa etapa foi a conclusão das etapas anteriores. Definidos os indicadores de capital social que se pretendia mensurar, escolhidas as fontes de informações que vinham ao encontro desses indicadores, selecionadas as informações disponíveis, solicitadas informações complementares, processadas as informações segundo as 19 microbacias monitoradas, os beneficiários e o grupo de controle, passou-se a essa etapa que significou a análise e interpretação de dados. Essa análise contempla uma correlação das informações quantitativas e qualitativas das avaliações à luz de cada um dos cinco indicadores de capital selecionados. A partir dessa correlação são respondidas as cinco questões de pesquisa, o que tornou possível verificar se existe correlação positiva entre o Projeto Microbacias 2 e a formação e/ou potencialização do capital social das comunidades trabalhadas e a confirmação ou não

---

<sup>10</sup> Cabe esclarecer que isso não é um privilégio pessoal por trabalhar no Epagri-Cepa. Os conteúdos dessas avaliações são de domínio público; várias das informações utilizadas nessas avaliações podem ser solicitadas à referida equipe.

da hipótese de trabalho.

Após esse detalhamento de aspectos fundamentais dessa dissertação, no próximo capítulo serão analisados alguns elementos aspectos que contribuem para melhor compreensão do contexto de surgimento de programas para segmentos específicos de agricultores e sob algum tipo de controle social, além de mostrar algumas tentativas de inovação do Projeto Microbacias 2 nesse sentido, particularmente a iniciativa de estruturar representações formais das famílias rurais em âmbito das microbacias hidrográficas.

## 2 - ANTECEDENTES SOBRE A AGRICULTURA E O SURGIMENTO DO MICROBACIAS 2

### 2.1 - A “MODERNIZAÇÃO” DA AGRICULTURA BRASILEIRA<sup>11</sup>

Entre os anos de 1930 e o início dos anos de 1960, o Brasil passou por mudanças substanciais. A economia, inicialmente baseada em um modelo exportador de produtos primários, especialmente o café, passou a ter a indústria como seu setor mais dinâmico. Embora iniciadas nos anos trinta, essas mudanças tiveram o seu auge no pós-guerra, considerado o período de ouro do modelo de industrialização pela substituição de importações.

Isso não ocorreu pela força do mercado, mas fundamentalmente através de um grande esforço do Estado brasileiro, que voltou quase todas as suas ações para este projeto de “modernização” do setor urbano-industrial. Este projeto ganhou corpo quando, em decorrência da crise de 1929, a situação mundial impedia que as exportações fossem suficientes para realizar as importações e, com a necessidade de aumentar cada vez mais as exportações para realizar as mesmas importações, ficou evidente que a estabilidade econômica e política dependiam de um processo próprio de industrialização. Isso foi viabilizado politicamente quando ao promover as mudanças na constituição, em 1937, para suprir as limitações do setor privado da época, o governo adquire o direito de intervir mais direta e intensivamente na economia<sup>12</sup> (MUELLER, 1983).

Durante esse período da passagem de país agrário-exportador

---

<sup>11</sup> As fontes bibliográficas utilizadas nesta breve contextualização foram: Mueller (1983), sobre o processo de formação de políticas agrícolas no Brasil desde a Proclamação da República ao fim da Segunda Guerra. Gonçalves Neto (1997), sobre momentos, trabalhos e autores que discutem os problemas econômicos e políticos do Brasil no período de 1960 a 1980, e a inserção do setor agrário nesta problemática. Graziano da Silva (1981) e Ianni (1986), para conhecer aspectos da “modernização” da agricultura no Brasil. Graziano da Siva, analisa a estrutura agrária, a expansão da fronteira agrícola e a pequena produção agrícola; Ianni, analisa a relação entre a ditadura instalada no Brasil em 1964 e a sociedade agrária e como neste período houve uma intensificação do modelo de desenvolvimento dependente de capital internacional. Oliveira (1976) critica a visão dualista do Brasil, um setor agrário atrasado e um setor industrial moderno. A Enciclopédia Britânica serviu como fonte de informação sobre o “pai” da Revolução Verde, Norman Ernest Borlaug (consulta a <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/74242/Norman-Ernest-Borlaug>>. Acesso em 21 de janeiro de 2010).

<sup>12</sup> Sob o pretexto de colocar fim às agitações internas e de combater supostas ameaças comunistas, Getúlio Vargas decretou o fechamento do Congresso Nacional e anunciou a nova Constituição em dezembro de 1937. Era o início do período denominado de Estado Novo.

para de economia semi-industrializada, a importância relativa da agricultura declinou; a indústria cresceu, diversificou-se e tornou-se o setor mais dinâmico da economia; iniciou-se um forte processo de urbanização da população brasileira; as oligarquias rurais perderam poder político<sup>13</sup>; e os industriais, comerciantes, funcionários públicos, profissionais liberais, trabalhadores da indústria e do comércio, setores basicamente urbanos, tiveram aumentada a sua expressividade social, econômica e política.

Até a primeira metade dos anos sessenta, com o aumento da importância e influência dos setores urbano-industrial e com a perda de poder das oligarquias rurais, o Estado deixou a agricultura brasileira praticamente relegada a um segundo plano. Durante praticamente todo o período a agricultura foi oficialmente vista apenas como meio a dar sustentação ao modelo de expansão urbano-industrial; e ainda sofria críticas por supostamente não desempenhar satisfatoriamente este papel.

Apesar de algumas dificuldades anteriores, é no início dos anos de 1960 que fica mais evidente o esgotamento deste modelo de industrialização por substituição de importações. Além das suas dificuldades próprias, o modelo ampliou os desníveis setoriais (atividades primárias não foram atingidas), regionais (muitas regiões ficaram marginalizadas) e sociais (grande parte da população não estava sendo beneficiada).

Na esteira destas dificuldades surgiram, em várias esferas, as discussões sobre a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento nacional. Genericamente houve duas correntes de pensamento: uma que preconizava um modelo de desenvolvimento mais autônomo e outra um modelo mais associado ao capital internacional. Apesar de a segunda alternativa ter se imposto definitivamente com o golpe militar de 1964, pode-se considerar que já era predominante há algum tempo e ganhou ainda mais força com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, bastante dependente de recursos externos. Também no governo de Juscelino o setor agrícola esteve praticamente marginalizado das ações públicas e teve o seu desempenho bastante criticado.

Na realidade, essas críticas foram uma constante durante praticamente todo o período de implantação e consolidação do modelo de industrialização pela substituição de importações. Considerava-se que

---

<sup>13</sup> Essa perda de poder político foi apenas parcial. Segundo Francisco de Oliveira (1976) houve certo pacto da ditadura Getulista com os grandes proprietários de terra, que se refletiu, por exemplo, em leis trabalhistas que ficaram restritas ao setor urbano.

a produção do setor agrícola não acompanhava o crescimento da indústria e, conseqüentemente, se constituía numa importante limitação para o avanço e consolidação do modelo.

No início da década de 1960, foram principalmente essas críticas que estimularam muitas discussões acerca da necessidade de se realizar uma ampla reforma agrária no Brasil. Essas discussões, entretanto, são bem anteriores a este período, e ganharam ainda mais visibilidade a partir das várias recomendações forjadas dentro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). A Cepal contava com a participação de vários e importantes nomes do pensamento desenvolvimentista brasileiro, que, mesmo considerando a industrialização como o principal caminho para superação do subdesenvolvimento do Brasil, contemplava a reforma agrária como aspecto de grande relevância. Isso aparece, por exemplo, claramente nas recomendações provenientes do trabalho coordenado pelo economista Celso Furtados, "Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira no período de 1955 a 1960", uma das bases para a elaboração do programa de governo de Juscelino Kubitschek.

Por outro lado, na mesma época, muitos formadores de opinião consideravam que a "modernização" da agricultura não dependia de reforma agrária e sim de políticas mais sistemáticas de apoio àqueles agricultores que mostravam disposição de, mesmo por iniciativa e risco próprios, adotarem modelos de produção mais tecnificados. Para estes formadores de opinião, era evidente que ao longo dos anos anteriores estes agricultores demonstraram um comportamento completamente diferente da tradicional inércia que caracterizava as oligarquias rurais de então. A convicção era de que, se estimulados, parte importante dos agricultores responderia positivamente, se transformando em personagens centrais para que a agricultura cumprisse, rápida e positivamente, o papel dela esperado; que ainda era praticamente o mesmo do preconizado desde o início da industrialização: liberação de mão-de-obra para indústria; criação de mercado para indústria; aumento das exportações para gerar divisas que garantissem a continuidade das importações voltadas ao crescimento do setor urbano-industrial; abastecimento satisfatório da população urbana, sem elevar o custo da alimentação e das matérias-primas; financiamento da capitalização de setores não agrários (industrial e comercial), através da transferência dos seus ganhos de produtividade. Para isso, considerava-se fundamental aumentar a produtividade da mão-de-obra, das terras e dos animais e, também, uma maior diversificação da produção.

Isso não ocorreria naturalmente pela força do mercado e



demandava um forte programa de desenvolvimento do setor rural. Essa visão era coerente (praticamente decorrente do) com a daqueles que defendiam o modelo de desenvolvimento associado ao capital internacional e também ganhou força no governo autoritário. Assim, na segunda metade dos anos de 1960, foi iniciado o processo de “modernização” da agricultura brasileira.

No Brasil, um instrumento fundamental para a “modernização” da agricultura foi a disponibilização de crédito rural abundante e barato. Isto facilitou e apressou a implementação de uma nova maneira de fazer agricultura, que buscava intensificar a produção agrícola, inicialmente de alimentos, com base especialmente no seguinte tripé: sementes geneticamente melhoradas; mecanização e uso de agroquímicos (agrotóxicos, corretivos e adubos).

O agrônomo Norman Ernest Borlaug ocupou papel de destaque na concepção dessa nova maneira de fazer agricultura, que passou a ser conhecida como Revolução Verde. Como ajudou para a sua expansão em diferentes partes do mundo acabou reconhecido como o pai da Revolução Verde. Em 1970, o Instituto Nobel concedeu-lhe o prêmio Nobel da Paz, ao reconhecer o seu trabalho também como humanitário, já que as suas contribuições para o aumento da produtividade agrícola e, conseqüentemente, para o aumento da oferta e redução dos preços dos alimentos, teria ajudado a impedir uma enorme fome global ao longo das últimas décadas do século passado<sup>14</sup>.

Essa nova maneira de fazer agricultura significava copiar os modelos tecnológicos que se tornavam hegemônicos nos países industrializados do hemisfério norte, especialmente nos Estados Unidos e em alguns países da Europa ocidental, onde o “modelo de agricultura” da Revolução Verde já estava relativamente consolidado, e não foi um caminho seguido exclusivamente pelo Brasil. Apesar de diferenças de momento, intensidade e setores produtivos, países de praticamente todos os continentes passaram a adotar modelos com a mesma lógica e com o mesmo objetivo: aumentar a produção pelo aumento da produtividade.

O melhor resultado era o que apontava números mais expressivos por hectare, por animal, por unidade produtiva, e por diferentes escalas geográficas (município, regiões, unidade da federação); pouco interessava a que custo e com que impactos.

No caso brasileiro, além do crédito abundante e barato para os

---

<sup>14</sup> Os últimos anos evidenciaram que a fome no mundo tem mais relação com a pobreza do que com a falta de alimentos. Mesmo em momentos de sistemáticas reduções nos preços dos alimentos a fome aumentava em várias regiões do mundo.

agricultores, a “modernização” da agricultura foi estimulada também por medidas como: a estruturação e ou ampliação dos serviços públicos de extensão rural e assistência técnica pública, do serviço de pesquisa agropecuária e dos serviços de defesa sanitária animal e vegetal; a criação de programas de apoio a investimentos agroindustriais; a criação de incentivos fiscais de diferentes tipos; a criação de estruturas públicas de armazenagem, distribuição e abastecimento de produtos agrícolas; a criação de políticas de formação de estoques reguladores, de sustentação de preços e de comercialização de produtos agrícolas, entre outras.

Isso redundou num forte processo de “industrialização” do campo. Por um lado, em função da forte mudança nas tecnologias de produção, a agricultura passou a ser cada vez mais dependente das indústrias de insumos agrícolas. Por outro, era cada vez mais fornecedora de produtos para as agroindústrias processadoras, que, beneficiadas pelas condições favoráveis do mercado interno e/ou externo, e por estímulos públicos, se expandiram significativamente e passaram a ocupar papel de destaque no processo de comercialização de produtos agrícolas. Com isto, a cena relativamente comum nos anos de 1960 e parte dos anos de 1970, de produtores comercializarem diretamente as suas produções agrícolas para pequenos e médios atacadistas tornou-se cada vez mais rara nos municípios do interior brasileiro.

Assim é que muitos setores da agricultura brasileira passam a ser fortemente influenciados e pressionados em duas frentes, pela indústria vendedora de insumos e pelas indústrias compradoras de seus produtos; não muito raro uma mesma empresa realiza os dois papéis. Em geral, dado o poder de formação de preços destes dois setores, os agricultores se viram forçados a aumentar os seus níveis de produtividade. Como isto nem sempre é possível, e/ou ocorre em tempo e intensidade diferentes entre atividades produtivas, produtores e regiões, acaba se constituindo num dos importantes fatores de exclusão de agricultores das suas atividades produtivas e na redefinição na geografia da produção nacional e internacional. A pressão para a agricultura buscar constante ganhos de produtividade e o fato de os produtores terem que aumentar a sua escala de produção, para não se inviabilizarem economicamente, ajudam a explicar os processos migratórios internos e a expansão da agricultura para regiões brasileiras com terras mais abundantes e baratas.

Após um período relativamente curto, os mentores da modernização e dos instrumentos para a sua viabilização podiam considerar que o modelo teve sucesso. Com os expressivos e constantes

ganhos de produtividade, o aumento da produção, e a diversificação de atividades produtivas, a agricultura passa a cumprir praticamente todos os papéis esperados pelo projeto político hegemônico do início dos anos de 1960.

Obviamente que dado o seu enfoque exclusivamente econômico/tecnológico, o modelo teve também outros impactos, que, a partir de um ambiente político menos controlado pelo governo militar, se evidencia, sobretudo, a partir do início dos anos de 1980: concentração da posse da terra; aumento dos conflitos fundiários em muitas regiões; concentração da renda agrícola; geração de uma massa de pequenos produtores e sem-terras pauperizados e marginalizados; aumento do controle do processo produtivo pelos grandes complexos agroindustriais<sup>15</sup>; desinteresse de jovens pela atividade agrícola e pelo espaço rural; diminuição do emprego agrícola; aprofundamento de desigualdades dentro e entre regiões; êxodo rural; degradação dos solos agrícolas; poluição e redução dos mananciais de águas; ocupação de solos e regiões inadequados para o uso agrícola; comprometimento da biodiversidade; aumento da exclusão social nas grandes cidades, entre outros.

Além disso, no início da década de 1980, em função de circunstâncias internacionais fortemente desfavoráveis, o Brasil não apenas tinha dificuldades de conseguir captar novos empréstimos internacionais, como era pressionado a pagar muitos dos realizados até então. O Estado brasileiro passou a sofrer uma crise de financiamento que lhe impedia de continuar sustentando um modelo de desenvolvimento da agricultura que, como se destacou anteriormente, dependia da farta utilização de recursos públicos.

Mesmo que não de forma concomitante, isto teve várias repercussões nas políticas estatais setoriais: substancial redução de subsídios de crédito; enfraquecimento e ou desmantelamento de várias estruturas federais e estaduais que serviram de suporte ao projeto modernizador; alteração e/ou fim das políticas de incentivos fiscais; alteração e/ou redução de recursos para as políticas de sustentação de preços, e a intensa exposição do setor agrícola à concorrência externa são algumas das principais delas.

---

<sup>15</sup> Sobre esse controle dos complexos agroindústrias, entre outros, ver Belato (1986). Para o caso de Santa Catarina, ver Paulilo (1990) e Campos (1987).

## 2.2 - A “PÓS-MODERNIZAÇÃO” DA AGRICULTURA BRASILEIRA

### 2.2.1 - Uma “nova” relação entre o Estado e a agricultura

Com a crise de financiamento externo e com o crescimento interno das reações acerca das conseqüências negativas da “modernização” da agricultura, o Estado começa a ser constrangido a ter que repensar, ainda que parcialmente, a sua forma de intervenção/relação com o setor rural brasileiro.

Sobre as reações, é oportuno lembrar que é exatamente entre o final dos anos de 1970 e, sobretudo, no transcorrer dos anos de 1980, que se intensificam as ações internas, em diferentes frentes, pelo fim do regime militar e pela conquista da democracia. Além de enfrentar a ampliação das pressões de setores da sociedade civil, com os movimentos sociais desempenhando um papel de destaque, para a retomada do processo democrático, o governo militar se desgastava pelas baixas taxas de crescimento econômico de vários anos consecutivos.

Essa ampliação do papel da sociedade civil na vida política nacional é que provoca reações e análises contrárias à idéia de que os anos de 1980 são a década perdida, como querem alguns analistas. Ainda que tenha sido um período bastante negativo do ponto de vista econômico, não deixa de ser considerado por muitos como dos mais fecundos da história recente no que diz respeito à ampliação das formas de organização social e para a valorização da democracia<sup>16</sup>, culminando com o fim de um longo período de ditadura militar, a escolha de um presidente da república civil pelo Congresso Nacional em 1984, e a conseqüente instalação da Nova República em 1985, e, finalmente, a retomada das eleições diretas para a escolha do presidente em 1989.

Portanto, no transcorrer dos anos de 1980, pode-se considerar a presença de três movimentos no contexto das discussões acerca da forma de intervenção do Estado sobre a agricultura brasileira: um, que indicava a forte necessidade de alterar as relações entre o Estado e a sociedade civil; outro, relacionado ao anterior, mas também decorrente

---

<sup>16</sup> Sader (1988) reflete bem parte do clima de confiança na capacidade transformadora dos movimentos sociais do final da década de 1970 e início da de 1980. Martins (2000) considera que as circunstâncias do período ditatorial ajudaram na disseminação dos movimentos sociais e das organizações populares, mas destaca que a ação ágil do Estado poderia comprometer as possibilidades criativas da sociedade.

da reconhecida crise financeira que passava o Estado brasileiro, que indicava a grande necessidade de mudança no “pacto federativo”, no sentido de descentralizar parte das ações do Estado para os estados e municípios; o terceiro, embora mais específico para a agricultura, mas nem por isto desvinculado dos anteriores, que indicava a necessidade de implementar políticas públicas que não repetissem o modelo e as consequências daquelas do período da “modernização” da agricultura.

Os dois primeiros movimentos repercutem claramente sobre a Assembléia Nacional Constituinte e parece adequado considerar que a Constituição de 1988 reflita, formalmente, bem o que se deu neste período. Tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, pelo qual recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã”, como pela maneira como foi consolidada, através de um processo com grande participação de diferentes organizações da sociedade civil brasileira. Assim, a Constituição brasileira de 1988, por um lado, preconiza um novo status para a ação de estados e municípios, indicando a possibilidade de fortalecimento das suas atribuições e, por outro, abre possibilidades de significativas alterações nas tradicionais formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, particularmente através das suas representações organizadas. Neste caso, pode-se utilizar como exemplo a proliferação nos anos seguintes de conselhos gestores de diferentes políticas públicas e em diferentes esferas de governo, com expressiva participação de organizações da sociedade civil.

O terceiro movimento, relacionado à necessidade de mudanças nas políticas públicas para a agricultura, tem o seu auge na década de 1990, período marcante para a agricultura familiar brasileira. A Constituição já estava promulgada; se intensificava o processo de redemocratização política; surgiam novas formas de organização social; aumentava a participação social na definição de políticas públicas; a economia brasileira era fortemente exposta à concorrência internacional; havia sido criado o Mercado Comum do Sul - Mercosul (inicialmente considerado uma ameaça à vários setores da agricultura brasileira) e, em diferentes ambientes públicos e privados, ganha visibilidade e densidade política a idéia de que as políticas públicas para o rural não podiam continuar com um enfoque exclusivamente economicista/tecnológico e privilegiando apenas alguns setores, produtores, e regiões, como ocorria desde meados dos anos de 1960.

Esse contexto das discussões acerca da necessidade de repensar as estratégias de desenvolvimento e, conseqüentemente, as políticas públicas para o espaço rural brasileiro, está relativamente bem ilustrado por Veiga (2001), cujas considerações são de que, com a retomada do

processo democrático, a sociedade brasileira estava diante da possibilidade de escolher entre dois projetos de desenvolvimento completamente diferentes para o campo. Um teria como base a ampliação da competitividade do agronegócio. O setor de produção (agricultura, pecuária, silvicultura e pesca) ficaria, fundamentalmente, com o papel de fornecedor de produtos a custo baixo para as indústrias de transformação, exportadores, atacadistas ou centrais de compras das redes de varejo. Baseado na incorporação sistemática de tecnologia, portanto uma continuidade do que ocorreu em vários setores durante a “modernização”, levaria à especialização das fazendas e excluiria grandes contingentes populacionais do campo nas próximas décadas. O outro projeto seria baseado na diversificação das economias locais, inclusive a própria agropecuária, e teria como foco ampliar as oportunidades de desenvolvimento humano das regiões rurais do Brasil, com vantagens em termos de salubridade e de meio ambiente.

É neste contexto, em que fica evidente a necessidade de implementar políticas públicas que passem a contemplar um maior contingente de agricultores e de ampliar as possibilidades de geração renda e emprego no campo, que começam a ser dados os passos iniciais daquele que viria a ser o primeiro programa público para a agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Nacional (Pronaf).

### **2.2.2 - O reconhecimento da agricultura familiar e o advento do Pronaf<sup>17</sup>**

Na primeira metade dos anos de 1990, as entidades representativas dos trabalhadores/produtores rurais intensificam a pressão sobre o governo brasileiro para que as políticas setoriais passassem a levar em conta a diversidade social e econômica do campo. No primeiro caso, considerar que existe uma diversidade de público com diferentes interesses (trabalhadores rurais, agricultores familiares, agricultura patronal, etc.); no segundo, que existem diferentes possibilidades de atividades geradoras de ocupação e renda, muito além daquelas que vinham sendo privilegiadas pelas políticas públicas.

Embora já existisse alguma sensibilidade por parte de segmentos governamentais sobre estas necessidades, a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e do

---

<sup>17</sup> Mattei, Cazella e Schneider (2004) detalham o reconhecimento da importância da agricultura familiar no Brasil e como se deu o advento do Pronaf.

Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), foi fundamental para que isto não ficasse apenas no campo das intenções.

Um trabalho elaborado em parceria entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (FAO, 1994), que, entre outras coisas, apresentou uma nova conceituação e mostrou a importância econômica e social das diferentes categorias sociais do meio rural brasileiro, praticamente forneceu as bases finais para dar contornos mais definidos aos processos de pressão política em andamento.

Assim, ainda em 1994, durante o governo do presidente Itamar Franco, é criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Embora este programa ficasse longe de atender às expectativas e pressões políticas de então (era apenas numa linha de crédito, com recursos financeiros limitados e dificuldades operacionais significativas), acabou sendo importante simbolicamente por significar o primeiro reconhecimento oficial da diversidade social do espaço rural brasileiro.

Isso estimulou novas demandas e pressões políticas de atores de diferentes organizações. Além do movimento sindical Contag/CUT<sup>18</sup>, que já se tornara interlocutor sistemático de estruturas governamentais responsáveis pelas políticas públicas para a agricultura, especialmente do Ministério da Agricultura<sup>19</sup>, em universidades, órgãos de pesquisa, órgãos de extensão rural, Ongs, partidos políticos, proliferavam as análises e ações para que o governo mudasse de forma mais contundente parte das suas políticas públicas.

Assim, já no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, depois de em 1995 haver uma tentativa sem sucesso para aprimorar o Provap, através do Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de

---

<sup>18</sup> Apesar da unidade de posições sobre alguns temas, a relação entre a Contag e a CUT sempre foi marcada por divergências importantes; mesmo no longo período em que a primeira esteve filiada à segunda. Uma análise sintética que ilustra parte das razões dessas divergências, realizada próxima à época da filiação da Contag à CUT, ocorrida em 1995, é encontrada na Revista Teoria e Debate nº 28 - março/abril/maio de 1995, no endereço: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/trabalhadores-vez-da-cut-na-contag>>. Em 2009, a Contag decidiu se desfiliar novamente da CUT.

<sup>19</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi instituído apenas em 2000. Em 2001, assumiu as responsabilidades relacionadas à agricultura familiar, que eram atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (GONZÁLEZ, 2006). Pelo menos, em parte, esta transformação pode ser atribuída ao aumento de pressão política sobre o poder executivo federal nos anos de 1990.

1996, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), considerado uma conquista histórica por muitos daqueles que estiveram na linha de frente das negociações políticas; de maneira especial para o movimento sindical relacionado Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Neste processo, algumas categorias conceituais quase depreciativas (“agricultores de baixa renda”, “agricultura de subsistência”, “pequeno agricultor”) perderam apelo, e a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que tem reconhecida e destacada a sua grande importância econômica e social, passa a ser pela primeira vez reconhecida como uma importante categoria política<sup>20</sup>.

Ainda que, durante os primeiros anos do Pronaf, grande parte dos trabalhadores rurais, agricultores familiares e sindicatos destas categorias não tivessem uma visão processual deste tipo de política e a noção do significado da conquista desse programa<sup>21</sup>, este não era o caso das suas entidades representativas mais centrais. Como estiveram na linha de frente das negociações/pressões políticas, e sentiram as dificuldades concretas dos espaços de negociação de políticas públicas no Brasil, consideraram o Pronaf uma conquista histórica. Assim, apesar das suas muitas dificuldades iniciais, faziam questão de divulgá-lo como uma política pública conquistada e respaldada socialmente pelo sindicalismo Contag/CUT.

Na sua concepção original o Pronaf contemplava quatro linhas ações<sup>22</sup> que supostamente se complementariam:

1. Pronaf Crédito Rural: com o objetivo de disponibilizar recursos financeiros para os agricultores familiares realizarem investimentos e o custeio das suas atividades produtivas.
2. Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais: com o objetivo de financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária para o fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural. Os recursos seriam repassados a fundo perdido para um conjunto de municípios selecionados em cada

---

<sup>20</sup> Schneider (2007) mostra a relevância reconhecimento político da agricultura familiar no debate sobre desenvolvimento rural no Brasil.

<sup>21</sup> Em Santa Catarina era corriqueiro presenciar, em discussões formais e informais, manifestações de lideranças sindicais da agricultura familiar que não expressavam nenhum reconhecimento pela importância do Pronaf e que se limitavam a criticar as dificuldades operacionais das suas diferentes linhas de intervenção.

<sup>22</sup> Ver Mattei (2006) para conhecer os aspectos centrais da vasta produção acadêmica acerca das diferentes linhas do Pronaf.



estado e deveriam ser aplicados segundo as deliberações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

3. Pronaf Negociação de Políticas Públicas: esta era uma linha de financiamento a órgãos da administração federal, estadual e municipal, com o objetivo de promover o ajustamento de políticas públicas à realidade da agricultura familiar, a partir de uma ampla negociação com os órgãos governamentais responsáveis pelas mesmas.

4. Pronaf Apoio à Assistência Técnica, Extensão Rural e à Pesquisa Agropecuária: com dois objetivos: a) melhoria da assistência técnica aos agricultores familiares, mediante o apoio à capacitação de pessoal técnico, informatização/reaparelhamento de unidades municipais de assistência técnica e extensão rural (ATER) e elaboração de planos de crédito rural; b) desenvolvimento e adaptação de tecnologia agropecuária para a agricultura familiar.

Mesmo com algumas ações importantes nas demais linhas, o ponto forte do Pronaf sempre foi o crédito. Ao longo dos anos, os aprimoramentos estiveram relacionados principalmente com essa linha de atuação, com medidas como: substancial aumento na quantidade de recursos financeiros; aprimoramento operacional; ampliação do público beneficiário; novas categorizações de beneficiários<sup>23</sup>; ampliação das linhas de financiamento; redução de taxas de juros; adoção de seguro em função de perdas, entre outras mudanças. O fato de se consolidar como uma linha de crédito fez do Pronaf uma política pública que ajudou essencialmente para que a agricultura familiar brasileira aumentasse o seu potencial de produção e a sua renda, sem necessariamente ter as implicações esperadas sobre outros aspectos, como, por exemplo, a forma de produzir ou em aspectos organizativos.

As várias limitações observadas ao longo da existência Pronaf, e seus alcances parciais em relação às expectativas iniciais, serviram não apenas para que se tente constantes aprimoramentos, como, se tornaram importantes parâmetros para a concepção de políticas públicas com objetivos mais abrangentes. Os programas “Territórios Rurais e “Territórios da Cidadania”, nos quais o Ministério do Desenvolvimento Agrário ocupa papel de destaque, são dois exemplos bem ilustrativos.

Durante e após a sua operacionalização, o Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais se constituiu num atrativo objeto de estudos, com os mais diversos enfoques teóricos, gerando várias interpretações acerca

---

<sup>23</sup> Exemplos disso são o Pronaf Mulher (crédito de investimento para projetos específicos das esposas ou companheiras dos agricultores familiares) e o Pronaf Jovem (crédito de investimento para projetos específicos de jovens de 16 a 25 anos).

dos limites e possibilidades de participação da sociedade organizada em programas desta natureza.

Dadas algumas similaridades de idéias entre as concepções do Pronaf e do Microbacias 2, especialmente a idéia de ampliar o controle social sobre a ação do setor público, alguns destes estudos<sup>24</sup> se tornaram referência para a definição dos objetivos e questões desta dissertação.

## **2.3 - O CASO DE SANTA CATARINA**

### **2.3.1 - A “modernização” da agricultura e as especificidades locais<sup>25</sup>**

Não são incomuns considerações indicando que em Santa Catarina as repercussões negativas da “modernização” da agricultura brasileira teriam se dado de forma mais tardia do que em vários outros estados brasileiros; particularmente a exclusão de produtores do processo produtivo. Embora não existam estudos comparativos sobre isto, pelo fato de atuar no setor público agrícola desde o início dos anos de 1980 e ter tido a possibilidade de acompanhar muito do que vem ocorrendo na agricultura catarinense desde então, aponto algumas possíveis razões explicativas para tal fato:

- Menor disputa e pressão pela posse da terra no estado – isto estaria relacionada com a forma como foram colonizadas algumas regiões (milhares de agricultores com pequenas áreas), mas também com as características topográficas de várias delas, que dificultam a utilização de máquinas no processo produtivo e desestimulam a sua compra/concentração.
- A familiaridade de boa parte dos pequenos produtores catarinenses com os mecanismos de mercado e adoção de tecnologias – ao contrário do que ocorreu em muitas regiões brasileiras, desde o início do período da “modernização”, boa parte dos agricultores de Santa Catarina já estava familiarizado com as relações de mercado e com as necessidades de mudanças nos seus sistemas de produção, o que reduziu as suas dificuldades de adaptação às pressões modernizadoras.
- A existência de um setor público agrícola de serviços, extensão

---

<sup>24</sup> Especialmente os estudos contemplados no trabalho organizado por Schneider, Silva e Marques (2009).

<sup>25</sup> Alguns aspectos abordados neste item e nos dois próximos, relativos ao surgimento do Microbacias 1 e ao contexto do surgimento do Microbacias 2, particularmente o de como as microbacias hidrográficas tornaram-se base de planejamento para parte das ações públicas voltadas ao meio rural, estão bastante detalhados na tese de doutorado de Simon (2003).

e pesquisa de reconhecida capacidade, e com relação estreita, direta e de compromisso com os pequenos produtores<sup>26</sup>. Isto ajudou não apenas na capacidade/possibilidade de parte destes produtores aprimorarem as atividades que desenvolviam tradicionalmente, como para que buscassem novas alternativas produtivas quando necessário. O surgimento de novas possibilidades produtivas em Santa Catarina, que se tornaram relevantes alternativas para a manutenção de importante contingente de produtores no campo, ocorreu através da participação decisiva do setor público (maçã, cebola, arroz, uva, banana).

- A grande diversidade produtiva nas propriedades agrícolas, o que permitiu que muitos agricultores, ao ficarem inviabilizados economicamente em uma atividade, pudessem intensificar a produção de outras. De certa maneira, parte da grande expansão que a atividade leiteira catarinense, particularmente a da região oeste, teve a partir dos anos de 1980 é explicada por este fato. Ao serem excluídos da produção de suínos e de grãos (feijão, soja, milho, trigo), os produtores expandiram a produção leiteira, com a qual já tinham familiaridade, mas pouco interesse para geração de renda.

- A grande importância da produção de origem animal, especialmente aves, suínos e leite, as quais permitiram que os produtores com escalas menores de produção se mantivessem na atividade por mais tempo e em condições mais favoráveis do que nos cultivos de grãos. A concentração da produção e a exclusão de produtores de suínos, por exemplo, ocorreu expressivamente apenas no transcorrer dos anos de 1990. No caso da produção de leite a situação é ainda mais ilustrativa, já que mesmo nos anos recentes o número produtores com pequenas escalas de produção continua expressivo.

- A existência de algumas atividades produtivas em que o capital financeiro e a terra são fatores de produção menos importante que o trabalho/capital humano. Neste caso, a fumiicultura é o exemplo mais ilustrativo. A dificuldade de mecanização e o encarecimento da produção com a eventual contratação de mão-de-obra viabilizaram a permanência nesta atividade de um expressivo contingente de produtores que utilizam o trabalho familiar. Com isso, ao contrário do que ocorreu na maioria das atividades da agricultura estadual, o número de produtores de fumo em Santa Catarina se expandiu sensivelmente

---

<sup>26</sup> Um aspecto interessante disso, pouco estudado, é o fato de muitos extensionistas catarinenses serem oriundos do meio rural, muitas vezes filhos de agricultores familiares, situação que não se repete com tanta frequência em outras unidades da federação, o que influencia no tipo de relação entre técnicos e agricultores.

entre os anos de 1970 e 1990.

- O maior grau de organização dos pequenos agricultores catarinenses (sindicatos, federações, associações, cooperativas, ONGs), com maior poder político nas relações com os setores públicos e com os agentes de mercado.
- O reconhecimento mais ou menos generalizado de lideranças políticas locais, regionais e estaduais sobre a importância estratégica da pequena agricultura/agricultura familiar para o desenvolvimento do estado. Isto sempre ajudou a consolidar políticas públicas específicas para este segmento e evitou que suas relações fossem determinadas exclusivamente pelas forças do mercado.
- A melhor distribuição relativa do crédito rural entre as diferentes categorias de produtores rurais, comparativamente à maioria dos estados brasileiros<sup>27</sup>.

Em relação a alguns dos pontos citados acima, aqui cabe a consideração de que certos aspectos que Abramovay (1992) salientou de forma crítica em “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão” (onde, a partir da análise do papel estratégico das unidades de produção familiar para a modernização do campo de países de capitalismo avançado, critica a visão predominante no Brasil de que a agricultura familiar teria dificuldade de contribuir decisivamente para o desenvolvimento), não tiveram em Santa Catarina o mesmo peso que na maior parte das regiões brasileiras. Pelo menos ao longo dos anos de 1980 e boa parte dos anos de 1990, o reconhecimento da importância econômica da agricultura familiar para o estado era relativamente significativo. Posteriormente, contudo, principalmente em função da forte diversificação produtivo-econômica das regiões tradicionalmente agrícolas e da concentração populacional nas regiões litorâneas (onde os setores industriais e de serviços têm maior destaque econômico), este reconhecimento parece ter sido reduzido sensivelmente, ficando mais concentrado naqueles segmentos que se destacam no mercado internacional.

Considerando que as razões citadas são procedentes, reforça-se que apenas postergaram o reconhecimento dos efeitos sociais negativos da modernização no estado. Mesmo com a relativa ausência do Estado

---

<sup>27</sup> Paulilo (1990) destaca diferenças regionais na distribuição do crédito subsidiado no período da modernização. A Região Sul era bem aquinhoadas em valores, mas com menor concentração relativa pelos grandes produtores do que em outras regiões do País. Isso ainda perdura. No período 2000 a 2009, por exemplo, o Pronaf, destinado especialmente aos pequenos agricultores, representou 13% do valor total do crédito rural no Brasil e 22% em Santa Catarina (MARCONDES, 2010).

brasileiro a partir do início dos anos de 1980, o processo de “modernização” da agricultura não perdeu força; pelo contrário, por um sensível aumento de pressões competitivas tanto internas quanto externas, a agricultura estadual se via cada vez mais pressionada pelas fortes estruturas com que se relacionava à jusante e à montante, e, conseqüentemente, continuou sendo forçada a constantes aumentos de produtividade, ao que muitos produtores não conseguiam responder.

Assim, a partir dos primeiros anos da década de 1990 amplia-se a percepção de que o chamado “modelo agrícola catarinense”, particularmente os seus segmentos relacionados aos mercados mais dinâmicos e competitivos, passaria por importantes e rápidas mudanças, com tendência à exclusão de muitas pessoas ou famílias do espaço rural<sup>28</sup>.

Alguns dados dos censos do IBGE servem para ilustrar como foi a partir dos anos de 1990 que ficam mais evidentes as dificuldades para a reprodução social de importantes contingentes de famílias rurais. No caso da forma de utilização da área dos estabelecimentos agropecuários, por exemplo, é no Censo Agropecuário 1996 que se observam sensíveis reduções nas áreas de lavouras e pastagens e crescimento na área de matas. A quase totalidade da redução dessas áreas, especialmente a ocupada com lavouras temporárias, foi de pequenos produtores, parceiros e arrendatários que tiveram grandes dificuldades de continuar produzindo grãos de maneira minimamente viável.

---

<sup>28</sup> Ver Instituto Cepa/SC (1995).

Tabela 1 - Santa Catarina - Utilização da área dos estabelecimentos agropecuários (E.A.) - 1970/2006

Utilização	Ano/mil hectares					
	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Lav. Perm.	70,3	42,6	74,8	90,0	126,6	219,6
Lav. Temp.	1.261,4	1.391,8	1.729,0	1.778,8	1.443,8	1.498,5
Total Lav.	1.331,7	1.434,4	1.803,8	1.868,8	1.570,4	1.718,0
Past. Nat.	2.088,7	1.977,2	1.903,1	1.927,6	1.778,8	1.256,0
Past. Plant.	379,3	426,8	587,8	541,7	560,1	445,5
Total Past.	2.468,0	2.404,0	2.490,9	2.469,3	2.338,9	1.701,5
Matas Nat.	1.623,2	1.433,9	1.408,1	1.345,5	1.348,6	1.607,4
Matas Plant.	128,3	194,2	374,0	564,1	561,5	621,1
Total Matas	1.751,6	1.628,1	1.782,2	1.909,7	1.910,2	2.228,6
Outras áreas	1.474,1	1.410,7	1.396,9	1.171,8	793,4	392,0
Total	7.025,3	6.877,3	7.473,8	7.419,5	6.612,8	6.040,1

Fonte: IBGE - Censos Agropecuários

Outro forte indicativo dessas dificuldades neste período está refletido no número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários, pois até a metade dos anos de 1980 havia uma tendência de crescimento e de 1985 até 1995 houve uma redução de quase 170 mil pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias do estado. Quadro que não se alterou entre meados dos anos de 1990 e meados dos anos de 2000 (Tabela 2).

Tabela 2 - Santa Catarina - Pessoal ocupado nos E.A. em 31/12 - 1970/2006

Sexo	Ano/Mil pessoas					
	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Homens	457,2	483,6	498,8	531,8	429,4	351,9
Mulheres	306,3	375,1	338,0	355,4	289,3	219,7
Total	763,5	858,7	836,8	887,3	718,7	571,5

Fonte: IBGE - Censos Agropecuários

Assim é que se observa que, entre os anos de 1991 e 2000, a população rural de Santa Catarina foi reduzida em quase 15%, decrescendo de 1,33 milhão de habitantes em 1991, para 1,14 milhão, em 2000<sup>29</sup>. Grande parte deste decréscimo certamente não ocorreu pelo simples desejo dos migrantes, mas pela inviabilização da sua permanência em condições minimamente satisfatórias no campo. A relevância da questão econômica como explicação do processo migratório observado neste período é reforçada pelos resultados de pesquisas feitas junto às famílias rurais catarinenses quando da avaliação do Projeto Microbacias 1<sup>30</sup>, que indica a baixa renda como principal razão para a saída do campo.

### 2.3.2 - O Projeto Microbacias 1

No que diz respeito especificamente aos aspectos ambientais, não foi preciso nem chegar à década de 1980, com seu ambiente político menos restritivo, para que houvesse o reconhecimento público de que havia problemas decorrentes da modernização da agricultura. No caso de Santa Catarina, na década de 1970, mesmo que mais por decorrência de preocupações econômico-produtivas do que ambientais, entra na agenda pública a idéia de estabelecer medidas corretivas para os problemas decorrentes dos sistemas de produção estimulados pela modernização e adotados por boa parte dos produtores catarinenses; especialmente a

<sup>29</sup> Esses números seguem os conceitos presentes nos Censos Demográficos do IBGE. Uma visão crítica a respeito dos critérios utilizados da divisão populacional no Brasil é encontrada em Veiga (2001).

<sup>30</sup> Ver Instituto Cepa/SC (1999).

degradação dos solos agrícolas e a poluição das águas.

Esses dois problemas estavam tão evidentes que não podiam passar ao largo das preocupações e intervenções do setor público estadual, particularmente das empresas estaduais de pesquisa e de extensão rural, respectivamente, Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A. (Empasc) e Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (Acaresc)<sup>31</sup>.

A Empasc inicia alguns esforços de pesquisa para gerar conhecimentos acerca de tecnologias que impactassem menos negativamente sobre o solo e a água e a Acaresc passa a incentivar os produtores a utilizarem algumas práticas de conservação de solo. No caso da Acaresc, isto foi ainda mais estimulado com a publicação, em 1979, dos marcos de referência para o planejamento do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), que propunha ações extensionistas mais voltadas para a participação e a melhoria de vida dos agricultores e indicava para a necessidade da realização do zoneamento agrícola como mecanismo de redução dos impactos negativos da agricultura sobre os recursos naturais.

Em 1983, em função de uma inundação de proporções até então desconhecidas, sobretudo na região do Vale da Bacia do Rio Itajaí Açu, as preocupações com a degradação dos solos agrícolas e o assoreamento dos rios ganham muito mais visibilidade social e política, o que redundou na busca de experiências que pudessem ajudar a solucionar o que já passava a ser considerado um problema bem mais sério.

Uma referência decisiva para os passos dados desde então foi encontrada no estado do Paraná, que realizava um trabalho tomando as microbacias hidrográficas<sup>32</sup> como unidade de planejamento para as ações de manejo de solo e água, experiência pioneira em âmbito de Brasil.

Em 1984 iniciou-se a primeira experiência catarinense através de três microbacias pilotos na Bacia do Rio Itajaí; destas a microbacia do Ribeirão das Pedras, no município de Agrolândia, se tornou referência. Entre 1985 e 1986 o trabalho foi ampliado e as ações de manejo de solo

---

<sup>31</sup> Em 1991, a Empasc, a Acaresc, a Acarpesc (Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina) e o IASC (Instituto de Apicultura de Santa Catarina) foram fundidos e incorporados numa só organização, a Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A). Em 22 de junho de 2005, a Epagri incorporou o Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina (Instituto Cepa/SC) e a Assembléia de Acionistas aprovou a transformação da Epagri em empresa pública.

<sup>32</sup> Microbacia: espaço físico delimitado de uma área drenada por um curso d'água, formada em geral por rios de até 2º ordem e com até 3 mil hectares (Fonte: <http://www.aguas.sc.gov.br/>. Acesso em 20 junho de 2011).



e água passaram a ser desenvolvidas em 17 microbacias catarinenses.

No transcorrer da década de 1980, os resultados de trabalhos em microbacias hidrográficas já tinham reconhecimento nacional e surgiu um novo estímulo para ações estaduais: o Governo Federal, através do Ministério da Agricultura, criou o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, que apoiaria a implantação de 4.000 microbacias pilotos no país. Com isto, na segunda metade dos anos oitenta, já havia trabalho em microbacias hidrográficas de 68 municípios catarinenses; uma por município.

Por outro lado, em 1987, logo no início do governo de Pedro Ivo Campos, a Secretaria de Estado da Agricultura de Santa Catarina desenvolveu aquela que, na prática, seria a sua primeira experiência de elaboração de um plano de ação para a agricultura realizado a partir de consultas envolvendo pessoas e organizações não relacionadas diretamente com as estruturas do governo do estado. O que veio a ser denominado de Plano Agropecuário Catarinense (Planac) foi elaborado a partir de reuniões realizadas em quase todos os municípios catarinenses e em vários seminários regionais, envolvendo milhares de pessoas. Os principais problemas levantados durante estas consultas estavam relacionados aos impactos negativos dos modos de produção adotados pelos agricultores catarinenses: desmatamento, dejetos dos animais, poluição e contaminação da água, erosão do solo, uso excessivo e incorreto dos agrotóxicos, etc. Portanto, ainda que possa ter incorporado alguns novos elementos, as consultas para a elaboração do Planac tiveram como principal efeito o reforço do diagnóstico formado desde os anos de 1970, que evidenciava a necessidade de ampliar o esforço público no sentido de reduzir os impactos negativos da agricultura sobre os recursos naturais.

Isso foi decisivo para que, ao final dos anos oitenta, fossem dados os passos definitivos para a consolidação do trabalho da extensão rural catarinense com enfoque em microbacias hidrográficas. O governo estadual, através da Secretaria da Agricultura, lança o Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas. Conhecido como Projeto Microbacias 1, o seu orçamento foi de US\$ 71,6 milhões, dos quais US\$ 33,0 milhões provenientes do empréstimo do Banco Mundial e US\$ 38,6 milhões de contrapartida do governo estadual. Como o empréstimo foi aprovado em julho de 1991 e terminou em junho de 1999, considera-se este como o período de execução deste Projeto, no qual foram trabalhadas 534 microbacias hidrográficas em Santa Catarina. O seu objetivo principal foi o “aumento da produção, da produtividade e renda das famílias rurais

com base na adoção pelos agricultores de tecnologias para melhoria da estrutura e drenagem interna do solo, controle do escoamento superficial das águas e a redução da poluição ambiental”<sup>33</sup>.

Apesar das mudanças significativas de um para o outro, em função, sobretudo, do planejamento e da ação local continuar baseada em microbacias hidrográficas, o Projeto Microbacias 2 é considerado como um continuidade do primeiro Projeto. O detalhamento a seguir de alguns aspectos específicos do Microbacias 2 ilustra algumas mudanças importantes de um para o outro.

## 2.4 - O PROJETO MICROBACIAS 2

### 2.4.1 – O contexto do surgimento

Como destacado anteriormente, no transcorrer dos anos de 1990, em vários ambientes do estado se evidenciava claramente que a capacidade de reprodução social do que se convencionou chamar de “modelo agrícola” catarinense estava frente a grandes dificuldades.

Neste período, em pleno andamento do Projeto Microbacias 1, tornava-se mais claro que, mesmo incorporando as novas tecnologias recomendadas pelos órgãos públicos de assistência técnica e pesquisa e por agentes privados (cooperativas, agroindústrias, técnicos, etc.), e aumentando as os seus níveis de produtividade e produção, muitas famílias rurais de Santa Catarina estavam “ficando pelo caminho”. O quadro de exclusão do processo produtivo não se limitava mais aos produtores tradicionalmente considerados ineficientes, que não aderiam, ou aderiam parcialmente, aos pacotes tecnológicos recomendados. Em algumas importantes cadeias produtivas, os tidos como eficientes em um momento passavam rapidamente à condição de ineficientes em outro; a alternativa de renda se fechava e a exclusão se tornava eminente.

Isso forçava mudanças nas tradicionais formas de relação entre as entidades representativas dos produtores e os órgãos públicos estatais, particularmente os relacionados à agricultura. Ainda que as pressões políticas verificadas no estado não atingissem a mesma dimensão das observadas no mesmo período em âmbito nacional, passaram a ocorrer com maior frequência; o pano de fundo era sempre a necessidade de que

---

<sup>33</sup> Esse objetivo, restrito ao aumento da produtividade e aos problemas ambientais, foi bem aceito no período inicial do Microbacias 1, mas alvo de críticas no seu andamento, já que relevava os problemas sociais que o meio rural explicitava nos anos de 1990. Isso foi em conta pela equipe de concepção do Microbacias 2, que durante trabalhou com a visão do tripé social/econômico/ambiental (SAR, 2003).

fossem repensadas várias das tradicionais ações públicas.

Aliado a isto, e talvez de maior peso à época, vários agentes formadores de opinião no setor público agrícola estadual se davam conta de que a ampliação das possibilidades de reprodução social de muitas famílias no espaço rural dependeria de ações públicas mais abrangentes.

A experiência passada mostrava as limitações do enfoque exclusivamente econômico/tecnológico, do aumento da produtividade e da produção. Além disto, reconheciam também que os problemas ambientais se tornaram mais evidentes e amplos. Mesmo que as ações públicas tivessem mostrado ótimos resultados para os problemas de perda de solo pela erosão (tão comum entre os anos de 1970 e 1980), se observava um agravamento do problema da contaminação da água; se intensificava o uso inadequado/exagerado de agroquímicos; os agricultores também se contaminavam mais; a qualidade de muitos dos alimentos produzidos causava insegurança<sup>34</sup>.

Além disso, estudos, pesquisas oficiais e/ou o conhecimento factual evidenciavam o aumento da idade média da população rural, o comprometimento do processo sucessório em muitas propriedades rurais, o aumento do número de jovens desinteressados pelas lidas agrícolas, a redução das alternativas de produção agrícola, o esvaziamento de muitas comunidades rurais, entre outros problemas.

Se nacionalmente foi através da criação das quatro linhas de ação do Pronaf que se iniciou uma ação mais sistemática para amenizar problemas relativamente parecidos como estes, em Santa Catarina, a principal iniciativa pública ocorre através do Projeto Microbacias 2. Esse Projeto foi concebido durante a execução do Microbacias 1, na segunda metade dos anos de 1990, e foi oficialmente iniciado em 2002 e previsto para terminar em 2008<sup>35</sup>.

Nesse mesmo período, o Pronaf também estava em pleno andamento e, de certa maneira, as potencialidades e limitações observadas durante os seus primeiros anos também influenciaram sensivelmente a concepção do Microbacias 2. Isso foi facilitado em

---

<sup>34</sup> Um fato ilustrativo dessas preocupações foi o de que o governador Esperidião Amin (1999 a 2003) solicitou estudos sobre a possibilidade de não se utilizar agrotóxicos na agricultura. Isso não foi assunto de domínio completamente público, mas gerou algumas discussões e análises no setor público agrícola estadual.

<sup>35</sup> O Projeto passou por algumas dificuldades nas suas etapas iniciais, especialmente na formação da estrutura deliberativa das microbacias hidrográficas. Isso comprometeu a execução metas, que, após negociações com o Banco Mundial, foram prorrogadas. Oficialmente o financiamento acabou em setembro de 2009, mas, como entre 2009 e 2010 havia uma negociação com o Banco Mundial para a sua prorrogação, o Projeto acabou de fato em 2010.

razão de grande parte do Pronaf ser operacionalizada através da Secretaria de Estado da Agricultura e da Epagri, onde trabalhavam os principais elaboradores do Microbacias 2.

A maior complexidade e ambição do Microbacias 2 em relação ao Microbacias 1, ao Pronaf, e a outras políticas públicas anteriores, está na sua forma participativa de concepção; no fato de tentar articular as ações econômicas, sociais e ambientais (incorporou o conceito em voga de desenvolvimento sustentável); na criação de uma estrutura executiva específica, com órgãos públicos que tradicionalmente trabalhavam distante e, eventualmente, de forma conflituaosa (órgãos ambientais e órgãos de desenvolvimento rural); na criação de uma estrutura deliberativa específica, com papéis definidos em âmbito estadual, regional, municipal e de microbacias; e no financiamento da contratação de “técnicos” específicos<sup>36</sup>, que deveriam ser escolhidos e controlados diretamente pelas comunidades rurais.

#### **2.4.2 - A forma de concepção**

A concepção do Projeto apresenta particularidades importantes no que diz respeito às políticas públicas. Primeiramente por ter sido criada uma equipe interinstitucional especificamente para esse fim. Embora essa equipe tivesse como objetivo conceber um programa de desenvolvimento rural voltado a atender o público rural mais pobre e as regiões com problemas ambientais mais graves, não definiu previamente quais e como seriam operacionalizadas as ações desse programa, decidindo fazer isso paralelamente a um amplo processo de consulta social.

Esse processo levou cerca de quatro anos, durante os quais foram realizadas mais de duas dezenas de encontros programados nas diferentes regiões de Santa Catarina, com cerca de 2.000 pessoas, especialmente lideranças comunitárias; sindicalistas rurais; representantes de prefeituras municipais; técnicos e representantes de diferentes organizações públicas e privadas das áreas social, ambiental, educação, etc.; cooperativas; OGNs; entre outros. Após essas consultas, e perto do término da elaboração do programa a ser apresentado ao Banco Mundial, já ao final de 2001, ainda foram realizadas mais três

---

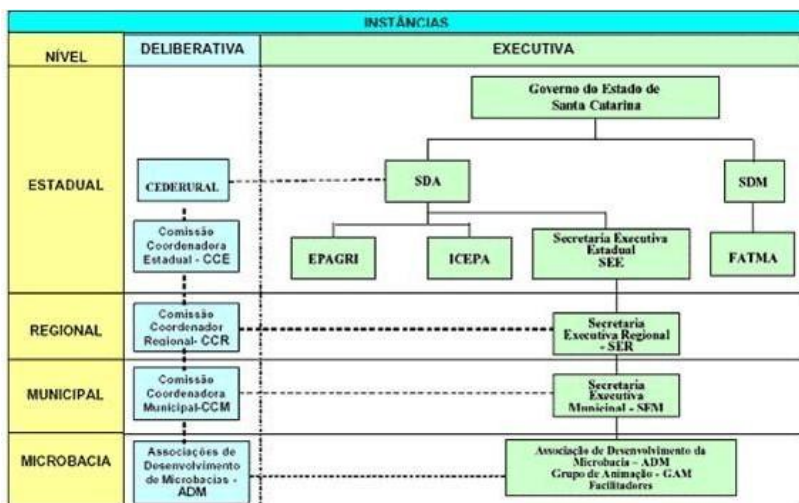
<sup>36</sup> O termo utilizado foi o de “facilitador”. Como seriam, sobretudo, animadores das ações, pensou-se na possibilidade de não necessariamente serem técnicos; daí o termo facilitador. Esse termo não apenas foi objeto de controvérsias, como, por diversas razões, inclusive burocráticas, o facilitador acabou sendo sempre um engenheiro (a) agrônomo (a) ou um técnico agrícola.

audiências públicas nas regiões oeste, central e sul, nas quais participaram especialmente organizações e pessoas que poderiam contribuir para a efetivação das ações do programa. Durante esses quatro anos, em âmbito mais central, houve uma série de atividades envolvendo representantes de instituições como: Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (Cederural), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC), Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina (Ocesc), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (Fetaesc), Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina (Faesc) e diferentes organizações não-governamentais.

### 2.4.3 - As estruturas de execução

Esse processo de consulta/negociação acabou sendo definitivo para que, ao contrário de programas anteriores, fosse criada uma estrutura institucional específica para o Projeto Microbacias 2, composta de uma vertente deliberativa e uma vertente executiva, conforme a figura abaixo, onde se tem uma noção das relações que deveriam ocorrer entre os diferentes níveis.

Figura 2 – Estrutura deliberativa e executiva do Prapem/Microbacias 2



Fonte: Manual Operativo do Prapem/Microbacias 2

### 2.4.3.1 - A estrutura deliberativa

O Manual Operativo é uma exigência para os projetos financiados pelo Banco Mundial. É um documento referencial para todos os envolvidos. No caso do Microbacias 2, constitui-se na síntese dos documentos dos vários componentes e subcomponentes estabelecidos na negociação entre o Governo de Santa Catarina e o Banco Mundial. A análise deste Manual evidencia como a concepção do Microbacias 2 se deu num contexto em que se ampliava a idéia de que as políticas públicas de desenvolvimento rural tinham que possibilitar uma qualificada e sistemática participação social.

No caso do Microbacias essa diretriz participativa tem uma explicação “externa” e outra “interna”. Em relação à “externa”, destaca-se que foi mais ou menos no período da sua concepção que o Banco Mundial praticamente passou a exigir a criação de mecanismos de participação social para projetos com pretensão de acessar algumas das suas linhas de financiamento. Em relação à “interna”, as avaliações do Microbacias 1 já haviam indicado que os seus objetivos foram parcialmente comprometidos pelo fato de os mecanismos de participação social não terem funcionado adequadamente; por razões como a precariedade e o limitado poder deliberativo das estruturas sociais previstas, o enfoque eminentemente tecnológico-produtivo do projeto, e a pouca capacidade dos executores para envolver as famílias rurais (INSTITUTO CEPA, 1999).

Essas são algumas das razões apontadas pelos elaboradores do Microbacias 2 para que se buscasse neste projeto a ampliação da participação social. Conceberam um subcomponente específico com este fim, denominada Gestão Participativa, cuja diretriz era buscar a representação política e participação dos diversos atores sociais, sobretudo dos grupos tradicionalmente excluídos. Assim, os organismos de gestão criados deveriam não apenas garantir a paridade entre os beneficiários e as entidades executoras nos níveis de decisão do Projeto, como ampliar a capacidade deliberativa e autonomia decisória destes organismos.

Na concepção de participação social os elaboradores do Microbacias 2 tomaram como referência uma tipologia com uma escala de sete níveis de intensidade de participação social em projetos de

desenvolvimento<sup>37</sup> (PRETTY, 1994).

Entre esses sete níveis, a expectativa dos elaboradores era de que o Projeto deveria ajudar na construção das duas últimas: a participação interativa (nível 6), que, entre outras coisas, implica nos participantes se envolverem em diagnósticos, planos de ação, formação de novas instituições locais ou no reforço das existentes, e no controle sobre as decisões locais; e a auto-mobilização (nível 7), na qual a participação ocorre independentemente de iniciativas de instituições externas, os recursos e informações podem ser obtidos externamente, mas são controlados “internamente” e as ações coletivas podem até desafiar as distribuições de riqueza e poder.

O alcance desses dois níveis de participação não apenas refletiriam que o Projeto de fato permitira uma maior divisão de poder e responsabilidades com os seus beneficiários, como também não se findariam com o término das suas ações.

Para se alcançar isto, em termos operacionais, a gestão social do Projeto compreenderia alguns aspectos. Um deles seria a implantação de estruturas representativas dos beneficiários em diferentes escalas geográficas. Isto foi denominado de vertente deliberativa e compreendia quatro estruturas que deveriam ter ações complementares. Partindo das locais para a central, as estruturas e seus respectivos papéis ficaram assim definidos:

a) Associação de Desenvolvimento da Microbacia (ADM) – em todas as microbacias a sua formação deveria ser precedida pela formação de Grupo de Animação da Microbacia (GAM), formado por membros de famílias residentes na microbacia e eleitos democraticamente. A participação na ADM era condição indispensável para a inclusão das famílias rurais como beneficiárias do Microbacias 2. Todas seriam constituídas com registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e registro em cartório. Entre as suas principais atribuições estavam: aprovar o PDMH e os respectivos projetos comunitários, grupais ou individuais, assumindo a co-responsabilidade das ações; gerenciar os recursos necessários à contratação dos trabalhos de elaboração, gestão e execução dos PDMH, e projetos comunitários,

---

<sup>37</sup> Nesta tipologia, o nível de protagonismo social aumenta gradativamente do nível 1 para o 7, na seguinte ordem: participação passiva; participação através de informações fornecidas; participação através de consultas; participação por incentivo material; participação funcional; participação interativa; auto-mobilização.

podendo receber os recursos do Fundo de Inversões Rurais (Fundir)<sup>38</sup>; realizar os controles/contabilidade administrativos e financeiros; elaborar o orçamento anual de aplicação dos recursos previstos no Projeto e negociar recursos complementares para a execução do PMDH; estabelecer as prioridades de aplicação dos recursos, respeitando as normas do Microbacias 2 de destinar mais recursos à população de menor renda e às iniciativas de maior impacto social e ambiental. Além dessas e outras atribuições, teriam também a responsabilidade da contratação dos serviços de Ater (facilitador). Em geral, cada duas ADMs contariam com um (a) facilitador (a) selecionado e contratado por elas, sendo que uma delas recebia e gerenciava os recursos para o pagamento dos seus serviços.

b) Comissão Coordenadora Municipal (CCM) – deveria ser criada por ato do poder municipal como Câmara Setorial do CMDR e composta por pelos menos 50% de representantes dos beneficiários e de outros setores envolvidos no Microbacias 2, como órgãos de assistência técnica; do governo municipal; e de entidades não-governamentais. A CCM contaria com uma secretaria executiva municipal (SEM) exercida pela equipe de animadores (escritório municipal da Epagri) e as suas principais atribuições estavam relacionadas a consolidar as ações desenvolvidas nas microbacias com outros programas municipais. Para tanto deveriam, principalmente, legitimar e homologar as microbacias priorizadas; aprovar e/ou emitir pareceres sobre os planos de apoio para o componente Inversões Rurais; analisar a adequação entre o PDMH e o plano de desenvolvimento municipal; analisar e aprovar os pareceres sobre as propostas de apoio de qualquer valor; analisar e aprovar as propostas de apoio financeiro de até R\$ 5.000,00.

c) Comissão Coordenadora Regional (CCR) - deveriam ser criadas por resolução do Cederural, juntamente com a CCE. Em função de a Epagri ser a principal executora do Microbacias 2, seria criada uma CCR para região administrativa da Epagri, o que inicialmente totalizaria 14 CCRs, que deveriam ser formadas com representantes das ADMs; das entidades executoras do Projeto; de entidades representativas com importância regional e relacionadas às ações do programa e de

---

<sup>38</sup> O Fundo de Inversões Rurais (Fundir) foi outra novidade do Microbacias 2. Além de ser previsto para aplicações mais diversificadas que tradicionalmente (particularmente a inclusão da melhoria das habitações rurais), priorizava atividades coletivas e outras definidas pela vertente deliberativa. Além de boa parte dos repasses ocorrer através das ADMs.



associações de municípios. Pelo menos 50% dos membros deveriam representar os beneficiários, com possibilidade de indicação de um representante das populações indígenas, quando houvesse na região. Cada uma teria um Secretário Executivo Regional (técnico da Epagri) e as principais atribuições seriam: avaliar e aprovar o plano de aplicação dos recursos previstos para as microbacias e para a região; articular a política regional do Microbacias 2; monitorar e avaliar a implementação do Microbacias 2 em âmbito regional; propor mudanças e alterações na condução dos trabalhos na instância regional; avaliar e aprovar propostas de apoio a empreendimentos com valores entre R\$ 5.001,00 e R\$ 50.000,00; avaliar e aprovar parecer sobre propostas com valores superiores a R\$ 50.000,00.

d) Comissão Coordenadora Estadual (CCE) - deveria ser uma câmara setorial vinculada ao Cederural, com poder deliberativo e composta por 16 membros: um de cada órgão executor (Epagri, Icepta, SDM e Fatma); um da Secretaria de Estado da Fazenda; um da Federação da Agricultura de Santa Catarina (Faesc); um da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina (Fetaesc); um da Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina (Ocesc) e oito do conjunto dos beneficiários, incluído um representante das organizações indígenas. Esses representantes dos beneficiários seriam eleitos pelas suas organizações nos municípios e regiões. As principais atribuições da CCE seriam: estabelecer as normas que regem a liberação dos recursos, tipos de benefícios a serem concedidos e características dos beneficiários que terão acesso aos apoios do componente Inversões Rurais; propor modificações nas normas em função do desempenho dos componentes e de novas demandas, negociando-as com o Banco Mundial; avaliar e aprovar propostas de apoio com valores superiores a R\$ 50.001,00; aprovar a ordem de prioridade dos municípios a serem trabalhados; analisar e aprovar o Manual Operativo ou quaisquer outros ajustes preparados e propostos pela Secretaria Executiva Estadual. A idéia é que esta Comissão funcionasse como uma estrutura de coordenação central dos vários aspectos relacionados à execução do Microbacias 2 e das possíveis articulações com outras políticas públicas.

#### 2.4.3.2 - A estrutura executiva

a) Secretaria Executiva Estadual - vinculada diretamente ao Secretário do Desenvolvimento Rural e da Agricultura, seria a instância mais central do Microbacias 2, com uma equipe responsável pelo apoio aos componentes, subcomponentes e atividades. As suas principais atribuições seriam: supervisionar, coordenar, administrar e monitorar o Microbacias 2; consolidar a demanda dos beneficiários e executores aprovadas pela vertente deliberativa e autorizar a liberação de recursos financeiros; coordenar as ações entre os órgãos executores; elaborar os relatórios gerenciais para as decisões da CCE, Banco Mundial, Governo Estadual e Federal; contratar serviços especializados para as avaliações sobre o andamento e resultados do Programa; preparar os planos anuais de trabalho, relatórios de progresso e demais operações solicitadas pelo Banco Mundial e missões técnicas; dar parecer sobre as propostas de apoio superiores a R\$ 50.001,00, para eventual aprovação pela CCE; orientar as decisões sobre os convênios com as ADMs para o serviço de ATER.

b) Secretaria Executiva Regional - vinculadas à SEE e em número de quatorze, conforme as regiões administrativas da Epagri, as secretarias executivas regionais se responsabilizariam pelas atividades do Projeto em nível regional, se articulando diretamente com as estruturas executivas nos municípios. A estrutura seria criada por decreto do Governador, juntamente com a criação da SEE, antes do empréstimo do Banco Mundial. O Secretário Executivo Regional seria do quadro técnico da Epagri e contaria com o apoio de uma equipe de especialistas da região, e de uma estrutura administrativa mínima. As principais atribuições destas secretarias/secretários regionais seriam: elaborar e submeter à aprovação da CCR os Planos de Desenvolvimento Regionais e Projetos de Subvenção; articular as ações dos órgãos executores regionais; acompanhar a liberação de recursos e a execução de despesas do Microbacias 2; prover a avaliação técnica dos projetos a serem analisados pela CCM ou CCR; controlar os fluxos entre as microbacias e a SEE; assessorar a CCM na interpretação das normas e procedimentos do Microbacias 2; encaminhar à SEE as propostas de apoio a empreendimentos com valores superiores a R\$ 50.001,00.

c) Secretaria Executiva Municipal – em geral esta secretaria seria formada por um extensionista rural e uma extensionista social dos

escritórios municipais da Epagri, denominados animadores; um desempenharia a função de Secretário Executivo Municipal (SEM) do Microbacias 2. As principais atribuições destas secretarias/secretários executivos municipais seriam: providenciar parecer técnico sobre as propostas de apoio que exigissem um projeto; elaborar proposta de orçamento (POA Municipal) para aprovação pela CCM; encaminhar à CCR propostas de apoio financeiro a empreendimentos; coordenar a sistemática de priorização municipal das microbacias a serem trabalhadas; coordenar a identificação dos representantes para constituir o GAM; mobilizar todos os envolvidos para o planejamento, a execução e avaliação do Microbacias 2; assessorar as CCMs na compatibilização dos PDMH e organização dos fluxos das demandas das ADMs; realizar, de forma suplementar, atividades de Ater nas microbacias. A expectativa, portanto, era de que esta equipe contaria com o apoio de parceiros locais, principalmente das prefeituras municipais, e de que teria atividades de complementaridade e cooperação àquelas realizadas pelos facilitadores.

d) Facilitadores (as) - esta foi a denominação utilizada para designar o extensionista rural que executaria os serviços de Ater nas microbacias. Este seria selecionado, contratado e ficaria vinculado diretamente à ADM, apoiando a elaboração, a gestão e a implementação do PDMH. A ADM teria a prerrogativa de trocá-lo quando julgasse conveniente. Embora vinculado diretamente à ADM, seria supervisionado tecnicamente pela Epagri, executora do subcomponente Ater do Microbacias 2. O facilitador trabalharia em tempo integral e, em geral, atenderia duas microbacias. Além de apoiar a ADM de cada uma destas microbacias na elaboração, execução e gestão do PDMH, teria como principais atribuições: elaborar projetos individuais e coletivos de subvenção, projetos de desenvolvimento das propriedades, propostas destinadas a captar recursos do Fundir; realizar ações de assistência técnica e extensão rural; assessorar/atender as demandas das ADMs; elaborar relatórios e prestação de contas das atividades realizadas.

#### **2.4.4 - Os municípios e públicos prioritários, as linhas de ação e a construção participativa do projeto**

Embora tenha sido concebido para trabalhar em todos os municípios catarinenses, também nestes aspectos o Microbacias 2 apresenta diferenças significativas em relação às políticas públicas anteriores. Houve uma priorização de municípios que combinava

critérios socioeconômicos e ambientais, sendo que o socioeconômico tinha peso de 60% e o ambiental de 40%. O primeiro levava em conta a renda dos agricultores; a população indígena; o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada município. O critério ambiental considerava a concentração de suínos por km<sup>2</sup>; a área de culturas anuais com sistema convencional de preparo do solo; a utilização de agrotóxicos; e a cobertura florestal primária e secundária.

Através desses dois critérios os municípios foram priorizados em três níveis. Quanto pior a situação socioeconômica e ambiental mais prioritário era o município: os de nível 1 poderiam trabalhar até dois terços das suas microbacias; os de nível 2, até metade e os de nível 3, até um terço. Selecionados os municípios e as microbacias, o público prioritário deveria ser os agricultores familiares periféricos (renda mensal menor de 1 salário mínimo e pelo menos 50% da mão-de-obra familiar); os agricultores familiares em transição 1 (renda mensal de 1 a 2 salários mínimos e pelo menos 50% da mão-de-obra familiar); as populações das comunidades indígenas; e os empregados rurais residentes no meio rural (exceto os trabalhadores rurais volantes).

A diretriz clara na concepção do Projeto é de que esse público deveria ser priorizado nas três grandes linhas de ação do Projeto: a) melhoria das condições de habitabilidade: melhoria da habitação, abastecimento de água, saneamento ambiental; b) melhoria da renda: apoio a empreendimentos agrícolas e não agrícolas, formação de redes, reconversão produtiva da propriedade; c) recursos naturais e meio ambiente: aumentar a disponibilidade e melhorar a qualidade da água, recuperar e conservar o solo, recuperar e conservar a biodiversidade.

Além da concepção participativa, da definição de estruturas específicas, da priorização dos municípios e público, das ações sócias, de renda e ambientais, estava previsto um forte programa de capacitação/sensibilização dos beneficiários e profissionais executores para a promoção do associativismo, mobilização comunitária e gestão participativa; a divulgação de experiências positivas de associativismo; o apoio para a consolidação das associações existentes; o estímulo à criação de novas formas associativas; e o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

As definições das ações deveriam partir dos seus beneficiários, que, através da ADM e com apoio das equipes técnicas locais, elaborariam o Plano de Desenvolvimento da Microbacia Hidrográfica (PMDH). Esse plano deveria ser o resultado de um processo de planejamento comunitário participativo, como também relacionado com

os planos municipais de desenvolvimento. Assim, os recursos financeiros para o PMDH deveriam ser tanto os específicos do Microbacias 2 como de outras fontes, o que ajuda a ilustrar a expectativa dos seus formuladores de que funcionasse como elemento integrador das ações comunitárias, municipais e de outras políticas públicas. Essa expectativa era especialmente forte em relação ao Pronaf, tanto pela sua expansão na aplicação de recursos financeiros, como pela coincidência do público dos dois programas.

Com estas características, particularmente o seu viés participativo, com as comunidades rurais exercendo atribuições importantes e pouco comuns nas políticas públicas, os seus elaboradores estavam crenes que o Microbacias 2 não apenas estimularia novas formas de organização social; ampliaria as relações de confiança nas comunidades; melhoraria a capacidade de negociação política das populações rurais, como poderia se constituir numa experiência de organização social que tornaria essas populações protagonistas nos encaminhamentos dos seus interesses coletivos.

Do que foi dito, percebe-se a grande proximidade entre o Projeto e alguns dos principais elementos contemplados no conceito de capital social, o que, entre outras razões, influenciou para a sua escolha como referencial teórico dessa dissertação. O detalhamento de alguns aspectos que cercam esse conceito está no próximo capítulo.

### **3 - CAPITAL SOCIAL COMO REFERENCIAL TEÓRICO DE ANÁLISE**

Não obstante os fatos de ter surgido de maneira mais evidente e sistematizada há mais de três décadas e de ser bastante utilizado em trabalhos acadêmicos e em pesquisas empíricas, o conceito de capital social continua sendo objeto de controvérsias. Mesmo assim, considerou-se que permanece útil para analisar as possíveis relações entre uma política pública e o empoderamento social; por isso foi escolhido como referencial teórico dessa dissertação. Em função da proposta do trabalho, a banca examinadora do projeto de pesquisa destacou a importância de que o conceito pudesse ser operacionalizado em levantamentos empíricos, de maneira que através de indicadores se verificasse as possíveis relações entre os resultados do Microbacias 2 e o aumento ou não do capital social das comunidades trabalhadas.

Mesmo com essa preocupação de utilização prática, julgou-se relevante recuperar algumas análises sobre o conceito de capital social, de maneira que as controvérsias que o envolvem ficassem bem claras. Para isso foram selecionados três trabalhos: Higgins (2003); Saavedra e Espinoza (2009); Banco Mundial (2003). Embora sejam referências de características distintas entre si, consideramos que, sob determinados aspectos, se complementam e permitem entender várias das nuances presentes no conceito de capital social.

As duas primeiras referências contemplam fundamentalmente aspectos teóricos, permitindo formar uma idéia da história, das limitações e das possibilidades de utilização do conceito de capital social. O trabalho do Banco Mundial, por sua vez, embora também trate de alguns aspectos conceituais, tem enfoque mais prático-operacional. Foi elaborado a partir de experiências da utilização do conceito em estudos realizados em diferentes contextos sociais e tem como propósito mais relevante permitir novas aplicações práticas.

Embora complementares para o objetivo de formar uma idéia acerca das nuances do conceito de capital social, as três abordagens apresentam vários pontos de conflito; seja em relação à importância dada a autores que trataram do conceito, seja em relação à possibilidade ou conveniência da sua utilização como referencial teórico de pesquisa.

Os textos abaixo são “resumos” feitos a partir das fontes originais, permeados por algumas ligações, inclusões de subtítulos e comentários julgados oportunos. Esses três textos apresentam muitas citações de autores não consultados para a elaboração dessa dissertação; em alguns foram mantidos os nomes dos autores sem o referenciamento

do trabalho na bibliografia. Esse referenciamento está bem detalhado e pode ser conseguido nas três fontes de pesquisa utilizadas para elaboração desse capítulo da dissertação (HIGGINS, 2003; SAAVEDRA e ESPINOZA, 2009; BANCO MUNDIAL, 2003).

### 3.1 - O TRABALHO DE HIGGINS

“O capital social está na moda: Análise para sua reconstrução teórica” (2003) foi elaborado a partir da pesquisa de referências bibliográficas indexadas de 1986 a 2001 na base de dados “Sociological abstracts”, da Universidade de Cambridge, onde foram encontrados 326 títulos com a expressão “capital social”, em língua inglesa ou espanhola. Como adotou o critério de alta recorrência do nome do autor, Higgins observa que a sua compilação não contempla toda a literatura sobre o tema, podendo existir outros autores originais.

Nessa compilação constata que prevalece a utilização do conceito como variável explicativa em pesquisas de sociologia empírica, e que um número reduzido de trabalhos são avaliações teóricas do conceito, que tomam o capital social como variável dependente. Com propósito de analisar criticamente as potencialidades e limitações do conceito, assume o capital social como variável dependente.

O resumo aqui apresentado está longe de retratar a originalidade e profundidade com que Higgins tratou o tema. Contempla exclusivamente os aspectos considerados mais relevantes para a sua utilização como um referencial teórico desta dissertação, que estão na parte em que Higgins trata dos autores seminais do conceito, num pequeno trecho do capítulo 4, e num pequeno trecho da parte conclusiva (capítulo5).

É relevante destacar que Higgins tem uma visão bastante crítica acerca das idéias predominantes sobre o conceito. Por conta disso, a parte conclusiva do seu trabalho contempla sugestões gerais do que poderia ser uma pesquisa alternativa para tentar superar o que considera como as limitações do modelo teórico que servem de base ao capital social; sugestões também completamente omitidas neste resumo.

Segundo Higgins, o conceito teria entrado na agenda do desenvolvimento, particularmente entre os técnicos das instituições multilaterais e os formuladores de políticas públicas, por motivos como: ampliar a perspectiva econômica desde a qual se definem os objetivos do desenvolvimento; reconhecer a importância das instituições formais e informais como chaves para entender o desempenho econômico; explorar a sociabilidade como um antídoto contra o individualismo, a

ineficiência burocrática, a corrupção e os custos de transação; incorporar um quinto fator de produção aos tradicionais: terra, trabalho, capital físico (ferramentas e tecnologia) e capital humano (educação e saúde). Isso teria ocorrido entre a década de 1980 e o começo da década dos noventa, quando se começa a relacionar mais diretamente as relações sociais com o desenvolvimento econômico. Utiliza como exemplo marcante o projeto denominado *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital*, no qual o Banco Mundial forma uma equipe especial de funcionários e consultores externos com a proposta de implementar um novo paradigma que incorpora as considerações sobre capital social nos empréstimos e consultoria em políticas públicas.

Esse interesse do Banco Mundial foi a principal razão que levou Higgins a problematizar o conceito de capital social, já que, entre 1999 e 2000, trabalhava num projeto de desenvolvimento na Colômbia, financiado pelo Banco Mundial e executado em parceria com várias organizações da sociedade civil, no qual o capital social era tema recorrente no desenho das estratégias de trabalho. Considerava a possibilidade de que, ao falarem em investir em capital social, os técnicos do Banco pensavam apenas na competitividade dos empreendimentos econômicos, sem desencadear processos de redistribuição da riqueza e do poder. Como a região do projeto era marcada por um contexto de confronto armado, Higgins se perguntava se isto era prudência dos membros da equipe de trabalho ou limitação de entendimento sobre o capital social.

Na sua recuperação dos principais autores seminais considerou que o conceito é tratado com dois focos distintos, denominando-os de político e utilitarista ou econômico, destacando que os dois convergem na idéia de que as relações sociais são um patrimônio eficaz, a serviço dos sujeitos sociais, individuais ou coletivos.

O foco político seria o de Pierre Bourdieu, que, na literatura sociológica foi o primeiro a falar de capital social. Em dois artigos breves, “Le capital social: notes provisoires” e “Les trois états du capital culturel”, de 1979 e 1980, respectivamente, identifica três formas distintas de capital (econômico, cultural e social) e questiona o fato de a teoria econômica contemplar somente o econômico nas suas análises. Propõe como alternativa o desenvolvimento de uma ciência geral da economia que estude o capital, entendido como poder, em todas suas formas. Bourdieu entende o capital social como um ativo pessoal que oferece vantagens aos indivíduos, famílias ou grupos mais bem relacionados. Segundo Higgins, esta compreensão é diferente das sustentadas pelos intelectuais norte-americanos Robert Putnam, James



Coleman e Francis Fukuyama, que consideram o capital social como um bem comunitário e supõem a existência de grupos homogêneos com valores e interesses comuns. Portanto, diferentemente de Bourdieu, não levariam em conta a inequitativa distribuição e reprodução do poder, nem a reprodução das desigualdades sociais. Higgins destaca que Bourdieu não se aprofundou no tema, mas teria contribuído para tentar superar a teoria do capital presa à dicotomia econômico/não-econômico, e para esclarecer as relações entre cultura, redes sociais e poder. Do ponto de vista da quantidade de publicações, sua obra e seu nome não aparecem com a mesma força de Coleman e Putnam, o que, segundo Higgins, pode ser por conta de a maioria das publicações indexadas ao *Sociological Abstracts*, fonte de sua pesquisa, circular em língua inglesa e ser editada nos Estados Unidos. Porém, em alguns dos 30 trabalhos de avaliação teórica sobre o conceito, Bourdieu é reconhecido como o pioneiro da tematização de uma forma de capital além do sentido monetário, em especial nos trabalhos do sociólogo Alejandro Portes.

No foco utilitarista ou econômico, Higgins destaca James Coleman, sociólogo norte-americano, como um dos autores que mais contribuiu para o desenvolvimento e difusão do conceito de capital social. Parte de sua originalidade teria sido incorporar a perspectiva da escolha racional como premissa da ciência sociológica. Assim, o capital social é uma forma de transpor a estrutura social, consistindo naqueles elementos que servem como recursos para os atores individuais alcançarem suas metas e interesses. Nas estruturas sociais há pelo menos três grupos de elementos com essa funcionalidade: a) as obrigações e expectativas; b) os canais de informações; c) as normas sociais. À semelhança de outras formas de capital, o capital social é produtivo e permite atingir certos fins que de outra forma não seriam atingidos. Apesar disto é intangível, porque só existe no espaço relacional, por meio e entre as pessoas. Higgins destaca que o conceito de capital social de Coleman se converteu no de uso dominante, citando exemplos na sociologia da educação, nos estudos sobre migrações, e no campo da sociologia econômica. Higgins destaca que a obra *Foundations on Social Theory*, de 1994, é referência obrigatória para a compreensão do conjunto epistemológico do qual faz parte o conceito de capital social.

Quanto a Putnam, cientista político norte-americano, Higgins o considera como referência obrigatória pelas suas pesquisas empíricas, colocando a sua obra num campo específico de estudos, já que muitas publicações indexadas no *Sociological Abstracts* são discussões diretas com seus trabalhos, em especial com *Bowling Alone*, de 1995, e com *Comunidade e Democracia*, de 1996. Neste segundo trabalho, ao buscar

explicações para o melhor desempenho dos governos regionais do Norte em relação aos do Sul italiano, adota o conceito de comunidade cívica e a explicação de que a democracia forte baseia-se na comunidade autônoma de cidadãos. Encontra que no Norte, desde a idade média, existe uma profunda cultura de associações mútuas e tradição de cooperativas que foram decisivas para a capacidade de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade. Para Putnam, o capital social está relacionado às características da organização social que contribuem para as ações coordenadas e, como outras formas de capital, é produtivo, pois permite realizar objetivos não alcançáveis quando ausente. Entretanto, ao contrário das outras formas de capital, aumenta se usado e diminui se não usado. A sua análise do capital social como fator explicativo da comunidade cívica conclui com a idéia de que os estoques de confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente.

Para Fukuyama, o capital social está relacionado a normas que promovem a cooperação, desde a reciprocidade entre dois amigos até as doutrinas complexas; o que importa é que funcione numa relação atual. Tudo que é associado ao capital social (confiança, redes de trabalho, sociedade civil) são resultantes dele, mas não o constituem como tal. O capital social pode ter conseqüências positivas e negativas e numa sociedade liberal de livre mercado tem função econômica e função política. A econômica é reduzir os custos de transação próprios da coordenação formal (contratos, hierarquias, regras burocráticas, etc.). A política consiste em fazer contrapeso ao excessivo individualismo, que mina a liberdade, e ao Estado, quando este procura atender as necessidades de uma sociedade inativa. Segundo Higgins, Fukuyama considera que o Estado pode agir positivamente sobre o capital social, principalmente, através do sistema educacional, formando capital humano, mas pode formar capital social na forma de regras sociais e normas e, de forma indireta, pela eficiente provisão de bens públicos, em especial direitos de propriedade e segurança pública. Pode também prejudicar o capital social, ao realizar atividades mais bem desenvolvidas pelo setor privado ou pela sociedade civil.

Quanto a Alejandro Portes, Higgins destaca suas críticas aos fundamentos teóricos e usos práticos do conceito de capital social, segunda as quais o contexto no qual estava sendo empregado o conceito era marcado pelas políticas neoliberais aplicadas aos países do terceiro mundo. Promovido pelas instituições financeiras multilaterais, a noção de capital social aparece como uma promessa de solução com raízes populares e o conceito estaria sendo aplicado a problemas com

diferentes níveis de abstração, e de diferentes unidades de análise. Neste sentido, Portes destacou que tanto Bourdieu como Coleman focalizam a atenção em indivíduos ou pequenos grupos, mas Putnam utilizou e impulsionou a perspectiva que trata de capital social em âmbitos mais abrangentes. Com isso, o conceito passou a ser utilizado na ciência política para expressar vantagens coletivas de comunidades políticas maiores, influenciando positivamente para baixos índices de criminalidade, redução da corrupção, melhor governabilidade, na idéia de algo armazenado nessas comunidades. Portes considera que essas diferenças de escalas (micro e macro social) podem conduzir a confusões entre causas e efeitos do capital social. Em referência à pesquisa de Putnam sobre o desenvolvimento institucional na Itália, afirma a possibilidade de que o valor causal atribuído à “comunidade cívica” seja ilegítimo. O bom governo pode ser também consequência de outros fatores, sem os quais, possivelmente, desapareceriam os efeitos da “comunidade cívica”. Níveis de educação, estrutura da economia local ou a tradição de lutas políticas pela igualdade podem ser outros fatores a serem avaliados. A dificuldade de discernir entre causas e efeitos, e a possibilidade de falsa causalidade, fragilizam o argumento de que o alto estoque de capital social gera o desenvolvimento nacional. Portes destacou também a inexistência de comprovações empíricas de que o comportamento participativo de uma nação, em ausência de outros fatores, produza desejados efeitos econômicos e sociais. No caso de comunidades locais, entretanto, considera mais fácil estabelecer e estudar as relações entre capital social e desenvolvimento: primeiro, porque a definição e as fontes do capital social são as mesmas que foram pensadas para os indivíduos (redes, solidariedade, confiança), centrando-se mais nos efeitos sobre toda a comunidade do que nos indivíduos; segundo, porque é mais fácil reconstruir o desenvolvimento histórico de estruturas comunitárias específicas e identificar seus impactos na vida diária.

O capítulo 4 da dissertação de Higgins trata de vários aspectos teóricos e empíricos da relação entre a sociedade, o Estado e a idéia de capital social. Entre esses aspectos, para os objetivos desta dissertação, considerou-se relevante destacar apenas alguns pontos acerca do que Higgins aborda sobre Evans e sobre a relação estabelecida entre Stiglitz<sup>39</sup>, o Banco Mundial e o conceito de capital social.

---

<sup>39</sup> No período de 1997 a 2000, Joseph E. Stiglitz foi o Vice Presidente Sênior e Economista Chefe do Banco Mundial. Em 2001, foi um dos economistas a receber o "Prêmio Nobel de Economia".

Higgins destaca que Evans tratou da idéia de sinergia entre o Estado e a sociedade. Baseado em estudos empíricos de projetos de desenvolvimento em alguns países do terceiro mundo constatou que, no micro-nível, o capital social é um recurso que está, ao menos de forma latente, disponível para a maioria das comunidades. A ativação deste estoque de capital social dependeria de um conjunto de instituições públicas que estavam ausentes nos casos avaliados; o que decorreria da propensão das sociedades do terceiro mundo para que os interesses dos privilegiados fossem introduzidos nas relações entre o Estado e os grupos sociais excluídos. Pelo fato de não existirem burocracias fortes, autônomas e poderosas, o clientelismo seria a consequência natural do forte vínculo entre o público e o privado. A visão de sinergia proposta por Evans chama a atenção teórica sobre os marcos institucionais que promovem um jogo positivo entre o Estado e a sociedade, destacando a possibilidade de ativar o potencial do capital social latente na sociedade civil, assim como construir um novo tipo de capital social, entendido em termos de confiança e normas que promovem a cooperação.

Ao relacionar Stiglitz, o Banco Mundial e o capital social, Higgins trata de como num período mais recente o Banco Mundial passou a ter uma perspectiva onde o Estado é visto com menos suspeita que historicamente. Isto teria ficado mais visível a partir de 1998, quando Stiglitz passou a se pronunciar de forma crítica em relação ao Consenso de Washington e promover a idéia de um pós-consenso<sup>40</sup>. É neste contexto, segundo Higgins, que o conceito de capital social oferece ao Banco Mundial a oportunidade de definir novas maneiras de o Estado influir na economia e dá sentido a sua nova política que inclui parceria com setores não politizados da sociedade civil, ONGs, movimentos comunitaristas e iniciativas descentralizadas, deixando intocadas as relações de macro-poder.

Na parte final da sua dissertação, Higgins se concentra em responder as suas seis questões de pesquisa, em levantar elementos para o que denomina de um novo modelo de capital social e em apresentar o que considera um modelo teórico alternativo (empreenurial social

---

<sup>40</sup> O Consenso de Washington é um conjunto de medidas que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional a partir de 1990. Essa política estava centrada num conjunto de recomendações que buscavam, sobretudo, o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. Em palestra dada em Helsinki, no World Institute for Development Economic Research (WIDER), Stiglitz destacou a limitação do foco no ajuste macroeconômico e na necessidade de pensar no crescimento e na estabilidade da produção. Stiglitz destacou que o Consenso teria fracassado pela visão estreita do desenvolvimento, e que e não era por acaso que alguns dos países que mais se desenvolviam eram os que tinham dado pouca atenção aos seus postulados (STIGLITZ, 1998).

infrastructure – ESI). Na resposta da primeira questão, sobre a aceitação do conceito de capital social, Higgins destaca: que existe uma aceitação instrumental que domina o uso do conceito e que a sua teorização é um trabalho apenas inicial; que os autores seminais, mesmo com as suas divergências, coincidem em reconhecer que as relações sociais constituem um ativo intangível do qual é possível obter recursos ou benefícios. Na resposta da quinta questão (em que medida o conceito de capital social promove políticas de desenvolvimento que relegam as instituições estatais a um segundo lugar e dão maior importância às capacidades de auto-gestão das organizações sociais), Higgins distingue as posições de Putnam e de Evans. Putnam teria uma posição pouco alentadora acerca do impacto das iniciativas institucionais na cultura cívica imperante. Pelos estudos empíricos avaliados por Evans, entretanto, não apenas seria inadequado separar ação estatal e autogestão comunitária, como, quando adequadamente operacionalizadas, as ações estatais seriam a melhor maneira de mobilizar o capital social das comunidades, necessário para o alcance de um capital social de grande escala, que gere níveis de confiança e compromisso entre governos e organizações sociais. No contexto de burocracias e ações estatais não impulsoras de formas de organização social, Evans destaca que a geração de sinergia dependerá muito mais do vigor com que os cidadãos se façam escutar em suas demandas do que dos agentes públicos.

### 3.2 - O TRABALHO DE SAAVEDRA E BOLÍVAR ESPINOZA

Estes autores fazem o que pode ser considerado uma atualização crítica do conceito de capital social. Detalham alguns aspectos e momentos fundamentais desde o seu surgimento até os dias atuais e mostram como esta trajetória foi marcada por imprecisões e desvirtuamentos que o fragilizam.

Segundo estes autores, como referencial para análise, o conceito de capital social surgiu em fins anos de 1980, foi desenvolvido na primeira metade dos anos de 1990 e alcançou aceitação generalizada nos estudos sobre desenvolvimento a partir do final da década de 1990. Atualmente, mesmo com a permanência de dificuldades para uma maior precisão conceitual, é um termo constituinte de um campo de pesquisa e discussão interdisciplinar.

Para Saavedra e Espinoza, James Coleman foi o primeiro a falar

em capital social na sua forma moderna<sup>41</sup>. Isto foi num contexto em que criticava a influência do estrutural funcionalismo de Parsons sobre muitos trabalhos sociológicos nos Estados Unidos, que davam excessivo peso às normas sobre o comportamento dos atores. Isso praticamente anulava o interesse por conhecer as razões pelas quais os atores sociais agiam e relevava a importância dos estudos dos nexos entre os níveis micro e macro social, ou a das mediações entre ação individual e as estruturas sociais. Assim, as ações sociais tendiam a ser vistas como conseqüências de fatores macro-estruturais e as motivações dos atores como derivadas das normas sociais, sem haver espaço para a subjetividade ou a criatividade dos atores e, portanto, para o papel destas na formação das estruturas sociais de maior alcance. Coleman destacava, por um lado, a importância de levar em consideração as motivações dos atores e, por outro, a de reconhecer a importância do papel das relações sociais em que os atores estão envolvidos em cada momento de sua vida.

Em relação às motivações dos atores, sugeria a conveniência da idéia de ação racional utilizada pelos economistas, que implica num tipo de motivação individual da ação que não necessariamente coincide com a das normas. Desta forma, se localizava dentro do campo das preocupações tipicamente sociológicas sem aceitar o dogma parsoniano.

Quanto às relações sociais e a falta de atenção às vinculações entre níveis micro e macro social, apresentou a sua primeira concepção de capital social. No artigo “Capital social para criar capital humano” (COLEMAN, 1988), influenciado pelos trabalhos de Granovetter sobre a sociologia econômica e mercados de trabalho, teorizou sobre o capital social.

Saavedra e Espinoza destacam que a maneira como Coleman definiu o capital social é ampla e frouxa. Ampla, porque capital social se refere a “entidades” ou aspectos das relações sociais e, frouxa, porque fala indistintamente de “relações sociais”, “estrutura social” e “organização social”, sem definir explicitamente e nem mostrar se existe equivalência entre esses termos. Por outro lado, para esclarecer os tipos de “entidades” que constituem capital social, recorreu a exemplos de relações sociais que vão desde estruturas de nível micro social até macro-social, complexas, simbólicas, mediadas e de alcance nacional,

---

<sup>41</sup> Embora outros autores tenham citado o termo antes de Coleman, Saavedra e Espinoza consideram que eles não o explicitaram de maneira mais formal e, portanto, não os levam em consideração nessa análise conceitual. Citam Pierre Bourdieu como um exemplo de autor que utilizou o termo, mas com influência praticamente inexistente na literatura dominante.

passando por estruturas sociais intermediárias.

Do conjunto de possíveis aspectos ou entidades que para Coleman constituem capital social, destacam-se dois: as “relações sociais” e as “normas” e os aspectos a elas relacionados (como a confiança, a solidariedade, a reciprocidade). Sobre isto, Saavedra e Espinoza observam a sua falta de clareza nas vinculações entre estes dois termos centrais. Ainda que seja evidente que ele supunha que as “relações sociais” têm alguma vinculação com as “normas efetivas”, não deixa claro qual é a ordem de precedência e hierarquia existente entre estes termos, ou mesmo se para ele faz sentido postular uma ordem semelhante.

Para observar a variação do sentido atribuído pelos estudiosos ao conceito de capital social, sugerem olhar a sua trajetória depois de Coleman. Neste sentido, destacam dois momentos importantes da sua difusão: a) a investigação sobre o desenvolvimento econômico e político das regiões da Itália, publicado por Robert Putnam e seus associados em 1993; b) a Iniciativa do Capital Social do Banco Mundial, iniciada com o apoio financeiro do governo da Dinamarca no final da década de 1990. Putnam e seus associados alargaram o olhar sobre o capital social deslocando-o do âmbito sociológico, estabelecido por Coleman, para o plano do desenvolvimento político e da cultura cívica, com o que contribuíram para uma primeira fase de generalização acelerada do tema. A sua definição de capital social contemplava confiança, normas e redes, que são aspectos da organização social que podem melhorar a eficiência da sociedade. As associações e as organizações cívicas são consideradas como origem tanto das relações sociais (ou “redes”, como começou a chamá-las) como das normas (e sua correlata imediata, a “confiança”), sem determinar prioridade causal entre estes termos.

Quanto à Iniciativa do Capital Social do Banco Mundial, que começou um importante trabalho de difusão desde fins dos anos de 1990, não há uma tendência clara. Alguns autores colocam as normas e seus correlatos imediatos (particularmente, a confiança), como determinantes principais ou o conteúdo do capital social, enquanto outros, ao contrário, dão preferências às redes (relações sociais), deixando as normas e a confiança como conseqüências. Saavedra e Espinoza destacam que a ênfase que coloca as normas como determinante ou o conteúdo do capital social leva a interpretá-lo como variante da teoria da ação coletiva, para a qual o se deve explicar é como é possível a ação coletiva, quer dizer, a cooperação.

Após tratar desses dois importantes momentos da difusão do conceito, o artigo de Saavedra e Espinoza contempla uma parte relativa

aos esforços realizados para tentar delimitar o campo do capital social, subdividindo os autores em dois grandes grupos, segundo a estratégia utilizada para definir o conceito. Essa parte foi completamente suprimida nesse resumo, mas a partir dela Saavedra e Espinoza destacam que são estratégias que coexistem e que, simplificando um pouco a questão, os economistas e sociólogos inclinam-se por uma delimitação mais específica, que atende basicamente aspectos relacionados em confiança e nas redes, enquanto os cientistas políticos optam por uma visão mais ampla, que inclui aspectos da cultura política ou, para Putnam, da cultura cívica.

Em relação à configuração redutora, a que enfatiza as redes a confiança, Saavedra e Espinoza consideram que todos os esforços examinados, partindo de Coleman até a Iniciativa do Capital Social do Banco Mundial, os aspectos centrais do capital social são, em princípio, as relações sociais e as normas, mas que o trajeto desde a idéia original até agora teve a consequência de gerar algumas mudanças importantes; sobretudo, a substituição dos termos originais por outros, aparentemente considerados como equivalentes; relações sociais por redes e normas, por confiança. Além disso, destacam que houve pouco interesse por aclarar relações lógicas de determinação, causalidade ou concomitância entre estes conceitos e que, do ponto de vista teórico-metodológico, estas transformações na linguagem parecem indicar que a discussão veio saindo do plano dos conceitos teóricos para os indicadores.

De qualquer forma, o certo é que hoje um dos componentes básicos do capital social tem a ver com o papel das redes sociais, outro, com a confiança. Mesmo que "redes" tenha um sentido específico no âmbito da sociologia especializada, no domínio do capital social passou a ser usada como um rótulo geral, que sintetiza várias formas de interações sociais; escondendo os furos de conceituação, em especial no que diz respeito às "relações sociais". Algo semelhante pode ser dito da "confiança", que pode se referir tanto a sentimentos como a expectativas racionais, dependendo da abordagem teórica em que está inserido o conceito ou do âmbito das relações a que se aplica.

Segundo esses autores, enquanto na sociologia especializada o termo redes é usado apenas como equivalente de interações mais ou menos freqüentes ou de relações sociais mais ou menos delimitadas, na literatura do capital social traduz-se em questões sobre a filiação a e formas de participação em associações, organizações e/ou grupos, formais ou informais, o que, geralmente, é interpretado como que entre os membros da comunidade haverá sentimentos de solidariedade, de normas e relações de reciprocidade, que podem facilitar a cooperação e,



por conseguinte, o alcance de metas, individuais ou coletivas, que de outra maneira seria difícil ou impossível realizar. Em conseqüência, quanto mais coesa ou integrada seja uma comunidade, maior o seu capital social. Portanto, será mais fácil empreender ações coletivas ou cooperativas em comparação com outras comunidades com menor capital social (menor coesão ou integração).

Saavedra e Espinoza destacam que isso é frágil, e que para ser válido, exigiria considerar se existe um grau relativamente amplo de organizações onde cada indivíduo participa ao mesmo tempo, ou se são comunidades pequenas, que exista certo grau de co-participação dos membros em distintas organizações de base.

Outro ponto de vista crítico destacado pelos autores é o que estabelece relação entre a integração de uma comunidade, quer dizer, quanto maior os sentimentos de solidariedade e mais difundidas e operantes as relações de reciprocidade, maior será o grau em que os membros confiem nos demais, tanto nos dos círculos mais próximos como, eventualmente, em outros, mais distantes e com quem não se tem interação freqüente, ou com aqueles que têm relações simbólicas mediadas por terceiros ou por outros meios. Além disso, quanto mais confiança existe dentro ou entre os membros dos círculos imediatos de relações, maior a probabilidade de levar adiante ações cooperativas ou de apoio mútuo, incluindo receber assistência em caso de necessidade. Com isso, maior a probabilidade de que se reforcem as normas e relações de solidariedade e de reciprocidade. As observações críticas de Saavedra e Espinoza dizem respeito a saber se está se falando da mesma coisa quando se utiliza o termo confiança em referência a relações interpessoais, face a face, embora se referindo a "outros" como instituições ou autoridades, com quem se tem relações simbólicas ou mediadas. Lembram que, na tradição sociológica, no primeiro caso confiança implica certo grau de familiaridade entre as pessoas, o que supõe relações duradouras; no segundo sentido, no entanto, confiança não remete à familiaridade, mas sim a idéia de "credibilidade" ou confiabilidade das autoridades e instituições. Destacam que neste caso, o termo confiança tem mais significado de expectativas racionais, condicionais, e que usá-lo para se referir a relações de distintos tipo e conteúdo, assumindo que se remete à mesma coisa, pode significar um salto lógico, na medida em que sem justificação se atribuem conseqüências próprias de um nível de análise (micro ou meso-social) a outro, macro-social.

Ao abordarem as conseqüências do capital social, Saavedra e Espinoza destacam que, em geral, assume-se que tanto as redes como a

confiança que gera entre os membros têm um signo positivo, o que seria condizente com a idéia enfatizada por Coleman, quando definiu o capital social como aspectos das relações sociais que podem constituir recursos para seus membros. Embora, Coleman enfatizou o caráter positivo de algumas formas de capital social, também considerou que poderiam ter conseqüências negativas. Nesta conexão, fez algumas distinções entre tipos de relações sociais que têm sido úteis para um exame mais profundo dos efeitos do capital social, elaborado por autores posteriores.

Ao dar forma a sua proposta de "capital social" como analogia útil para dar conta dos aspectos das relações sociais que podem favorecer o alcance de resultados que de outra forma não se poderia obter, ou que seria mais difícil conseguir, Coleman (1988) teve como referência os trabalhos de Granovetter (1973; 1985) que coincidem com sua preocupação sobre o papel das relações sociais no âmbito econômico. Em 1985, Granovetter argumentou que toda ação (econômica ou não) se encontra inserida/anhada em relações sociais que a afetam; e, em 1973 havia sugerido que as relações sociais tendem a configurar redes, que se caracterizam pela presença de laços "fortes" entre os membros, e "fracos" em relação aos outros. Os laços fortes supõem interações frequentes entre os atores, enquanto os fracos supõem interações esporádicas, ou mediadas por terceiros, considerados como "pontes", que podem vincular os atores com outras redes ou âmbitos de interação, permitindo o acesso às informações, o alcance de metas ou benefícios difíceis de serem alcançados apenas através dos laços fortes.

Para Saavedra e Espinoza essa distinção de "laços" de Granovetter tem analogia com a que Coleman (1988) fez entre estruturas sociais fechadas e abertas e, na literatura sobre capital social, isso deu lugar a distinções como: o "capital social de união" (que vincula os membros de uma rede/estrutura fechada) e "capital social de ponte" (equivalente dos laços fracos) que facilita a comunicação/relação com outras redes e/ou indivíduos. Por outro lado, também houve distinção entre laços horizontais (que vinculam a atores de semelhante status social) e laços verticais (interações/relações entre os atores individuais e/ou coletivos de status diferente).

Estas determinações têm relação com a identificação dos efeitos positivos e negativos do capital social. Embora, inicialmente, a idéia de capital social fosse associada com suas conseqüências positivas, pesquisas e discussões conceituais mostraram que não necessariamente os benefícios têm que ser igual para todos. O funcionamento das redes e

organizações pode excluir dos benefícios os que não fazem parte delas, podendo contribuir para a desigualdade social, ou reforçando a heterogeneidade em algumas comunidades ou, mesmo dentro da rede, hierarquizando grupos e organizações.

Após apresentarem um resumo geral do domínio do capital social, indicando suas origens, a coexistência de diferentes tradições disciplinares e enfoques teóricos, as estratégias de delimitação mais visíveis, e desenvolvimentos de maior interesse, apontando para alguns dos problemas não resolvidos ou em discussão, Saavedra e Espinoza destacam o que consideram os problemas centrais da literatura sobre capital social. Consideram que o panorama apresentado permite dizer que o tema não se estabeleceu de maneira teoricamente coerente e sólida. Isso seria pelas formas como foi originalmente levantado por Coleman e difundido por estudiosos de diferentes campos disciplinares e tradições teóricas, indo em direções que, em alguns casos, levam à sua dissolução ou, mesmo, divergência.

A questão central é que ao definir o capital social como aspectos das relações sociais (das estruturas sociais, da organização social), inerentes a elas, Coleman tratou de "relações", "estruturas" e "organização" sociais como equivalentes, sem definir os termos em que podem ser considerados equivalentes, preferindo dar a idéia mediante exemplos, que deixam claro que, ao menos em certo tipo de estruturas sociais, aspectos das normas sociais "efetivas" podem ser considerados capital social com pleno direito. Disto surge uma primeira delimitação de capital social (relações sociais e normas) que derivou em outra (redes e confiança), que Saavedra e Espinoza consideram se tratar do mesmo par de conceitos (acham mais apropriado dizer imagens), só que expressos em linguagem e em planos de abstração distintos, e que, em ambos os casos não fica claro se entre os termos existe uma ordem de determinação.

Para esses autores, essa indeterminação teórica afeta o campo do capital social hoje. O fato de as relações sociais (não definidas teoricamente) se transformarem em redes sociais (tampouco definidas teoricamente) provavelmente pode explicar-se pela influência dos trabalhos de Granovetter e de uma série de autores que trabalham no âmbito da chamada teoria de redes. Este termo vem assim a cumprir o papel de etiqueta geral, que implicitamente remete a qualquer tipo de relações sociais (com o que se transmite a ambigüidade que afeta as relações sociais de Coleman). Quanto às normas, a idéia é que onde estas são efetivas, são acompanhados de (ou geram) confiança, que será tanto mais generalizada quanto maior seja o cumprimento das normas.

Assim, se supõe que as redes estão associadas à confiança, embora não seja claro se estas antecedem ou sucedem às redes. Por último, se supõem também que onde há normas e confiança, há valores aceites, assim como relações de solidariedade e, eventualmente, de reciprocidade.

Com isso, Saavedra e Espinoza chamam a atenção para a evidência de que o capital social está ligado a uma série de conceitos que se encontram reciprocamente vinculados na tradição sociológica e que as ambigüidades, indeterminações e oscilações identificadas parecem dever-se ao fato de que não tem havido um trabalho teórico que coloque claramente o espectro de possíveis vinculações entre eles e que está pendente a tarefa de voltar a fazer uma leitura sociológica do capital social, que poderia ajudar a desenvolver as potencialidades que todos reconhecem no conceito, mas que não se materializa totalmente.

### 3.3 - A INICIATIVA DE CAPITAL SOCIAL DO BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial tem um Grupo Temático sobre Capital Social, que entre outras coisas produziu um Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS)<sup>42</sup>. Através do *paper* utilizado para apresentar este questionário é possível ter uma clara idéia de como esse grupo aborda os aspectos teóricos e práticos relacionados ao capital social.

O texto abaixo contempla apenas partes do *paper*. Houve cortes de partes consideradas desnecessárias e outras foram completamente omitidas. Considera-se que estes procedimentos não comprometerão o entendimento de como este grupo temático contextualiza e define o capital social e, principalmente, como estabeleceu os parâmetros fundamentais para seu dimensionamento. Para efeito desta dissertação, este último aspecto é o mais relevante, na medida em que o seu objetivo principal é exatamente ver algumas das possíveis implicações de uma política pública de desenvolvimento rural, o Projeto Microbacias 2, sobre o capital social das comunidades trabalhadas.

Esse grupo temático considera que uma ferramenta como a que oferecem, para medir as diferentes dimensões de capital social, contribui tanto para proporcionar avanços no conceito, como, também, encorajar

---

<sup>42</sup> Nesse *paper*, de Grootaert et al. (2003), são apresentadas duas versões do questionário; uma mais e outra menos detalhada. Apresenta-se, em anexo, a versão menor (27 questões) retirada da versão mais detalhada. Como o objetivo é apenas dar conhecimento do questionário, não houve preocupação com a sua formatação.

pesquisadores, formuladores de políticas públicas, gerenciadores, e a própria população empobrecida, a um diálogo sobre o conhecimento das dimensões sociais do desenvolvimento econômico e sobre a capacidade conjunta para desenvolver e implementar estratégias mais eficazes de redução da pobreza.

Destacam que na literatura acadêmica contemporânea, o conceito de capital social é discutido de duas maneiras relacionadas, mas claramente diferenciadas. A primeira, associada aos sociólogos Ronald Burt, Nan Lin e Alejandro Portes, refere-se aos recursos (informações, idéias, apoios, etc.), que os indivíduos são capazes de procurar em virtude de suas relações com outras pessoas. Esses recursos ('capital') são 'sociais' na medida em que são acessíveis somente dentro e por meio das relações sociais. A estrutura de relações de uma determinada rede tem, assim, um papel fundamental no fluxo de recursos através dela. Aqueles que ocupam posições estratégicas no interior da rede, especialmente aqueles cujas ligações percorrem vários grupos, potencialmente têm mais recursos do que seus pares, precisamente porque sua posição no interior da rede lhes proporciona maior acesso a mais e melhores recursos. A segunda, e mais comum, associada especialmente ao cientista político Robert Putnam, refere-se à natureza e extensão do envolvimento de um indivíduo em várias redes informais e organizações cívicas formais (conversa com os vizinhos, engajamento em atividades recreativas, filiação a organizações ambientais e partidos políticos, etc.), em que o capital social é usado como um termo conceitual para caracterizar as muitas e variadas maneiras pelas quais os membros de uma comunidade interagem. Isso permite traçar um mapa da vida associativa da comunidade e, com isso, perceber seu estado de saúde cívico.

Para Grootaert et al. (2003), os estudiosos das duas tradições conceituais concordam que é importante reconhecer que o capital social é uma entidade de natureza multi-dimensional e que como, freqüentemente, é definido em termos dos grupos, redes, normas e confiança de que as pessoas dispõem para fins produtivos, a ferramenta de survey foi desenvolvida para apreender essa multi-dimensionalidade, explorando: (a) os tipos de grupos e redes com os quais as pessoas em situação de pobreza podem contar e a natureza e extensão de suas contribuições para com outros membros desses grupos e redes; (b) as percepções subjetivas dos entrevistados acerca da confiabilidade das outras pessoas e das instituições cruciais que modelam suas vidas, assim como as normas de cooperação e reciprocidade que envolve as tentativas de se trabalhar juntos para resolver problemas. A distinção entre (a) e

(b) é por vezes referida como capital social “estrutural” e “cognitivo”, respectivamente.

O survey também distingue o capital social de “ligação” (laços entre familiares, vizinhos, amigos e colegas de trabalho) e o capital social de “ponte” (laços que ligam as pessoas que não compartilham essas características) e, uma terceira classificação conceitual, o capital social de “conexão”, relativo aos laços mantidos com as pessoas que detêm posições de autoridade (polícia, partidos políticos, bancos, etc.), que nasceu de uma preocupação de haver uma enorme heterogeneidade entre aqueles que podem ser identificados como parte do capital social de ponte de uma pessoa. Enquanto o capital social de ponte é essencialmente horizontal, o capital social de conexão é mais vertical e, dependendo das suas características pode ser fundamental para o bem estar. Líderes locais e intermediários contribuem para facilitar as conexões entre as comunidades pobres e a assistência externa ao desenvolvimento (incluindo programas governamentais), constituindo assim, uma importante fonte de capital social de conexão.

Grootaert et al. (2003) reconhecem que essas diferentes formas de capital social podem ser usadas para dificultar o bem-estar dos indivíduos, por exemplo: quando as regras para pertencer a um grupo implicam obrigações de compartilhar ao invés de acumular riqueza, quando negam aos membros o acesso a serviços. Além de outras formas de controle e responsabilidade, o capital social de conexão também pode rapidamente se tornar uma forma de nepotismo ou um mecanismo de troca de favores e de favorecimento político. Assim, destacam uma questão política e empírica central: saber em quais condições institucionais ou combinações as diferentes dimensões de capital social geram resultados que servem ao bem comum.

Esse instrumento teve o objetivo de fornecer um conjunto de questões sobre os diferentes tipos de redes e organizações aos quais os membros do domicílio têm acesso, com atenção particular ao entendimento dos processos por meio dos quais a inclusão (ou exclusão) nas redes e organizações se sustenta; também inclui questões mais subjetivas, relativas às percepções acerca da confiança (nos vizinhos, provedores de serviços etc.) reciprocidade normativa e ação coletiva.

Grootaert et al. (2003) reconhecem que o capital social foi concebido e medido em diferentes unidades de análise, desde indivíduos e domicílios a regiões e sociedades inteiras, mas considera que o capital social é apreendido com maior precisão ao nível do domicílio e que medidas mais amplas de capital social são válidas apenas quando resultados de amostras representativas dos domicílios. Destacam que no

nível do domicílio há um conjunto de questões substantivas, a partir das quais informações relevantes podem ser obtidas, e que baseados em trabalhos anteriores, de tipo survey sobre capital social, na literatura, e nas contribuições do grupo de consultores, organizaram o material em seis seções.

### 1 - Grupos e Redes

Esta é a categoria mais comumente associada ao capital social. As questões nesta seção consideram a natureza e a extensão da participação de um membro de um domicílio em vários tipos de organização social e redes informais<sup>43</sup>, assim como as várias contribuições dadas e recebidas nestas relações. Também considera a diversidade das associações de um determinado grupo, como suas lideranças são selecionadas, e como mudou o envolvimento da pessoa com o grupo ao longo do tempo.

### 2 - Confiança e Solidariedade

Além das perguntas tradicionais sobre confiança presentes em um número notável de surveys nacionais, esta categoria busca levantar dados sobre a confiança em relação a vizinhos, provedores de serviços essenciais, e estranhos, e como essas percepções mudaram com o tempo.

### 3 - Ação Coletiva e Cooperação

Esta categoria investiga se e como os membros do domicílio têm trabalho com outras pessoas em sua comunidade, em projetos conjuntos e/ou como resposta a uma crise. Também considera as consequências do não cumprimento das expectativas em relação à participação.

### 4 - Informação e Comunicação

O acesso à informação tem sido reconhecido cada vez mais como fundamental para ajudar as comunidades empobrecidas a terem uma voz mais ativa em assuntos relativos ao seu bem-estar. Esta categoria de questões explora os meios pelos quais os domicílios pobres recebem informações relativas às condições de mercado e serviços públicos, e até onde têm acesso às infra-estruturas de comunicação.

---

<sup>43</sup> Grootaert et al. (2003) destacam que “rede” é um conceito difícil no contexto de um survey domiciliar e que adotaram uma abordagem pragmática: rede é entendida como um círculo de “amigos próximos”, com os quais a pessoa fica à vontade para conversar sobre assuntos particulares ou chamar em caso de necessidade de ajuda.

## 5 - Coesão e Inclusão Social

As “comunidades” não são entidades coesas, mas sim caracterizadas por várias formas de divisão e diferenças que podem levar ao conflito. Nesta categoria, as questões buscam identificar a natureza e o tamanho dessas diferenças, os mecanismos por meio dos quais elas são gerenciadas, e quais os grupos que são excluídos dos serviços públicos essenciais. Questões relativas às formas cotidianas de interação social também são consideradas.

## 6 - Autoridade (ou capacitação) e Ação Política

Os indivíduos têm “autoridade” ou são “capacitados” na medida em que detêm certo controle sobre instituições e processos que afetam diretamente seu bem-estar. As questões nesta seção buscam averiguar o sentimento de felicidade, eficácia pessoal e capacidade dos membros do agregado doméstico para influenciar tanto eventos locais como respostas políticas mais amplas.

Assim, o instrumento reflete as dimensões “estrutural” (associação do grupo) e “cognitiva” (percepções subjetivas da confiança e das normas) do capital social (itens 1 e 2); os principais meios através dos quais o capital social opera (itens 3 e 4) e as principais áreas de aplicação ou resultados (itens 5 e 6).

Embora o capital social tenha sido conceitualizado nos níveis micro, médio e macro, as ferramentas necessárias para medir capital social em nível dos domicílios ou indivíduos são muito diferentes daquelas necessárias para medir capital social em nível do país. O QI-MCS concentra-se na medida em nível micro, isto é, em nível dos domicílios e indivíduos, não coletando dados sobre capital social em nível da comunidade. Todas as questões são dirigidas aos indivíduos com o objetivo de obter informações sobre a participação dos membros do domicílio em grupos e associações, percepções acerca da confiança e autoridade ou capacitação, participação em ações coletivas, etc. Algumas questões referem-se à percepção do entrevistado acerca de certos atributos da comunidade, tais como a habilidade para enfrentar calamidades coletivamente e abordar questões de interesse comum. É claro que isto é diferente de obter dados em nível da comunidade sobre capital social, tais como a densidade da vida associativa ou a frequência de ação coletiva da comunidade.

Grootaert et al. (2003) consideram que existem três indicadores úteis para medir o capital social de maneira relevante para as políticas públicas.



O primeiro deles é a participação em associações e redes locais (módulo 1 do QI-MCS). Vários aspectos da associação (tais como diversidade interna) e funcionamento institucional (tais como o nível de decisão democrática) também são indicadores relevantes. No caso das redes, que são menos formais, a informação chave é o escopo da rede, a diversidade interna dos associados.

O segundo conjunto de variáveis são os indicadores de confiança e solidariedade, que abrangem o capital social cognitivo (módulo 2 do QI-MCS). Essas medidas baseiam-se nas expectativas e experiências dos entrevistados em relação a comportamentos que impliquem confiança. Um aspecto importante disso é quanta assistência os domicílios receberam, ou receberiam, de membros de sua comunidade ou rede, em caso de necessidade.

O terceiro conjunto de variáveis são indicadores de ação coletiva (módulo 3 do QI-MCS). A oferta de muitos serviços requer ação coletiva por parte de um grupo de indivíduos. Até que ponto essa ação coletiva ocorre pode ser medido e é um indicador de capital social subjacente (pelo menos até onde a cooperação não é imposta por uma força externa, tal como o governo).

Esses três tipos de indicadores medem o capital social a partir de diferentes pontos de vista. A participação em associações e redes é um indicador de entrada de capital social, uma vez que as associações e as redes são os meios através dos quais o capital social pode ser acumulado. A confiança pode ser vista como um indicador de entrada ou de produção de capital social, ou mesmo como uma medida direta de capital social, dependendo da abordagem conceitual adotada. A ação coletiva é um indicador de produção. A recomendação é que esses três tipos de indicadores sejam tabulados e analisados em conjunto, a fim de fornecer um quadro mais completo do capital social e de seus impactos.

Enquanto os módulos 1 a 3 do QI-MCS servem para calcular as três medidas básicas de capital social, os módulos 4 a 6 permitem examinar certos aspectos ou manifestações de capital social. O módulo 4 reúne dados sobre as fontes de informação e comunicação à disposição dos membros da comunidade. Os módulos 5 e 6 estão voltados para dois importantes resultados do capital social: a coesão e a inclusão social, assim como a autoridade ou capacitação e ação política.

Manter e reforçar o capital social depende essencialmente da habilidade dos membros de uma comunidade em comunicar-se entre si, com outras comunidades e com membros de suas redes que vivem fora da comunidade. Assim, o módulo 4 investiga a disponibilidade e a quantidade de meios importantes de comunicação e fontes de

informação: correios, telefones, jornais, rádio e televisão. Como o contato pessoal é provavelmente a forma mais importante e direta de comunicação, o módulo também investiga a distância das viagens e se o domicílio do entrevistado é acessível durante o ano todo.

O grau de coesão e inclusão social é um dos resultados positivos mais importantes da presença de capital social em uma comunidade. O módulo 5 verifica em detalhe diversos aspectos desse fato. A inclusão social é verificada no contexto do acesso a serviços importantes, tais como educação, saúde e justiça. Onde as pessoas estão excluídas desses serviços, as razões e a severidade da exclusão são averiguadas. O nível geral de conflito e violência na comunidade também é averiguado de maneira subjetiva, ou seja, através das percepções dos entrevistados em relação à segurança e o medo de se tornarem vítimas de crimes. Do ponto de vista positivo, um alto nível de sociabilidade normalmente é característico de uma comunidade socialmente coesa; desse modo, o módulo 5 contém uma ampla série de questões acerca das interações sociais cotidianas.

Por último, o módulo 6 examina até que ponto os entrevistados se sentem com autoridade ou capacitados e participam de ações políticas. Enquanto a autoridade ou capacitação (empoderamento) é um conceito amplo, o QI-MCS focaliza o controle sobre as decisões que afetam diretamente a vida cotidiana, com perguntas acerca de um conjunto de meios concretos através dos quais as pessoas tentaram aumentar esse controle, tais como as petições aos membros do governo, participação em reuniões abertas e em eleições. Uma vez que a iniciativa para tomar esse tipo de atitudes é afetada pelas percepções acerca da honestidade dos membros do governo e o nível de corrupção, algumas questões básicas para se verificar isso foram incluídas.

Grootaert et al. (2003) apresentam também sugestões para análise de frequências de cada um dos seis módulos do QI-MCS. Como a pretensão nessa dissertação não era realizar nenhum tipo de análise com cruzamentos de informações, essa parte foi completamente omitida. Destaca-se, contudo, são sugestões bastante valiosas para os interessados em aprofundar-se no tema, contemplando inclusive explicações mais detalhadas sobre alguns dos pontos destacados acima.

#### 3.4 - O CAPITAL SOCIAL E A HIPÓTESE DO TRABALHO

Os trabalhos de Higgins (2003) e Saavedra e Espinoza (2009) ilustram parte das controvérsias relacionadas ao conceito de capital social, o que leva ao questionamento sobre a conveniência da sua

utilização em trabalhos teóricos ou empíricos. De certa maneira esses autores repetiram o que Shanin (1980) fez com o conceito de “camponês”<sup>44</sup>, sem, entretanto, propor a sua readequação ou não utilização, como o fazem Higgins e Saavedra e Espinoza com o conceito da capital social. Apesar de demonstrar as limitações e imprecisões e de concordar com as críticas ao conceito de “camponês”, Shanin considerou que a sua retirada faria falta, até por não haver outro conceito mais adequado para substituí-lo.

Isso indica que, mesmo sem um consenso teórico, desde que sem muitas contradições, parece possível usar um “conceito operacional”. Conforme descrito acima, essa foi a alternativa escolhida pela equipe do Banco Mundial, ao considerar que medir capital social através de ferramentas empíricas é uma boa maneira de contribuir para o avanço da reflexão acadêmica sobre o tema e, para tanto, desenvolveu um questionário que explicita os diversos aspectos contidos em cada um dos indicadores de capital social, e, conseqüentemente, no próprio conceito.

Posto isso, ao se propor analisar as possíveis correlações de uma política pública com os aspectos contemplados nos indicadores de capital social, torna-se evidente a aceitação dessa visão do Banco Mundial, já que, mesmo com as críticas, a aplicabilidade do conceito de capital social parece bem menos problemática para estudos micros, onde a sua operacionalização fica mais clara, como é o caso do Projeto Microbacia 2.

A opção de utilizar o conceito deve-se também ao fato de considerar que esse Projeto se propunha a incorporar a idéia de que a ação pública deve estar em sintonia com a expectativa das famílias rurais mais fragilizadas política, social e economicamente, e que uma pré-condição para isso é que essas famílias definam autônoma e politicamente as suas demandas/prioridades/necessidades, o que guarda uma estreita relação com os aspectos contidos no conceito e significa um avanço na tradicional visão que havia de desenvolvimento rural, que pouco considerava a possibilidade de ser um processo socialmente construído.

A hipótese do trabalho é que o Projeto Microbacias 2 estimulou a formação de capital social e o empoderamento das comunidades rurais

---

<sup>44</sup> “Camponês é uma mistificação. Para começar, “um camponês” não existe em nenhum sentido imediato e estritamente específico. Em qualquer continente, estado ou região, os assim designados diferem em conteúdo de maneira tão rica quanto o próprio mundo.” (SHANIN, 1980, p.44).

trabalhadas. Essa hipótese está baseada na sua forma de concepção/elaboração participativa; no seu foco de ação combinando enfoque econômico/social/ambiental; na definição de estruturas deliberativas e executivas específicas; e na sua forma de operacionalização, que contempla trabalhar num espaço geográfico definido (a microbacia), com um técnico específico (facilitador (a)), com participação social sistemática e com um plano de desenvolvimento construído de maneira participativa.

No próximo capítulo, entre outros pontos, serão descritas e analisadas todas as informações obtidas nas fontes pesquisadas e estabelecidas as suas relações com esses indicadores de capital social propostos pela equipe do Banco Mundial.

## 4 - OS RESULTADOS DAS PESQUISAS DE CAMPO

Esse capítulo é uma apresentação das informações qualitativas e quantitativas das pesquisas que serviram de base para as quatro avaliações<sup>45</sup> utilizadas como fontes de informação para essa dissertação. A partir dessas informações qualitativas e quantitativas foi possível analisar se houve e quais foram as repercussões do Projeto Microbacias 2 sobre os diferentes indicadores de capital social.

O capítulo está dividido em duas partes complementares. A primeira parte tem por objetivo mostrar que as repercussões do Projeto sobre aspectos relacionados ao capital social ocorreram de maneira bastante diferenciada entre as 19 microbacias monitoradas. A segunda parte toma por base essas informações das 19 microbacias monitoradas e as outras obtidas através do questionário da avaliação final, com informações dos beneficiários e do grupo de controle, para tentar mostrar alguns resultados do Projeto sobre cada um dos cinco indicadores de capital selecionados e, ao mesmo tempo, responder às cinco questões de pesquisa propostas pela dissertação.

### 4.1 - A REPERCUSSÃO DO PROJETO NAS 19 MICROBACIAS MONITORADAS

#### **Microbacia Maracanã: Sombrio**

Na pesquisa de 2004, as indicações foram de que o nível de integração interno e com organizações externas era sofrível, já que não existiam organizações, exceto um grupo de mulheres que desenvolvia trabalhos manuais e que se relacionava especialmente com a Epagri e Prefeitura. A pesquisa de 2007 indicou que o Projeto conseguiu ampliar o nível de mobilização comunitária e que a ADM permitiu a participação dos diferentes públicos. A mobilização social do âmbito comunitário foi mais forte nos trabalhos de diagnóstico dos problemas e elaboração do plano de desenvolvimento da microbacia, sem grandes repercussões no âmbito municipal, onde o Projeto não foi encaminhado adequadamente, o que tornava pouco provável a continuidade da ADM após o seu final. Apesar disto, houve aumento da rede de relações

---

<sup>45</sup> Conforme explicado na metodologia, utilizou-se quatro trabalhos de avaliação do Projeto: duas avaliações sobre a percepção de agentes das vertentes executiva e deliberativa sobre as repercussões na organização comunitária das 19 microbacias monitoradas (2004 e 2007); a avaliação socioeconômica inicial (2005), também realizada apenas para as 19 microbacias monitoradas, mas com as famílias moradoras dessas microbacias e; a avaliação final (2009), que levantou informações de beneficiários e de um grupo de controle.

sociais na comunidade, com o fortalecimento do grupo de mulheres artesãs, a compra coletiva de adubo, o resgate da cultura italiana, e o desenvolvimento de um projeto de educação ambiental com escolares, o que fica ilustrado pela tabela 3, que indica importante ampliação do associativismo comunitário, particularmente na forma de outras associações e grupos.

Tabela 3 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Maracanã/Sombrio

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	2	14,3	0	0,0
STR	5	35,7	7	58,3
SR	3	21,4	0	0,0
Coop. Agrícola	1	7,1	1	8,3
Coop. Crédito	0	0,0	2	16,7
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	7	58,3
Total com resposta	14	100	12	100
S/resposta	0		1	
Total pesquisado	14		13	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Arroio São José: Frei Rogério**

A pesquisa de 2004 indicava boas possibilidades de o Projeto repercutir positivamente nas frágeis relações sociais internas e externas desta microbacia, mas a pesquisa de 2007 indicou que a estruturação da ADM ainda mostrava-se ineficaz para contornar alguns interesses pessoais/políticos e dar encaminhamentos mais organizados para as questões comunitárias apontadas como as mais relevantes nas discussões coletivas.

Mesmo com essa dificuldade enfrentada pela ADM, a comparação entre as avaliações inicial e final (tabela 4) evidencia que houve importante ampliação das organizações comunitárias de

interesses mais específicos, com a ampliação da participação das pessoas dos estabelecimentos agropecuários em cooperativas de crédito, associação de produtores e outras associações e grupos.

Nesse município, ao final de 2010, mesmo com o fim do Projeto e do repasse de recursos financeiros para continuidade das ADMs, os agricultores das duas microbacias trabalhadas pelo Projeto (Arroio São José e Arroio da Goiabeira) decidiram pela continuidade desta forma de organização; decisão decorrente do reconhecimento da ADM como mecanismo de ampliação da visibilidade de vários interesses comunitários pouco conhecidos antes desta organização.

Tabela 4 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Arroio São José/Frei Rogério

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	1	6,3	0	0,0
STR	13	81,3	7	43,8
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	10	62,5	13	81,3
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	3	18,8	10	62,5
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	4	25,0	11	68,8
Total com resposta	16	100	16	100
S/resposta	0		0	
Total pesquisado	16		16	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Arroio Bonito: Abdon Batista**

A pesquisa de 2007 indicou que a diretoria da ADM tinha sérios problemas com a comunidade sendo vista como mera repassadora de recursos para públicos específicos. As famílias não participavam de reuniões e assembléias e as iniciativas dos técnicos e alguns interessados para montar grupos organizados não avançaram. Os interesses estavam concentrados em receber recursos para compra de equipamentos,

aquisição de animais e melhoria das habitações. Existiam poucas associações e algumas estavam inviabilizadas. Havia também desavenças entre as diferentes comunidades que formavam a microbacia e o facilitador teve dificuldades para ajudar a administrar os conflitos e dar um caráter de associação para a microbacia. A administração municipal também não se interessava pelo Projeto, particularmente pelo fato de os recursos serem previamente direcionados para públicos específicos, com pouca possibilidade de intervenção.

Outro aspecto destacado nesta pesquisa foi o de que a fragilidade da situação financeira de muitas famílias e as suas limitadas expectativas de melhora das condições materiais minava o trabalho com os interessados em lutar para mudar a situação. As reuniões ocorreram mais para viabilizar a aplicação dos recursos financeiros do Projeto do que para tentar estabelecer novas relações no âmbito comunitário e deste com organizações externas. Nas reuniões houve pouco envolvimento das mulheres e dos jovens. O PDMH foi elaborado mais pela equipe técnica do que pela comunidade e a maioria dos membros da ADM sequer conhecia adequadamente esse plano de desenvolvimento.

Esse quadro reflete-se claramente no nível de associativismo desta microbacia. Tomando por base as pesquisas de campo realizadas para as avaliações inicial e final do Projeto observa-se que, exceto a pequena ampliação do cooperativismo de crédito, não houve melhora organizativa. Ao contrário disto houve redução na participação em STRs.

É difícil relacionar a maior participação em cooperativas de crédito ou a menor no sindicalismo com o Projeto. Entretanto, este não é o caso associação de produtores ou outras associações e grupos, já que o Projeto buscava ampliar a participação dos membros das famílias nestes tipos de organizações. O fato disto não ter ocorrido entre 2005 e 2009 (tabela 5) é sintomático de que nesta microbacia as estratégias organizativas do Projeto sucumbiram diante das dificuldades do contexto local<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Este município faz parte de uma região sobre a qual existem alguns estudos relacionados ao poder político oligárquico, ao personalismo, ao clientelismo e aos desafios enfrentados por iniciativas de caráter social, que, normalmente, requerem uma maior participação comunitária e mudanças de alguns “costumes” políticos e sociais. Particularmente sobre o município de Lages, que tem a característica de ser um pólo regional, ver, entre outros, Lenzi (1977) e Silva (1994). Para conhecer um dos esforços institucionais voltados ao meio rural, que, de certa maneira, surge do e tenta superar esse contexto citado, consultar <http://www.vianei.org.br/>.



Tabela 5 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Arroio Bonito/Abdon Batista

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	2	13,3	5	55,6
STR	12	80,0	3	33,3
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	1	6,7	3	33,3
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	1	6,7	1	11,1
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	0	0,0
Total com resposta	15	100	9	100
S/resposta	0		6	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Rio Tigre: Canoinhas**

Na pesquisa de 2004 as informações davam conta que com a formação da ADM, as relações entre comunidade e as instituições públicas começaram a se estreitar, mas que ainda havia limitada coesão social em torno dos interesses comuns. Na pesquisa de 2007, as informações davam conta que o processo de empoderamento das famílias rurais havia se acentuado, as reuniões da ADM eram praticamente mensais e havia boa articulação do Projeto com outras ações municipais. O poder público municipal garantia espaço para representantes da ADM no CMDR. Apesar disto, ainda existia grande dependência do técnico facilitador nas articulações para fora da microbacia.

Mesmo com esta ampliação na rede de relações externas, a comparação entre as formas associativas existentes nas avaliações inicial e final do Projeto indica que, pelo menos em termos formais, o Projeto não conseguiu superar as dificuldades em ampliar a rede de relações sociais na comunidade (tabela 6). Uma provável explicação para as dificuldades em estimular formas mais comunitárias de organização é a

forte importância econômica da fumicultura para a maior parte das famílias da microbacia, já que, em geral, os produtores de fumo se organizam mais através das estruturas dos seus sindicatos e federações do que em âmbitos mais localizados.

No Encontro Regional das Associações de Desenvolvimento de Microbacias do Planalto Norte do Estado, realizado em Canoinhas no primeiro semestre de 2008, quando foram apresentadas as experiências regionais de organização, ficou evidenciado que essa dificuldade organizativa da microbacia Rio do Tigre não se repetia em microbacias de municípios em que predominavam outras atividades econômicas. Particularmente naquelas em que a atividade leiteira envolvia muitas famílias, o Projeto não apenas conseguiu estruturar pequenos grupos comunitários, como estimulou a criação de novas cooperativas que buscavam a criação de redes de comercialização mais “controladas” pelos produtores locais.

Ainda que não tenha se constituído numa organização formal, um aspecto que mobilizou as comunidades da microbacia Rio do Tigre, e de outras microbacias de Canoinhas, foram os resultados das análises do trabalho de monitoramento da qualidade da água de consumo. Iniciadas pelo Projeto, estas análises indicaram altos índices de contaminação por coliformes fecais, que redundaram em mutirões de limpeza e novos cuidados com os rios, ações de saneamento rural (construção de banheiros, fossas, filtros, limpeza e proteção de fontes de água), aproveitamento do lixo orgânico e recolhimento de lixo inorgânico, com compromisso quinzenal da Prefeitura para o seu recolhimento nas comunidades rurais.

Tabela 6 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio do Tigre/Canoinhas

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	6	35,3	5	33,3
STR	5	29,4	4	26,7
SR	6	35,3	6	40,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	3	20,0
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	1	6,7
Total com resposta	17	100	15	100
S/resposta	0		2	
Total pesquisado	17		17	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Tarumãzinho: Águas Frias**

A pesquisa de 2007 indicou que poucas pessoas do público prioritário do Projeto envolveram-se na estruturação da diretoria da ADM. Isto teria decorrido do fato de se julgarem incapacitadas para funções representativas. Portanto, a ADM foi estruturada especialmente com agricultores mais consolidados. Por outro lado, as mulheres conseguiram manifestar mais claramente alguns dos seus interesses específicos; especialmente após as etapas iniciais do Projeto, quando a maior disponibilidade de recursos financeiros estimulou mais a participação de homens adultos. Houve grande empenho das comunidades que formam a microbacia em elencar as suas prioridades para o PDMH. Este empenho, entretanto, esteve voltado quase exclusivamente para demandar ações dos poderes público municipal e estadual. A CCM não funcionou adequadamente no município. O Projeto não conseguiu mudar as percepções sobre a importância de reavaliar os papéis do Estado, dos agricultores e da ADM; os esforços dos comunitários e da ADM ficaram concentrados basicamente em conseguir os apoios previstos pelo Projeto. A ADM e as famílias não se

colocaram como “donas” das idéias do Projeto e não discutiram passos posteriores ao seu fim; o futuro de várias ações iniciadas dependeria muito da Epagri e da Prefeitura.

A comparação entre as formas associativas existentes no período das avaliações inicial e final do Projeto indica que já existia organização comunitária antes do Projeto (tabela 7). Pelos argumentos apresentados por alguns atores nas pesquisas qualitativas, o Projeto pode eventualmente ter ajudado na consolidação de uma ou outra destas organizações, mas não houve praticamente nenhum avanço nas formas de associativismo. Em parte, isto teria decorrido do fato de esta microbacia ser formada por quatro comunidades não muito próximas geograficamente e, mais do que isto, caracterizadas por relações sociais apenas esporádicas. Isto teria funcionado como fator limitante não apenas para ampliar e/ou criar formas associativas entre as famílias como também para a consolidação da ADM. Em sondagem realizada em 2009, a equipe técnica local destacou que parte da organização conseguida nas etapas anteriores do Projeto havia sido comprometida por recentes conflitos de relacionamento entre as comunidades da microbacia.

Tabela 7 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Córrego Tarumãzinho/Águas Frias

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	0	0,0	1	7,7
STR	8	53,3	8	61,5
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	11	73,3	11	84,6
Coop. Crédito	0	0,0	4	30,8
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	11	73,3	10	76,9
Total com resposta	15	100	13	100
S/resposta	0		2	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Volta Grande: Alto Bela Vista**

A pesquisa de 2004 indicou baixa participação de jovens na diretoria da ADM; mulheres estavam bem representadas, mas o maior problema era a baixa coesão social em torno de possíveis objetivos comuns. A maioria das organizações existentes e também as diferentes comunidades da microbacia trabalhavam de forma individualista. A pesquisa de 2007 indicou melhora no empoderamento das famílias rurais e boa mobilização para a construção do PDMH. O Projeto teve ações coordenadas com outras realizadas pelo poder público municipal, com a CCM discutindo prioridades e o público prioritário. A diretoria da ADM ocupou papel ativo nesta articulação e, muitas vezes, foi cobrada pelas comunidades. A relação com outras organizações foi fraca. Quando ficou mais evidente que as ações do projeto estavam especialmente voltadas para públicos mais específicos, houve arrefecimento no envolvimento social. Nesta pesquisa ficou evidente que a eventual manutenção da ADM e de algumas ações realizadas dependeria muito mais da equipe técnica e dos interesses do poder público, pois não se observava preocupações comunitárias e mesmo da

diretoria da ADM para a continuidade do Projeto.

A comparação entre as formas associativas existentes no período das avaliações inicial e final indica que de 2005 para 2009 não houve ampliação do associativismo nesta microbacia; apenas foi mantida a grande participação em “outras associações e grupos” (tabela 8).

Tabela 8 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Volta Grande/Alto Bela Vista

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	1	6,7	0	0,0
STR	7	46,7	3	21,4
SR	0	0,0	1	7,1
Coop. Agrícola	4	26,7	3	21,4
Coop. Crédito	2	13,3	3	21,4
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	13	86,7	11	78,6
Total com resposta	15	100	14	100
S/resposta	0		1	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Rio Armazém: Urussanga**

A pesquisa de 2004 evidenciou que, antes do Projeto, a integração da comunidade se dava essencialmente com a Prefeitura Municipal, através das associações de moradores, clubes de mães e grupos da 3ª idade. A pesquisa de 2007 mostrou que a diretoria da ADM foi formada com boa representatividade dos diferentes públicos, mas a comunidade participava apenas em assembleias ou ações que envolvessem trabalhos grupais e comunitários. As articulações externas ocorriam especialmente com a Epagri, Secretarias municipais da Agricultura e da Educação, e com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. A CCM foi constituída em 2005, mas não saiu do papel. As etapas de

sensibilização comunitária, de diagnóstico dos problemas da microbacia e de elaboração do PDMH foram bastante participativas e o plano passou a ser uma referência coletiva.

Com o passar do tempo e a consolidação de várias ações aumentou a credibilidade do Projeto e melhorou a participação em ações grupais e comunitárias. Apesar dos avanços, as ações contemplaram especialmente os grupos tradicionalmente apoiados, faltando ações voltadas às mulheres e aos jovens.

Algumas informações qualitativas colhidas durante as pesquisas de campo valorizavam os aspectos organizativos do Projeto, mas consideravam que, pela heterogeneidade de características e interesses das comunidades que formavam a microbacia, a ADM teria dificuldades em se manter após o seu fim.

As pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas, realizada nas avaliações inicial e final, indicaram baixo nível de associativismo nesta microbacia, sem mudança no período de execução do Projeto (tabela 9).

Tabela 9 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Armazém/Urussanga

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	3	20,0	0	0,0
STR	12	80,0	14	100
SR	1	6,7	0	0,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	0	0,0
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	0	0,0
Total com resposta	15	100	14	100
S/resposta	0		1	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

## **Microbacia Alto Cubatão: Águas Mornas**

Esta microbacia tem duas particularidades que tornaram ainda mais complexas as várias atividades relacionadas ao Projeto. Uma é o fato de estar localizada dentro da área do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, a outra é a proximidade geográfica à Florianópolis. A pesquisa de 2007 indicou que a participação comunitária foi marcada, por um lado, por desconfianças relacionadas aos órgãos ambientais (destaca-se aqui que entre os executores do Projeto estavam a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, a Fatma e a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental) e, por outro, pela baixa participação de jovens, já que boa parte dos poucos residentes trabalhava em atividades não relacionadas ao meio rural, em Florianópolis ou municípios vizinhos. As mulheres, por sua vez, não apenas eram em número representativo como ocupavam papel de liderança nas atividades relacionadas ou não ao Projeto.

No que diz respeito à rede de relações sociais externas da comunidade, por conta de limitações impostas por órgãos ambientais em relação a algumas ações previstas no PDMH, houve estreitamento nas relações com a Coop. Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), o Sindicato Rural e a Câmara de Vereadores. A CCM funcionava relativamente bem e o Projeto era considerado uma referência positiva de ação pública no município, com participação ativa de pessoas de outras comunidades nos eventos promovidos pelo Projeto.

Algumas ações, como a melhoria das moradias do público mais fragilizado economicamente e a intensificação dos trabalhos com a atividade leiteira, com importante envolvimento das mulheres, contribuíram para melhorar a participação social e ampliar as relações de confiança na microbacia. A ADM teve a atuação dificultada pela necessidade na aceleração na aplicação dos recursos e pela legislação ambiental. Apesar de existir satisfação com algumas ações do Projeto e com o trabalho do facilitador, a continuidade de parte do trabalho e da estrutura organizativa dependia da Epagri e da Prefeitura.

As pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas, realizada nas avaliações inicial e final, indicaram mudanças sensíveis de 2005 para 2009, com crescimentos na participação em cooperativas de crédito, associação de produtores e outras associações e grupos (tabela 10). Exceto o cooperativismo de crédito, que a Cresol foi a grande responsável, a expansão das outras duas formas de associativismo decorreram do Projeto.



Tabela 10 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Alto Cubatão/Águas Mornas

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	0	0,0	0	0,0
STR	15	100	13	86,7
SR	0	0,0	1	6,7
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	7	46,7
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	4	26,7
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	14	93,3
Total com resposta	15	100	15	100
S/resposta	0		0	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Canoas: Camboriú**

A pesquisa de 2004 mostrou que as relações externas das comunidades desta microbacia estavam limitadas especialmente a algumas organizações mais tradicionais como prefeitura, Epagri e Sindicatos Rurais, havendo resistência em se relacionar com outras instituições. A pesquisa de 2007 indicou que a ADM foi formada representando adequadamente os moradores da Microbacia e que o PDMH foi elaborado de forma participativa, com representantes das comunidades e assembléias com as famílias.

O início dos trabalhos foi a etapa mais delicada e a participação social melhorou apenas com a evolução das ações, que aconteceram sempre com a Prefeitura. A ADM estimulou muitas ações, mas não conseguiu organizar grupos, associações, e cooperativas, como evidencia a tabela 11. Em 2007 existia o desejo de dar continuidade a ADM após o fim do Projeto, mas isto dependeria de apoios externos, especialmente da equipe local da Epagri, já que esta microbacia sequer contratou facilitador, com os trabalhos ficando a cargo da equipe local da Epagri.

Tabela 11 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Canoas/Camboriú

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	0	0,0	5	31,3
STR	18	94,7	11	68,8
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	0	0,0
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	0	0,0
Total com resposta	19	100	16	100
S/resposta	0		3	
Total pesquisado	19		19	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Ribeirão Doze Passos: Ouro**

A pesquisa de 2004 indicou que a participação de jovens e mulheres na diretoria da ADM não ocorreu com a intensidade desejada. Isto teria se dado em função do hábito ainda presente nestas comunidades de considerar que homens adultos e de maior sucesso econômico são os mais aptos para cargos diretivos e de representação. Indicou também que a relação externa da comunidade é marcada por falta de autonomia e dependência de apoio, principalmente da Epagri. As relações externas feitas diretamente por pessoas da comunidade raramente representam os interesses comunitários.

A pesquisa de 2007 indicou que o Projeto ajudou a dar mais visibilidade para os sérios problemas de solo e água desta microbacia, que se tornaram assuntos mais recorrentes nas conversas entre as famílias e estimularam iniciativas de melhor controle dos fatores de poluição. As famílias passaram a ter mais claro que a solução desses problemas depende mais delas do que das iniciativas do poder público. Persistia a dificuldade para evolver jovens nas atividades de liderança do Projeto. A ADM não conseguia expressar a importância e peso político

que supostamente deveria ter, não cobrando ações de alguns agentes relevantes para o sucesso do PDMH. A CCM dava alguns encaminhamentos em âmbito municipal e a administração do município participava ativamente junto ao Projeto, mas os avanços na rede de relações sociais da comunidade decorreram mais das atitudes dos facilitadores do que da influência direta das estruturas criadas pelo Projeto.

Em sondagem realizada em 2009, a equipe técnica local destacou que não se observava empoderamento das famílias rurais e persistia um forte comodismo. A ADM estava enfraquecida, evidenciando que as distintas características das cinco comunidades pertencentes à microbacia dificultaram a construção de um único projeto coletivo. Portanto, o resultado mais visível em termos de organização social era a maior interação entre os diversos grupos da comunidade, particularmente os grupos de jovens, de idosos, clube de mães, que existiam antes da implantação do Projeto e a formação de alguns grupos de utilização de equipamentos.

As pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram que em 2005 havia razoável número de “outras associações e grupos”, e que o quadro não se alterou em 2009 (tabela 12). Aqui, novamente, a exceção é a ampliação do cooperativismo de crédito, onde a participação dos produtores depende muito mais das ações das próprias cooperativas que atuam no segmento.

Tabela 12 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Ribeirão Doze Passos/Ouro

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	0	0,0	0	0,0
STR	17	85,0	10	83,3
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	6	30,0	7	58,3
Coop. Crédito	0	0,0	5	41,7
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	1	8,3
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	19	95,0	11	91,7
Total com resposta	20	100	12	100
S/resposta	0		7	
Total pesquisado	20		19	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Itapocu: Araquari**

A pesquisa de 2004 indicou que divergências político-partidárias dificultavam as relações externas de algumas organizações existentes com o poder público local, tornando difícil encaminhar assuntos do interesse das comunidades. A coesão social também não era satisfatória e os “conflitos” de ordem religiosa eram facilmente identificados, contribuindo para um afastamento entre estes grupos mais organizados.

Na pesquisa de 2007 constatou-se que as ações do Projeto estimularam uma maior participação das mulheres, mas não obteve resultado com os jovens, que são poucos. O Projeto foi discutido em âmbito municipal, mas a CCM praticamente não funcionou. Houve alguma melhora na rede de relações sociais na e da comunidade, mas o Projeto dependia especialmente das ações da Epagri e prefeitura. Os seus resultados, incipientes e limitados em relação aos objetivos iniciais, não permitiam criar expectativas positivas de um maior envolvimento social e nem de que a Prefeitura tomasse alguma iniciativa mais explícita para a sua continuidade. De qualquer maneira, através de leis

específicas, as ADMs deste município primeiro foram declaradas de utilidade pública municipal (2006) e posteriormente de utilidade pública estadual (2007), na expectativa de que isto pudesse lhes dar algumas vantagens de funcionamento.

Um dos agentes envolvidos com o Projeto que respondeu a esta pesquisa de 2007 considerou que parte das dificuldades encontradas para a consolidação das ações do Projeto no município podia ser atribuída a uma característica específica da região litorânea: como é nesta região que estão os principais centros urbanos catarinenses, existem muitas alternativas de trabalho e renda nas indústrias, no setor de serviços, nas prefeituras, etc., que acabam por desestimular a permanência destas pessoas nas atividades relacionadas ao campo e, conseqüentemente, em iniciativas organizativas dos programas de desenvolvimento rural.

As pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram baixo nível de associativismo nesta microbacia, com a situação piorando de 2005 para 2009, particularmente no que diz respeito à participação em associações de produtores (tabela 13).

Tabela 13 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Itapocu/Araquari

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	0	0,0	2	22,2
STR	9	64,3	7	77,8
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	0	0,0
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	11	78,6	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	0	0,0
Total com resposta	14	100	9	100
S/resposta	0		4	
Total pesquisado	14		13	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### Microbacia Mato Escuro: Palmeira

A pesquisa de 2004 indicou que os jovens são poucos nas propriedades rurais e a sua participação social é pequena. As mulheres têm boa representatividade e fazem parte da diretoria da ADM, mas ainda encontram fortes resistências para consolidar as suas posições nas discussões locais (como salientou um representante comunitário: “o machismo ainda é grande na região”). Foi destacada também a grande representatividade de pessoas mais idosas na diretoria da ADM desta microbacia, pelo simples fato de eles formarem a maior parte da população que permanece sistematicamente no local. Nesta pesquisa, os representantes comunitários destacaram que muitos moradores da microbacia saem para trabalhos temporários, muitas vezes para regiões não tão próximas.

A pesquisa de 2007 indica que a participação das mulheres foi ampliada, mas que a participação comunitária foi inadequada no que diz respeito ao PDMH, que ficou praticamente na dependência dos técnicos da Epagri. Os representantes da CCM não entenderam bem o seu papel. As atividades realizadas pela ADM ajudaram na formação de alguns

Líderes comunitários, mas não se cogita a possibilidade de a comunidade encaminhar as suas demandas sem forte dependência externa, especialmente da estrutura local da Epagri, o que ficou ainda mais explícito durante a execução do Projeto Microbacias 2, já que esta microbacia não contou com facilitador e o técnico da Epagri exerceu a dupla função de facilitador/animador.

Também nesta microbacia, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram baixo nível de associativismo, em 2005 e em 2009 (tabela 14).

Tabela 14 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Mato Escuro/Palmeira

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	4	26,7	2	13,3
STR	11	73,3	12	80,0
SR	0	0,0	1	6,7
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	1	6,7
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	0	0,0
Total com resposta	15	100	15	100
S/resposta	0		0	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Concórdia: Lontras**

A pesquisa de 2004 indicou que as relações externas das comunidades desta microbacia eram satisfatórias, mas marcadas pela dominação das instituições públicas e privadas: as comunidades mais reagem aos estímulos externos do que estabeleciam estas relações a partir dos seus interesses. Os grupos existentes estavam organizados em

torno de interesses bem específicos.

A pesquisa de 2007 indicou importantes dificuldades para reunir as pessoas das comunidades para formação da ADM, em função das distâncias e da tradição de se trabalhar por comunidade. Passada esta fase, mais de 90 % das famílias se associaram à ADM e diretoria foi formada especialmente por adultos masculinos. A partir de 2005 houve reuniões mensais da ADM e encontros para discutir o desenvolvimento da Microbacia.

A prefeitura esteve sempre comprometida com o Projeto e se responsabilizou pela contratação dos facilitadores, que sempre trabalharam em parceria com a Epagri e ADMs. As ADMs das microbacias têm assento no CMDR e na CCM, que têm reuniões periódicas. No início as ADMs se organizaram muito em função dos recursos financeiros disponíveis, posteriormente, entretanto, ampliaram a sua representatividade, especialmente no CMDR. Ainda assim, persistiram várias dificuldades decorrentes de “corporativismos comunitários” manifestados por lideranças tradicionais que dificultaram a proposta de organização comunitária baseada em microbacia.

Os encaminhamentos relacionados ao PDMH dependeram muito da EPAGRI e nesta pesquisa aparecem alguns aspectos relacionados a este plano:

✓ O fato de a equipe técnica adotar limites de valores menores que os estabelecidos pelo Projeto ampliou o número de beneficiários das ações e envolveu pessoas que dificilmente participavam de ações coletivas, mas persistiu a dificuldade maior em incluir especialmente as famílias pobres, até pela discriminação historicamente construída.

✓ A diretriz de os recursos do FUNDIR direcionarem-se especialmente para grupos fez surgir e ou consolidar grupos organizados de mães, de captação e distribuição de água, de uso coletivo de máquinas e aumentar o nível de convivência e ajuda entre as famílias e as comunidades; embora tenha ajudado a evidenciar também conflitos “adormecidos”.

✓ As ações de capacitação, principalmente na produção de produtos não agrícolas e ou produtos diferenciados, permitiram a geração de oportunidades de ocupação e renda para muitas mulheres, que participaram de várias atividades com menor resistência dos maridos. No “dia do colono” passaram a expor e vender muitos dos trabalhos produzidos nestas capacitações, com evidentes resultados em termos de crescimento de autonomia e de estímulos a outras iniciativas. Mas a maioria das mulheres e os jovens vivem uma relação de subserviência em relação ao marido e ao pai nas propriedades agrícolas.



A continuidade da ADM era uma meta que estava sendo analisada no período em que foi realizada esta pesquisa de 2007. A posição manifestada pela equipe local foi de que, mesmo sendo uma referência de organização local e até regional, permanecia a dependência do poder público e dos técnicos. Com o término do Projeto a ADM teria sérias dificuldades de continuar sem um forte apoio da prefeitura.

Em sondagem realizada em 2009, a equipe técnica local destacou algumas pequenas diferenças e/ou reforçou vários pontos da pesquisa de 2007. A representatividade da diretoria da ADM foi considerada melhor, e a sua participação ativa nas reuniões do CMDR continuava. Acentuaram-se também as relações sociais nas e das comunidades, principalmente pelos grupos organizados ou reforçados pelo Projeto. A questão da continuidade da ADM permanecia em aberto e dependente da prefeitura.

Nesta microbacia, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram importante ampliação do nível de associativismo, particularmente do número de associação de produtores e de outras associações e grupos (tabela 15).

Tabela 15 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Concórdia/Lontras

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	3	20,0	0	0,0
STR	11	73,3	5	38,5
SR	1	6,7	5	38,5
Coop. Agrícola	2	13,3	5	38,5
Coop. Crédito	0	0,0	0	0,0
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	1	6,7	8	61,5
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	5	38,5
Total com resposta	15	100	13	100
S/resposta	0		0	
Total pesquisado	15		13	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Rio Lajeado: Bom Jardim da Serra**

A pesquisa de 2004 indicou que nesta microbacia as relações externas das comunidades eram marcadas por desgaste e descrença tanto com relação às organizações públicas como às privadas.

A pesquisa de 2007 indica que o Projeto teve algumas repercussões sensíveis. Os eventos promovidos nas comunidades da microbacia sempre tiveram boa participação, inclusive de mulheres. Em âmbito municipal o Projeto havia sido pouco discutido e apresentava pouca articulação com a Prefeitura Municipal. A principal articulação da ADM era com a Epagri, tendo dificuldade em relacionar-se com outras instituições. Portanto, o projeto melhorou, sobretudo, as relações sociais intracomunitárias. O fato de muitas famílias desta microbacia serem pobres foi apontado na pesquisa como ponto de destaque para sua tradicional dependência dos poderes públicos municipal e estadual. A ADM procurava desempenhar o papel que lhe cabia, mas era muito dependente de pessoas de fora das comunidades, especialmente da Epagri. A expectativa era de que o fim do Projeto significaria o fim da ADM, sobrando pouco da organização conseguida. Alguns avanços

mais significativos teriam sido impossibilitados pelo fato do facilitador e do técnico da Epagri terem as suas funções prejudicadas por aspectos burocráticos: prestação de contas, assinaturas em papéis relacionados a linha de inversões rurais, reuniões, entre outros.

Apesar desta avaliação relativa acerca da ADMs, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram que nesta microbacia houve sensível ampliação do número de associação de produtores (tabela 16).

Tabela 16 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Lajeado/Bom Jardim da Serra

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	2	10,0	0	0,0
STR	18	90,0	9	56,3
SR	0	0,0	1	6,3
Coop. Agrícola	0	0,0	1	6,3
Coop. Crédito	0	0,0	2	12,5
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	10	62,5
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	2	10,0	2	12,5
Total com resposta	20	100	16	100
S/resposta	0		0	
Total pesquisado	20		16	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Rio Bonito 1: Novo Horizonte**

A pesquisa de 2007 sugere que o Projeto ainda sofria problemas decorrentes das suas fases mais iniciais de divulgação e mobilização comunitária. Para muitas famílias das comunidades não teria ficado claro os seus objetivos e forma de operacionalização, levando a uma limitada mobilização, falta de interesse e comprometimento social. Isso teria sido agravado por aspectos relacionados à política partidária e limitado apoio do poder público municipal. Mesmo que isso não tenha

comprometido todas as ações previstas e se tenha observado melhoras na organização comunitária, essa pesquisa indicou que nesta microbacia praticamente inexistiam discussões minimamente organizadas sobre a continuidade da ADM e de outras iniciativas decorrentes do Projeto.

As pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas são possíveis indicações destas dificuldades apontadas acima, já que indicam apenas ampliação do associativismo em cooperativas de crédito (tabela 17).

Tabela 17 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Bonito 1/Novo Horizonte

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	8	53,3	4	33,3
STR	5	33,3	2	16,7
SR	0	0,0	1	8,3
Coop. Agrícola	7	46,7	6	50,0
Coop. Crédito	0	0,0	5	41,7
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	1	8,3
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	1	8,3
Total com resposta	15	100	12	100
S/resposta	0		3	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Macaco Branco: Itapiranga**

A pesquisa de 2004 indicou que as relações externas das comunidades desta microbacia se davam através de lideranças comunitárias; geralmente voltadas a objetivos de pouca repercussão comunitária. As relações entre as famílias e iniciativas de organização estavam baseadas em comunidades; comumente também chamadas de “Linha”. A diretoria da ADM foi formada com pouca participação de mulheres, mas com presença de jovens; apesar de serem poucos nas comunidades (parte deles mora no meio rural e tem atividades na área

urbana; especialmente em agroindústrias e na construção civil).

A pesquisa de 2007 indicou que a diretoria da ADM representava relativamente bem os diferentes públicos da microbacia, mas que inexistiam novas lideranças e que as mesmas pessoas acumulavam “cargos” em diferentes instituições (ADM, sindicato, igreja, clube, entre outros). As explicações dadas para isso foram: o desinteresse de jovens com potencial para liderança; a redução do número de integrantes das famílias; e a necessidade de aumentar as escalas de produção, com maior ocupação das pessoas. Isso também explicaria o fato de a execução do PDMH depender muito da diretoria da ADM e da equipe técnica (facilitador e equipe da Epagri); apesar dos esforços de ambos para um maior envolvimento comunitário. Segundo a pesquisa, essa “omissão” não se repete “no concreto” das festas comunitárias, cultos, futebol, melhorias na infra-estrutura dos salões e áreas de lazer, entre outros assuntos, que mobilizam fortemente as famílias da microbacia.

A pesquisa mostrou também que as discussões acerca da continuidade da ADM após o final do Projeto não permitiam formar visão positiva: alguns pensavam na possibilidade, mas os agricultores demonstravam pouco interesse. Por outro lado, havia interesse bem mais explícito em relação à permanência de um facilitador para a microbacia.

Em sondagem realizada em 2009, a equipe técnica local destacou que eram visíveis os resultados do Projeto em termos de autonomia das mulheres, de mobilização e organização social, e de ampliação dos relacionamentos externos, mas que a continuidade de várias das ações em andamento, da ADM e do facilitador dependia quase exclusivamente de apoio externo.

Nesta microbacia, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram aumento no número de associação de produtores e da participação em cooperativas de crédito (tabela 18).

Tabela 18 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Baixo Macaco Branco/Itapiranga

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	0	0,0	0	0,0
STR	10	66,7	6	50,0
SR	1	6,7	3	25,0
Coop. Agrícola	9	60,0	2	16,7
Coop. Crédito	2	13,3	8	66,7
Condomínio	2	13,3	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	4	33,3
Agroin. produtores	1	6,7	1	8,3
Outros (1)	0	0,0	1	8,3
Total com resposta	15	100	12	100
S/resposta	0		3	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Bom Retiro: São Ludgero**

A pesquisa de 2004 indicou que a diretoria da ADM foi formada com boa participação de mulheres, com uma assumindo inclusive a presidência. A participação dos jovens era inexistente. As relações externas das comunidades ocorriam através de poucas pessoas que participavam em diversos conselhos municipais, na diretoria do centro comunitário e em diretorias relacionadas a assuntos da Igreja. Outra tradição era a realização de mutirões comunitários.

A pesquisa de 2007 indicou que tanto no que diz respeito às relações externas quanto internas, o Projeto teve grande impactos positivos.

No que diz respeito às relações da microbacia para fora, as ações do Projeto eram acompanhadas de maneira apenas parcial pelo CMDR, mas havia grande cobrança para que o Projeto fosse estendido para comunidades não contempladas do município. A relação da ADM com a Câmara de Vereadores, Prefeitura Municipal, com Câmara de Dirigentes Lojistas, Sindicatos, era bem satisfatória. Além do CMDR, a ADM tinha representação no Conselho de Direitos da Criança e do

Adolescente, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social. O município tinha quatro vereadores que participavam diretamente na ADM, e o Serviço Municipal de Água e Esgoto participava diretamente das ações do Projeto, particularmente numa parceria para realização da análise da água das comunidades da microbacia. Nesta pesquisa foi apontada como fragilidade a inexistente relação entre ADM e ou grupos afins de municípios vizinhos, o que poderia ampliar a densidade da organização social e de outras ações do Projeto.

Além da ampliação das relações externas, o Projeto contribuiu para a ampliação da participação das mulheres e para a intensificação das relações dentro e entre as comunidades. As ações do Projeto foram consideradas decisivas para valorização da cultura local, criação do clube de mães, organização de grupo de produção e comercialização de artesanato, organização de grupos de geração de renda e comercialização, organização de grupos de renda juvenil, organização e realização da feira do produto colonial, organização de trabalhos de coleta de resíduos sólidos. Isso ocorreu especialmente em duas das três comunidades que compõem a microbacia; na outra, o envolvimento com e os resultados do Projeto eram bem menos auspiciosos.

Em relação à continuidade da ADM, a pesquisa indica que a reeleição da diretoria para um segundo mandato implicou numa redução da participação e mobilização da comunidade, mas havia um acerto com a Prefeitura municipal pela continuidade do serviço do facilitador.

Nesta microbacia, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram aumento no número de associação de produtores e de outras associações e grupos (tabela 19).

Tabela 19 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Bom Retiro/São Ludgero

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	3	20,0	0	0,0
STR	12	80,0	10	100
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	0	0,0	0	0,0
Coop. Crédito	0	0,0	0	0,0
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	9	90,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	4	40,0
Total com resposta	15	100	10	100
S/resposta	0		5	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Rio Arroio Trinta: Arroio Trinta**

A pesquisa de 2004 indicou que a diretoria da ADM foi formada com boa representação das mulheres e sem a presença de jovens, que seriam poucos os restantes na microbacia. O nível de coesão social foi indicado como frágil.

A pesquisa de 2007 indica que o planejamento do desenvolvimento da microbacia foi participativo, mas que com o direcionamento das ações concentrados, sobretudo, em algumas famílias/propriedades rurais, a participação comunitária não se manteve no tempo. Em termos de novas organizações, um dos resultados mais significativos do Projeto foi a criação da Cooperativa dos Artesãos de Arroio Trinta (Coopertrinta). O Projeto ficou muito na dependência da equipe técnica e a própria diretoria da ADM participava de maneira mais ativa apenas quando era demandada pela equipe técnica. As relações externas decorrentes do Projeto se limitaram fundamentalmente à Prefeitura (a presidente da ADM desta microbacia era Secretária da Agricultura do município) e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Essa pesquisa indicou ainda a inexistência de qualquer mobilização para



manutenção da ADM; qualquer encaminhamento neste sentido dependeria da Prefeitura.

Nesta microbacia, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicou aumento apenas no número de outras associações e grupos (tabela 20). Possivelmente as famílias que responderam a pesquisa de 2009 enquadraram a Coopertrinta nesta categoria de entidade.

Tabela 20 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Rio Arroio Trinta/Arroio Trinta

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	7	46,7	0	0,0
STR	7	46,7	6	85,7
SR	0	0,0	0	0,0
Coop. Agrícola	1	6,7	3	42,9
Coop. Crédito	3	20,0	3	42,9
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	0	0,0	6	85,7
<b>Total com resposta</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
S/resposta	0		8	
<b>Total pesquisado</b>	<b>15</b>		<b>15</b>	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

### **Microbacia Baía: Ponte Serrada**

A pesquisa de 2004 indicou que o nível de coesão social das comunidades desta microbacia era bastante limitado; as ações eram bastante isoladas e havia pouca relação externa.

A pesquisa de 2007 indicou que a sistemática de implementação do Projeto não permitiu uma preparação adequada das comunidades. A expectativa era de que a participação comunitária na ADM pudesse evoluir, mas de maneira apenas discreta. O fato de o Projeto oportunizar que as comunidades discutissem alguns dos seus problemas de forma coletiva foi considerado positivo, mas não existia a expectativa de que

isto fosse continuado, já que as comunidades desta microbacia tinham pouca tradição em realizar trabalho em grupos. A participação de mulheres nas discussões comunitárias e nas ações do projeto também era considerada precária. O acompanhamento e assessoramento técnico foram considerados fundamentais para qualquer tipo de avanço nesta microbacia. A continuidade da ADM não era assunto em pauta no momento da pesquisa.

Nesta microbacia, as pesquisas de campo sobre a participação de membros das famílias em entidades organizadas indicaram a repetição do que ocorreu em várias outras, apenas o aumento no número de outras associações e grupos (tabela 21).

Tabela 21 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: microbacia Baia/Ponte Serrada

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	1	6,7	0	0,0
STR	14	93,3	15	100
SR	1	6,7	1	6,7
Coop. Agrícola	8	53,3	8	53,3
Coop. Crédito	2	13,3	1	6,7
Condomínio	0	0,0	0	0,0
Assoc. produtores	0	0,0	0	0,0
Agroin. produtores	0	0,0	0	0,0
Outros (1)	4	26,7	11	73,3
Total com resposta	15	100	15	100
S/resposta	0		0	
Total pesquisado	15		15	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

#### 4.2 - O PROJETO MICROBACIAS 2 E O CAPITAL SOCIAL: RESPONDENDO ÀS QUESTÕES DE PESQUISA

A título de lembrança, esse item representa a parte conclusiva do passo 4 descrito na metodologia. Contempla, portanto, uma sistematização das informações mais gerais das diferentes pesquisas de

campo, voltadas a avaliar os resultados durante e ao final do Microbacias 2 e a correlação dessas informações com os cinco indicadores de capital social selecionados.

Assim, ao mesmo tempo em que se analisa a possibilidade de estabelecer correlação positiva entre as ações do Projeto com cada um dos cinco indicadores de capital social selecionado responde-se a cada uma das cinco questões de pesquisa.

#### **4.2.1 - Indicador de grupos e redes**

Como mostra o capítulo do referencial teórico, esse indicador está relacionado a vários aspectos: a) à participação em grupos ou organizações sociais, redes informais, associações e a importância e contribuições desses grupos para a comunidade/indivíduos; b) ao perfil dos grupos (religião, sexo, etnia, ocupação, escolaridade), forma de escolha das lideranças e envolvimento das pessoas com o grupo ao longo do tempo; c) a interação desses grupos com grupos fora da localidade; d) ao ambiente de solidariedade/ajuda em casos de necessidade.

Embora as fontes pesquisadas não tivessem informações sobre todos esses aspectos, foi possível estabelecer algumas relações com alguns deles e, com isso, responder à primeira questão de pesquisa: ***Quais são as evidências de que o Projeto Microbacias 2 repercutiu positivamente sobre a densidade da vida associativa nas comunidades trabalhadas?***

Um balanço do que ocorreu no conjunto das 19 microbacias evidencia que as metodologias utilizadas para divulgação do Microbacias 2 (veículos de comunicação, seminários municipais, reuniões comunitárias, palestras, folders, encontro com lideranças comunitárias, etc.) contribuíram decisivamente para que a maioria das ADMs fosse bem estruturada, com satisfatória participação social. Embora entre as pessoas escolhidas para as diretorias predominassem as lideranças tradicionais (normalmente homens adultos), em várias microbacias as mulheres participavam ativamente; em alguns casos ocupando a função de presidente. Por outro lado, ficou caracterizada a ausência de jovens, tanto nas mobilizações para formação das ADMs como na composição das diretorias; em geral sob o argumento de que quase não existem mais

jovens no campo<sup>47</sup>. No que diz respeito às redes de relações sociais na e da comunidade, na maioria das microbacias foi destacado impacto importante do Projeto. Em geral, mais expressivos nas relações sociais internas do que externas (integração com instituições públicas e privadas, participação em estruturas municipais relacionados ao desenvolvimento rural, etc.). Os relacionamentos externos eram concentrados na Epagri e nas prefeituras, geralmente relacionados a questões do próprio Microbacias 2. As manifestações dos pesquisados sobre participações importantes das ADMs em temáticas mais gerais e nos espaços deliberativos dos municípios foi mais exceção do que regra, decorrendo mais das iniciativas da equipe técnica e da vontade política de pessoas do poder local do que do seu protagonismo. Isso explica a relevância dada por vários dos pesquisados ao perfil e nível de comprometimento do facilitador, decisivos para um maior ou menor relacionamento externo, tanto fazendo isso pessoalmente como estimulando a diretoria da ADM.

As pesquisas indicaram também que passada a fase de aplicação mais significativa de recursos financeiros houve redução da capacidade de mobilização e organização social em várias microbacias. O que ajuda explicar o fato da quase totalidade do público pesquisado dar como provável que o fim do Projeto significaria o fim das ADMs. Portanto, embora bem estruturadas e com funcionamento satisfatório para alguns interesses específicos, o Microbacias 2 não conseguiu êxito no seu propósito inicial de perenizar esse tipo de organização por microbacia hidrográfica<sup>48</sup>.

O mesmo não se pode afirmar em relação às outras formas de organização, cujos resultados alcançados pelo Projeto são auspiciosos. Isso pode ser ilustrado com informações tanto no âmbito das 19 microbacias monitoradas como para todo o universo de famílias beneficiárias das suas ações.

Em relação às 19 microbacias, a tabulação dos dados das pesquisas de campo das avaliações inicial (2005) e final (2009) deixa

---

<sup>47</sup> Embora isso possa ser questionado para algumas microbacias, as evidências sobre a falta de jovens no meio rural não só não novas como têm sido relativamente bem estudadas. Os argumentos mais recorrentes para explicar a migração de jovens rurais são de ordem econômica, mas os estudos mostram que isso é uma simplificação da questão. Ver, entre outros, Silvestro et al. (2001) e Stropasolas (2006).

<sup>48</sup> Em 2011 existiam ADMs em funcionamento, mas poucas relativamente às 936 formadas para a execução do Microbacias 2. Além disso, é necessário algum tempo para ver se continuarão ativas e se os objetivos serão parecidos com aqueles para as quais foram criadas; de representar e dar encaminhamento para questões envolvendo os interesses mais gerais das comunidades das microbacias.

evidente o aumento na participação em grupos e redes. Como esses números são totalizações dos apresentados por microbacia, repete-se aqui o aumento nas formas de cooperação baseadas em interesses mais localizados e que, normalmente, reforçam as relações cotidianas e diretas entre as pessoas, como são os casos das associações de produtores e “outras associações e grupos” (tabela 22).

Tabela 22 - Entidades que o beneficiário e/ou membro da família é associado: 19 microbacias monitoradas

Entidade	Avaliação inicial (2005)		Avaliação final (2009)	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	43	14,3	24	9,8
STR	209	69,7	152	62,0
SR	13	4,3	20	8,2
Coop. Agrícola	49	16,3	47	19,2
Coop. Crédito	20	6,7	60	24,5
Condomínio	2	0,7	0	0,0
Assoc. produtores	16	5,3	48	19,6
Agroin. produtores	1	0,3	1	0,4
Outros (1)	53	17,7	95	38,8
Total com resposta	300	100	245	100
S/resposta	0		46	
Total pesquisado	300		291	

(1) Associações/grupos de mecanização, resfriador de leite, botijão de sêmen, rede de água, telefone, etc.

Fonte: Pesquisas das avaliações inicial e final do Microbacias 2

Apenas com esses dados das 19 microbacias monitoradas não é possível afirmar que o Projeto aumentou a participação das pessoas em grupos e redes, já que não estão comparados com dados de famílias rurais não contempladas com as suas ações e, que, no mesmo período poderiam mostrar comportamento semelhante.

Esse não é o caso dos dados coletados para a avaliação final de 2009 que, ao seguir o método experimental<sup>49</sup>, não só levantou dados de uma amostra representativa do universo das famílias beneficiárias das ações do Microbacias 2, como de um grupo de controle. A comparação

<sup>49</sup> Ver detalhamento no capítulo que trata da metodologia utilizada para essa avaliação.

entre esses dois grupos mostra que a participação dos beneficiários em grupos e redes estava bem acima da verificada para o grupo de controle. Particularmente naquelas formas de cooperação que têm por base a própria comunidade e as relações mais diretas entre as pessoas, como são os casos dos grupos de equipamentos, grupos de redes e as associações de produtores (tabela 23).

Tabela 23 - Comparativo do nível de associativismo dos beneficiários e não-beneficiários do Projeto - 2008

Entidade	Amostra dos beneficiários		Amostra do grupo controle	
	Nº de E.A.	Participação (%)	Nº de E.A.	Participação (%)
Não é associado	108	9,6	33	14,2
STR	732	65,1	143	61,4
SR	76	6,8	23	9,9
Coop. Agrícola	299	26,6	77	33,0
Coop. Crédito	374	33,2	71	30,5
Grupo de equipam.	300	26,7	24	10,3
Grupo de rede	319	28,4	46	19,7
Condomínio	1	0,1	1	0,4
Assoc. produtores	223	19,8	34	14,6
Agroin. produtores	13	1,2	3	1,3
Outro	6	0,5	7	3,0
Estab. c/ resposta	1.125	100	233	100
Estab. Pesquisados	1.125		233	

Fonte: Pesquisa de avaliação final do Projeto Microbacias 2

Portanto, respondendo à questão proposta acima, os dados qualitativos e quantitativos das pesquisas realizadas permitem afirmar que o Projeto Microbacias 2 repercutiu positivamente sobre algumas formas de organização comunitária e, conseqüentemente, para uma maior densidade da vida associativa. Por outro lado, fica evidente que são organizações com interesses bem específicos, o que, em principio, não permite criar expectativas quanto à possibilidade de redundarem em formas de organização mais amplas, sólidas e perenes, que venham a representar interesses comunitários mais gerais, como era o objetivo do Projeto quando definiu que as comunidades das microbacias teriam que criar as ADMs.

#### **4.2.2 - Indicador de confiança e solidariedade**

Esse indicador diz respeito aos seguintes aspectos: a) confiança no ambiente comunitário (disposição para ajudar em casos de necessidade, redução das situações de oportunismo, contribuição em projetos comunitários para beneficiar outras pessoas da localidade; b) confiança em provedores de serviços essenciais (governo local e outros agentes de governo).

Para o caso da confiança no ambiente comunitário, as fontes pesquisadas permitem considerações de caráter qualitativo, tendo por base as ações do Microbacias 2 na melhoria de centros comunitários, das habitações e da renda familiares, e no apoio específico para grupos.

No que diz respeito aos investimentos em estruturas destinadas a promover a integração e a participação em atividades coletivas nas comunidades rurais, a pesquisa de campo realizada para a avaliação final foi respondida por 1242 beneficiários, de 491 microbacias, e as questões eram sobre o funcionamento, a estrutura física, a utilização, etc., dos centros comunitários. Uma das questões foi relativa à frequência de utilização em eventos para “diferentes” públicos (família, jovens, crianças, idosos, mulheres e homens). A frequência de eventos para toda família foi considerada satisfatória por 75% dos pesquisados, que, com percentuais de 58% e 53% consideraram satisfatórios também os eventos para mulheres e para homens, respectivamente. Para jovens e crianças os pesquisados responderam que os eventos são escassos ou até mesmo inexistentes. Mais relevante para esse indicador de capital social foi a resposta de que 68% participava frequentemente e 28% às vezes dos eventos realizados nos centros comunitários, o que mostra a importância desse espaço como estimulador na agregação das famílias rurais. Além disso, foi pesquisada a percepção de 142 beneficiários sobre a aplicação do projeto nos centros comunitários: 82% consideraram que melhorou a infra-estrutura, 47% que ficaram mais confortáveis e 19% que estimulou a realização de mais eventos comunitários. Por outro lado, em 10% das 491 microbacias pesquisadas não existe centro comunitário e 79% dos beneficiários pesquisados nestas microbacias declararam sentir falta desse tipo de espaço para a integração comunitária. Partindo do pressuposto que esses espaços são fundamentais para a integração comunitária e que essa ajuda a ampliar a confiança e solidariedade surge uma possível evidência de que os investimentos proporcionados pelo Projeto contribuíram para esses aspectos relacionados ao capital social.

Mais do que isso, entretanto, que pode ser muito subjetivo, a avaliação final mostra também que as definições acerca da utilização

dos recursos financeiros foram marcadas por desprendimento e solidariedade da maior parte das pessoas das microbacias. Isso foi decisivo para que os recursos fossem direcionados para as famílias mais fragilizadas social e economicamente. Os exemplos estão na avaliação final das linhas de apoio do Projeto realizadas até dezembro de 2008: a) melhoria da habitação: 78% das mais de 55 mil famílias contempladas pertenciam às categorias de agricultor familiar periférico, agricultor familiar em transição 1, indígenas e empregados rurais<sup>50</sup> (na avaliação com uma amostra desse público, 67% declararam que não realizariam as melhorias sem o Projeto); b) melhoria da renda: 89% dos 45 mil beneficiários também eram dessas categorias, com destaque para a categoria de agricultores em transição 1, que representou 50% do total dos beneficiários; c) recursos específicos para grupos: muitos agricultores “emprestaram” seus nomes para os interessados, de maneira que o grupo atingisse o mínimo de participantes exigidos pelo Projeto. Este procedimento, embora possa ser condenável por ser “driblar” as regras, é uma indicação de que o Projeto estimulou os exercícios da confiança e da solidariedade nas comunidades trabalhadas. O exercício da solidariedade foi ainda mais significativo para os casos da habitação e da renda, já que a escolha dos beneficiários foi feita a partir de indicações das comunidades, que optaram principalmente por famílias tradicionalmente excluídas das políticas públicas e que, não raramente, só conseguem melhorar as suas condições de vida através de posturas solidárias. Essa melhoria de condições também foi confirmada pelos dados da avaliação final (2009), que indicou que um número importante de beneficiários saiu das categorias de renda mais baixas para mais altas e que 68% deles não teriam feito o investimento sem o Microbacias 2. Além disso, a pesquisa de campo mostra também, que, entre 2003 e 2008, a renda dos beneficiários aumentou bem mais que a da amostra controle, composta de produtores rurais com características socioeconômicas semelhantes às do público prioritário, mas residentes em microbacias não trabalhadas pelo Projeto.

Para o caso do segundo aspecto do indicador, relacionado à confiança nos provedores de serviços essenciais (governo local e outros agentes de governo), entre as fontes pesquisadas foi possível utilizar apenas as avaliações feitas com agentes da vertente executiva e

---

<sup>50</sup> Esse era o público prioritário do projeto: agricultores familiares periféricos (renda mensal menor de 1 salário mínimo e pelo menos 50% da mão-de-obra familiar); agricultores familiares em transição 1 (renda mensal de 1 a 2 salários mínimos e pelo menos 50% da mão-de-obra familiar); populações das comunidades indígenas; e os empregados rurais não volantes residentes no meio rural.



deliberativa das 19 microbacias monitoradas, que permitem fazer afirmativas apenas em relação à Epagri e a algumas prefeituras municipais.

No caso da Epagri, fica evidente que o Projeto contribuiu para a aproximação com públicos com os quais tinha dificuldades de trabalhar (principalmente os agricultores mais pobres) e, também, para reforçar as ações junto ao seu público mais tradicional. Isso foi mais significativo nas microbacias e municípios onde houve harmonia entre as ações dos técnicos da empresa e dos facilitadores. Mas, mesmo onde isso não ocorreu satisfatoriamente, ficou evidente a ampliação do nível de confiança das famílias em relação à empresa<sup>51</sup>.

No caso das prefeituras municipais, embora as evidências das pesquisas sejam mais esporádicas que em relação à Epagri, na maior parte dos casos foi citado que elas contribuíram para o andamento do Projeto, mostraram vontade política para ajudar na solução dos problemas apontados nas discussões comunitárias e, portanto, prevalecia a sensação de que gozariam de maior confiança das comunidades das microbacias trabalhadas.

Portanto, apesar das considerações acima indicarem que é possível responder positivamente à segunda questão de pesquisa (*Existem evidências de que o Projeto repercutiu positivamente na confiança e solidariedade comunitárias e nas relações de confiança entre as comunidades e os agentes públicos?*), é necessário destacar as diferenças sensíveis entre os dois aspectos da questão: as evidências da ampliação da confiança e solidariedade no ambiente comunitário são mais significativas do que às da confiança das comunidades nos agentes públicos, que acabou ficando limitada a duas instituições (Epagri e prefeituras) com as quais, normalmente, as famílias rurais têm relações mais sistemáticas e, em geral, não muito problemáticas.

#### **4.2.3 - Indicador de ação coletiva e cooperação**

Esse indicador diz respeito à participação das pessoas em atividades comunitárias, nas quais se reúnem para realizar projetos conjuntos e trabalhos como resposta a uma crise em benefício da comunidade: frequência, tipos de problemas comunitários e

---

<sup>51</sup> Aqui cabe um comentário sobre algumas informações não relacionadas às fontes descritas na metodologia: não foram incomuns as críticas à forma como a Epagri e os facilitadores trabalhavam no Microbacias 2. Particularmente no estímulo a algumas formas de organização social, política e econômica, que contrariavam alguns interesses de sindicatos, cooperativas, prefeituras, entre outras instituições, dificultando as suas relações com os agricultores.

probabilidade das pessoas cooperarem para tentar resolver problemas de abastecimento de água, de lixo, em pontes e estradas. Também considera as conseqüências do não cumprimento das expectativas em relação à participação.

Nesse caso foi possível recorrer a uma das questões do questionário aplicado para a realização da avaliação final, que não deixa de ser complementar àquela sobre o nível de associativismo, utilizada para responder a questão de pesquisa do indicador de grupos e redes. A pergunta aos beneficiários e grupo de controle foi sobre a criação ou o fortalecimento dos trabalhos em grupo na comunidade durante o período do Projeto. As diferenças observadas entre os grupos são bastante significativas; enquanto 66,5% dos beneficiários consideraram que houve a criação ou o fortalecimento dos trabalhos em grupo, no caso do grupo de controle este percentual foi de apenas 20,7% (tabela 24).

Tabela 24 - Comparativo de criação ou fortalecimento dos trabalhos em grupo - 2008

Resposta	Amostra dos beneficiários		Amostra do grupo controle	
	Nº de estabelecimentos	(%)	Nº de estabelecimentos	(%)
Não	343	33,5	188	79,3
Sim	682	66,5	49	20,7
Total	1025	100	237	100

Obs: Considerados grupos de cooperação, compra, trabalho, mutirão, etc

Fonte: Pesquisa de avaliação final do Projeto Microbacias 2

Esses números deixam poucas dúvidas acerca da resposta da terceira questão de pesquisa (*Como foi o envolvimento comunitário nos trabalhos/projetos conjuntos durante o período de execução do Microbacias 2?*, ou seja, de que o Microbacias 2 influenciou decisivamente para uma expressiva ampliação na participação das pessoas nas atividades comunitárias da sua localidade.

#### 4.2.4 - Indicador de coesão e inclusão social

Esse indicador diz respeito à redução das diferenças que mais frequentemente causam problemas no ambiente comunitário (educação, posses de terras, riqueza/posses materiais, posição social, entre homens e mulheres, entre as gerações mais jovens e as gerações mais velhas, entre moradores antigos e novos moradores, filiação política, crenças religiosas) e nas situações problemáticas decorrentes dessas diferenças. Diz respeito também à identificação da natureza e amplitude das diferenças comunitárias (grupos tradicionalmente excluídos dos serviços públicos: educação, saúde, justiça, infraestrutura –telefonia, energia, água- apoio habitacional, serviços agrícolas) e no estabelecimento de mecanismos de gerenciamento mais adequados a essas diferenças (melhoria das formas cotidianas de interação social/ampliação da coesão social). Contempla ainda a frequência de reuniões comunitárias e de eventos sociais festivos.

Algumas implicações do Microbacias sobre alguns desses aspectos contemplados nesse indicador já foram abordados no indicador sobre confiança e solidariedade, particularmente os resultados positivos na redução de diferenças materiais e maior atenção de instituições como a Epagri e prefeituras com públicos tradicionalmente excluídos dos seus serviços. As fontes pesquisadas não permitem maiores considerações sobre alguns outros aspectos do indicador, mas esse não é o caso relativo à quarta questão de pesquisa (*Existem indicações de que o Projeto influenciou na capacidade de manifestação de grupos/pessoas tradicionalmente excluídos da esfera pública (jovens, mulheres, pessoas em condições sociais e econômicas desfavorecidas?*), que foi parcialmente contemplada nas avaliações qualitativas sobre algumas implicações do Microbacias na vida comunitária das 19 microbacias monitoradas.

Essas avaliações mostram que em boa parte dessas microbacias o Projeto contribuiu especialmente para aumentar a participação das mulheres, deixando a desejar no caso das famílias pobres e dos jovens. No caso dos jovens, aqui se repete o argumento de que são poucos no campo e, quando não é o caso, mostram-se desinteressados pelas discussões comunitárias. Em relação às mulheres aparecem também manifestações de que o Projeto contribuiu para criar novas oportunidades de ocupação e renda ou para alavancar atividades que

desenvolviam e que raramente eram apoiadas pelas políticas públicas<sup>52</sup>.

Ainda em relação às mulheres, uma questão a ser destacada é que em algumas das 19 microbacias ocuparam a presidência da diretoria da ADM. Isso, entretanto, não pode ser considerado como um resultado do Microbacias 2, já que a maioria dos agentes das vertentes executiva e deliberativa destacou que a escolha dos representantes comunitários para a formação das ADMs recaiu sobre os líderes tradicionais. Embora, tradicionalmente, a maioria deles sejam os homens adultos, nada indica que algumas mulheres já não fossem lideranças reconhecidas antes do Projeto.

#### **4.2.5 - Indicador de empoderamento e ação política**

Esse indicador trata do sentimento ou poder comunitário para tomar/influenciar decisões que podem mudar a vida comunitária (tanto eventos locais como respostas políticas mais amplas). Trata também da frequência com que as pessoas da localidade se reúnem para pleitear junto a agentes públicos algo em benefício da comunidade.

É sobre isso que trata a quinta questão de pesquisa dessa dissertação (*Quais são os indicativos de que as estruturas representativas das famílias rurais (vertente deliberativa) e a forma de operacionalização do Projeto foram mecanismos eficazes de ampliação do poder das comunidades trabalhadas?*), cuja resposta também está relacionada especialmente com o que se observou na avaliação qualitativa das 19 microbacias monitoradas, realizada ao final de 2007. Conforme descrito na metodologia, essa avaliação foi feita com agentes da vertente executiva (facilitadores, equipes municipais e Secretários Executivos Regionais) e da vertente deliberativa (presidentes ou diretores das ADMS), que, entre outras questões, responderam sobre a participação comunitária na ADM e na construção do plano de desenvolvimento da microbacia, e sobre poder da comunidade e da ADM influenciarem as instituições externas para que passassem a atender mais adequadamente os seus projetos e necessidades, que são aspectos diretamente relacionados com esse indicador de empoderamento e ação política.

As manifestações desses agentes indicaram que, na maioria das

---

<sup>52</sup> Um exemplo foi obtido num levantamento recente sobre as agroindústrias dos agricultores familiares catarinenses: 25% são “gerenciadas” por mulheres. Isso é bem diferente nos estabelecimentos agropecuários (MATTEI, 2010). Parte importante dessas agroindústrias foi criada nos anos recentes; entre essas estão muitas que receberam o apoio do Projeto Microbacias 2 (EPAGRI, 2011).

microbacias, o Projeto provocou um expressivo aumento nos debates sobre os problemas comunitários, de maneira especial no período de formação e de escolha da diretoria das ADM e durante a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Microbacia. Aliás, a análise de alguns dos planos das 19 microbacias monitoradas surpreende pelo nível de detalhamento do conteúdo (recuperação da história local, quantificação das diferentes “categorias” de agricultores, definição de necessidades específicas para mulheres, idosos, jovens e crianças, análise dos pontos fortes e fracos e das ameaças e oportunidades da e para a microbacia, priorização de atividades nas áreas de renda, social e ambiental, etc.) e pela metodologia claramente mobilizadora de elaboração. Portanto, a mobilização comunitária redundou numa agenda relativamente bem definida com as principais demandas de cada microbacia num horizonte de tempo mais ou menos parecido com o que faltava para terminar o Projeto, mas para ser monitorado e revisto de acordo com as circunstâncias.

Boa parte disso que foi construído deveria ter virado parâmetro para a ação política das comunidades e, conseqüentemente, agenda de negociação com as organizações públicas, mas, segundo a percepção da maioria dos agentes das vertentes executiva e deliberativa pesquisados, a contribuição do Projeto para o empoderamento das famílias rurais não tinha sido suficiente para que se tornassem protagonistas no encaminhamento de questões do seu interesse, especialmente daqueles de maior complexidade e que exigiam ações políticas mais organizadas e consistentes. A percepção predominante desses agentes era de que as próprias ADMs estavam perdendo parte das capacidades de mobilização e ação política que tiveram nos momentos iniciais do Projeto, e que a maioria delas não estava suficientemente sólida para continuar ativa por muito tempo, ou mesmo para se transformar em outro tipo de estrutura de representação comunitária, que pudesse conservar minimamente o nível de organização comunitária e capacidade de manifestação políticas alcançados.

Um aspecto relevante a ser destacado em relação a essa dificuldade de empoderamento e ação política das famílias rurais, mas não tratado nas pesquisas, diz respeito às outras estruturas da vertente deliberativa do Projeto. As comissões coordenadoras regionais e a comissão estadual praticamente não existiram ou funcionaram. Isso pode ser considerado, ao mesmo tempo, como causa e efeito do fato da ação política limitar-se, no máximo, à esfera municipal (como descrito nos casos das 19 microbacias monitoradas, mesmo a ação política em âmbito municipal foi mais exceção do que regra). Com isso, a

articulação de propostas surgidas nas discussões locais (no âmbito das microbacias e, eventualmente, dos municípios) com outros programas públicos, municipais, estaduais ou federais, e vice-versa, foram mais casuais ou decorrentes de alguma sensibilidade circunstancial, do que do fato de o Projeto ter conseguido consolidar uma estrutura de ação política bem coordenada entre a esfera local e a estadual.

Isso leva a responder que são muito limitados os indicativos de que a vertente deliberativa e a forma de operacionalização do Microbacias 2 empoderaram e melhoraram a ação política das comunidades trabalhadas. O pouco que se pode afirmar é que apenas nos seus momentos mais iniciais melhorou a frequência com que as pessoas da localidade passaram a se reunir para pleitear questões dos seus interesses e que essas mobilizações se limitaram a questões muito localizadas, de pouco impacto na vida comunitária.

## 5 - CONCLUSÕES

As quase três décadas de trabalho no setor público agrícola de Santa Catarina permitiram observar algumas mudanças significativas nas políticas públicas de desenvolvimento rural. A entrada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP-UFSC) tornou-se uma oportunidade de realizar algumas reflexões acadêmicas sobre essas mudanças. Para isso, a opção foi estudar o Projeto Microbacias 2, que, ao meu juízo, está entre as políticas com propósitos bem mais desafiadores do que àqueles comuns para o momento em que é concebida.

Para ilustrar como isso não surge do acaso, o capítulo dois dessa dissertação foi dedicado a fazer uma contextualização histórica do ambiente que envolveu a agricultura brasileira desde 1930, mostrando que é nesse período que é iniciada uma significativa mudança do modelo econômico brasileiro, que “troca” a agricultura pela indústria como base da economia. Apesar disso, por dificuldades desse modelo de industrialização por substituição de importações, na década de 1960 a “modernização” da agricultura passa ser considerada fundamental para sustentação do desenvolvimento nacional. As políticas setoriais são fortemente ampliadas e provocam uma rápida e intensa mudança na maneira de fazer agricultura, repetindo-se no Brasil os modelos tecnológicos que se tornavam hegemônicos nos países industrializados do hemisfério norte. Procura-se mostrar também que isso foi determinante para que setores da agricultura fossem influenciados e pressionados em duas frentes, pela indústria vendedora de insumos e pelas indústrias compradoras de produtos. Outro ponto destacado nessa contextualização diz respeito à crise da dívida brasileira e à falta de financiamento internacional da década de 1980, que, aliados aos impactos nefastos que a modernização provocava, dificultam a manutenção das políticas setoriais e forçam o Estado a repensar a sua forma de relação com o setor rural brasileiro. Finalmente, procura-se identificar como é na primeira metade da década de 1990 que as pressões sociais das entidades representativas dos trabalhadores/produtores e a sensibilidade de agentes do setor público criam as condições para que em 1996 seja criado o Pronaf, praticamente o primeiro programa nacional que prioriza um público específico, os agricultores familiares, estimula alguns mecanismos de controle social sobre parte das suas ações. Em âmbito de Santa Catarina, procura-se caracterizar como é também na década de 1990 que se amplia a percepção da necessidade de aprimoramento das políticas públicas

estaduais e, com isso, em 1991, surge o Projeto Microbacias 1, bem aceito no seu período inicial, mas que logo mostra fragilidades, particularmente no que diz respeito à inclusão social e, com isso, surge o Projeto Microbacias 2, mais complexo e ambicioso do que Microbacias 1, o Pronaf e outras políticas públicas anteriores.

Além dessa contextualização, o capítulo dois é destinado também a mostrar algumas das inovações do Projeto Microbacias 2. Particularmente a formação de sua estrutura deliberativa, cujo funcionamento ao longo dos seis anos do Projeto deveria contribuir para o empoderamento das representações das famílias rurais frente aos agentes públicos e privados com os quais se relacionam. Na realidade, já no documento que antecedeu a concepção do Projeto Microbacias 2, houve muitas referências à importância do controle social para que o Projeto alcançasse os resultados esperados. Nesse documento, as referências a essa estrutura deliberativa e ao empoderamento das famílias eram sistematicamente acompanhados do termo capital social. Nos documentos de concepção do Projeto, por sua vez, praticamente inexistente a utilização do termo capital social, mas os termos como organização comunitária, participação comunitária, confiança, reciprocidade, solidariedade, comprometimento, cooperação e o propósito de contribuir para consolidar a participação do tipo interativa e a auto- mobilização, que perpassam a sua proposta de gestão participativa, também estão estreitamente relacionadas com o conceito de capital social.

Assim, no transcorrer das atividades acadêmicas, consolidei a idéia de estudar o Projeto Microbacias 2 tomando o capital social como referencial teórico, mais exatamente analisar a implicações do Projeto Microbacias 2 sobre alguns indicadores de capital social. Contemplada na linha de pesquisa “Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural e Urbano” do PPGSP/UFSC, a proposta de estudar o Microbacias 2 tinha a pretensão de contribuir para o debate acerca das experiências das políticas públicas participativas, buscando identificar os limites e potencialidades desse Projeto na formação e/ou potencialização do capital social das comunidades rurais trabalhadas.

O capítulo 3 foi dedicado especificamente ao conceito de capital social. Através dos resumos de três trabalhos procurou-se mostrar alguns aspectos que fomentam as controvérsias sobre o conceito. Um dos autores analisados (HIGGINS, 2003) critica, mas não descarta o conceito. Considera o capital social como variável dependente e a sua preocupação acaba sendo mais com os contextos e justificativas da sua utilização do que propriamente com as suas



eventuais limitações. Ao propor aprofundar criticamente as potencialidades e limitações do conceito acaba sugerindo uma adaptação não muito radical. Saavedra e Bolívar Espinoza (2009) têm posição mais crítica sobre o conceito, destacando o que consideram os problemas centrais da literatura sobre capital social. Embora atrativo para distintas disciplinas sociais, destacam que o conceito não se estabeleceu de maneira teoricamente coerente e sólida. Isso teria decorrido tanto da forma como foi originalmente levantado por Coleman, como, também, da que foi difundida por estudiosos de diferentes campos disciplinares e tradições teóricas. Assim, ainda apresenta uma série de ambigüidades, indeterminações e oscilações que requerem um trabalho teórico sociológico, que poderia ajudar a desenvolver as potencialidades reconhecidas no conceito. O terceiro trabalho (GROOTAERT et al., 2003), por sua vez, embora também considere que o conceito precisa de aprimoramentos, parte do pressuposto de que os debates conceituais não se resolvem em um vazio empírico. Assim, consideram que uma ferramenta para medir as diferentes dimensões do capital social contribua para consolidar o conceito, além, e principalmente, de ajudar na compreensão das dimensões sociais do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, em ações concretas de promoção de desenvolvimento, particularmente para a redução da pobreza. Destacam que na literatura acadêmica contemporânea, o conceito é discutido de duas maneiras relacionadas, mas diferenciadas: uma relacionada aos recursos que os indivíduos conseguem através das suas relações pessoais e a outra relacionada à natureza e extensão do envolvimento de um indivíduo em várias redes informais e organizações cívicas formais, o que significa que o capital social tem natureza multidimensional. A proposta foi desenvolver uma ferramenta de survey para apreender essa multidimensionalidade. Assim, o Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS) contempla várias questões que redundam em seis indicadores de capital social: 1) grupos e redes; 2) confiança e solidariedade; 3) ação coletiva e cooperação; 4) informação e comunicação, 5) coesão e inclusão social; 6) empoderamento e ação política.

Essa diversidade de indicadores mostra que para medir capital social são necessárias informações confiáveis, que, a depender da escala em que se pretende trabalhar, podem demandar pesquisas de campo relativamente complexas. Essa proposta apresentada pela equipe do Banco Mundial foi desenvolvida especialmente para ser incorporada a pesquisas domiciliares mais amplas e gera fundamentalmente dados quantitativos.

A proposta dessa dissertação, de analisar a existência ou não de correlação positiva entre uma política pública e capital social das comunidades rurais, é uma adaptação metodológica do QI-MCS que ficou bastante facilitada pela grande disponibilidade de fontes secundárias com informações significativas, que, com algumas adaptações, puderam ser relacionadas aos indicadores de capital social e possibilitaram responder às questões de pesquisa. A exceção é o indicador sobre informação e comunicação, que não foi selecionado em função de as fontes de pesquisa não contemplarem informações minimamente suficientes para atendê-lo.

No capítulo quatro foram descritas e analisadas todas as informações obtidas nas fontes pesquisadas, estabelecidas as suas relações com os cinco indicadores de capital social selecionados (grupos e redes; confiança e solidariedade; ação coletiva e cooperação; coesão e inclusão social; empoderamento e ação política) e respondidas as questões de pesquisa.

No caso de grupos e redes, cuja questão de pesquisa era sobre as evidências de que o Projeto Microbacias 2 repercutiu positivamente sobre a densidade da vida associativa nas comunidades trabalhadas. O que se observou foi de que tanto nas 19 microbacias monitoradas, como na amostra do universo dos beneficiários houve um evidente aumento na participação em grupos e redes caracterizados por formas de cooperação baseadas em interesses mais localizados, que reforçam as relações cotidianas. Portanto, ao mesmo tempo em que se pode afirmar que o Projeto repercutiu positivamente para uma maior densidade da vida associativa, é necessário destacar que são formas organização com objetivos especialmente econômicos, o que, em princípio, não permite criar expectativas quanto à possibilidade de redundarem em organizações voltadas aos interesses comunitários mais gerais, como era o objetivo do Projeto com a criação das ADMs.

Em relação à confiança e solidariedade, cuja questão era sobre as evidências de que o Projeto repercutiu positivamente na confiança e solidariedade comunitárias e nas relações de confiança entre as comunidades e os agentes públicos, as fontes pesquisadas permitiram apenas considerações de caráter qualitativo. Em relação à solidariedade, o aspecto mais relevante talvez seja o fato de que os recursos financeiros do Projeto foram destinados especialmente às famílias mais fragilizadas social e economicamente, em geral escolhidas por outras famílias da comunidade. Em relação à confiança nos provedores de serviços essenciais (governo local e outros agentes de governo), as informações dos agentes da vertente executiva e deliberativa das 19 microbacias

monitoradas não permitem afirmar muito mais de que o Projeto contribuiu para aumentar a confiança em relação à Epagri (inclusive de parte do público com os quais esta instituição tinha dificuldades de trabalhar) e naquelas prefeituras municipais que mostraram vontade política para ajudar na solução dos problemas apontados nas discussões comunitárias (neste caso não é possível afirmar se foram muitas ou poucas). Portanto, a resposta positiva à questão acima deve ser acompanhada da observação de que as evidências da ampliação da confiança e solidariedade no ambiente comunitário são bem mais significativas do que a da confiança das comunidades nos agentes públicos, que acabou ficando limitada a duas instituições com as quais as famílias rurais têm relações mais sistemáticas e, em geral, não muito problemáticas: Epagri e prefeituras.

No caso da ação coletiva e cooperação, que tinha como questão de pesquisa o envolvimento comunitário nos trabalhos/projetos conjuntos durante o período de execução do Microbacias 2, a avaliação final mostrou que 66,5% dos beneficiários consideraram que houve a criação ou o fortalecimento dos trabalhos em grupo durante o período do Projeto; no caso do grupo de controle, apenas 20,7% responderam a mesma coisa. Ou seja, as estratégias do Microbacias 2 contribuíram decisivamente para uma expressiva ampliação na participação das pessoas nas atividades comunitárias da sua localidade.

Quanto à coesão e inclusão social, relacionado à questão de pesquisa acerca da influencia do Projeto na capacidade de manifestação de grupos/pessoas tradicionalmente excluídos da esfera pública (jovens, mulheres, pessoas em condições sociais e econômicas desfavorecidas), as fontes de pesquisa permitiram considerações apenas sobre alguns aspectos do indicador. Em boa parte das 19 microbacias monitoradas foi citado que o Projeto contribui na capacidade de manifestação política e com “novas” oportunidades de ocupação e renda das mulheres<sup>53</sup>.

No que diz respeito ao empoderamento e ação política, cuja questão de pesquisa foi sobre os indicativos de que vertente deliberativa e a forma de operacionalização do Projeto poderiam ter ampliado o

---

<sup>53</sup> Em relação à influência do Projeto na capacidade de manifestação de grupos tradicionalmente excluídos da esfera pública, destaca-se que houve um trabalho significativo com as populações indígenas, que foi uma experiência praticamente pioneira para algumas das instituições executoras, especialmente para a Epagri. Parte do que significou essa experiência pode ser encontrada em <http://www.microbacias.sc.gov.br/consultarArquivo.do?page=1>. Neste endereço ver: Trabalho com Populações Indígenas SC Rural; Estudo de Caso de metodologia de trabalho do Microbacias 2 com os Povos Indígenas; Estudo de Mercado para Produtos Indígenas.

poder das comunidades trabalhadas, a partir da percepção obtida ao final de 2007 junto aos agentes das vertentes executiva e deliberativa, observa-se que na maioria das 19 microbacias monitoradas, particularmente nos períodos iniciais do Projeto, foi criado um ambiente favorável para os debates e definição das principais demandas comunitárias, mas insuficiente para ações políticas consistentes. Naquela oportunidade, com o Projeto ainda em pleno andamento, as informações de várias dessas microbacias davam conta que as ADMs perdiam parte da capacidade de mobilização e ação política que chegaram a ter. Isso, aliado ao fato de que as demais estruturas da vertente deliberativa do Projeto (comissões municipais e regionais e a comissão estadual) não funcionaram, ou funcionaram precariamente (caso de algumas comissões municipais), indica que não houve ação política coordenada entre a esfera local e a estadual. Ou seja, a vertente deliberativa e a forma de operacionalização do Microbacias 2 não provocaram mudanças sensíveis no empoderamento e na ação política das comunidades trabalhadas.

A partir dessa análise das repercussões do Projeto sobre os cinco indicadores selecionados de capital social é possível concluir que a hipótese de trabalho, de que o Projeto Microbacias 2 estimulou a formação de capital social e o empoderamento das comunidades rurais trabalhadas, foi confirmada apenas parcialmente. Ao mesmo tempo em que são significativas as evidências de que o Projeto estimulou a ampliação e a formação de capital social, constata-se que o empoderamento das comunidades rurais ficou longe de se concretizar e a ação política da quase totalidade delas continua dependente de agentes externos.

No que diz respeito ao que foi detalhado na justificativa desse trabalho, de buscar contribuir para a) o debate acerca da utilização de capital social como referencial teórico para os estudos e avaliações de políticas públicas; b) os estudos sobre as possibilidades e limites de programas estaduais para implementarem ações de desenvolvimento rural; c) os estudos sobre as dificuldades e viabilidades de novas institucionalidades para a ação pública; d) a discussão acerca dos elementos explicativos das dificuldades nas relações entre o Estado e a sociedade, num contexto específico; e) as reflexões acerca das possibilidades das políticas públicas participativas contribuírem para processos de empoderamento da sociedade civil; serão destacados alguns pontos julgados mais relevantes, sendo que o aspecto relativo ao capital social como referencial teórico será abordado isoladamente dos demais, que tem estreitas relações entre si.

Em relação ao capital social como referencial teórico, é preciso primeiro considerar que a experiência do Microbacias 2 reforça a maneira como Evans aborda a relação entre o Estado e a sociedade. Ou seja, de que no nível micro social o capital social é um recurso disponível, e que, em determinadas situações, as ações estatais podem ser a melhor maneira de mobilizar e, eventualmente, de criar novas formas de capital social. Isso vem ao encontro da maneira como Bourdieu e Coleman trataram o conceito de capital social, relacionada a indivíduos ou pequenos grupos, e difere da de Putnam, que, ao “transferir” o conceito da Sociologia para a Ciência Política, trabalhou com âmbitos bem mais abrangentes (HIGGINS, 2003 E SAAVEDRA e ESPINOZA, 2009). Isso tornou a sua aplicação bem mais complexa do que a relacionada a indivíduos ou comunidades, onde, com algumas precauções, parece tornar-se mais factível. Na medida em que se considera que o Estado pode agir sobre o capital social, e que, mesmo com uma adaptação de um instrumento de pesquisa, isso pode ser evidenciado no caso do Projeto Microbacias 2, parece um conceito com potencialidades interessantes para ser incluído nas avaliações de políticas públicas, particularmente daquelas com pretensões mais objetivas de ampliar o protagonismo social, como foi a do caso analisado.

A experiência do Microbacias 2 mostrou que não houve complexidade para agir sobre o capital social no nível micro (indivíduos ou pequenos grupos), que no caso de muitas comunidades rurais parecia depender de estímulos externos. A ativação do capital social contribuiu para que as ações do Projeto alcançassem pessoas tradicionalmente excluídas das políticas públicas, impactando positivamente sobre as suas condições socioeconômicas. Entre as restrições para resultados estruturais mais auspiciosos destacam-se os seguintes aspectos: o fato de muitas atividades produtivas, famílias e comunidades terem a sua dinâmica “condicionada” por agentes do mercado; as instituições executoras gozarem de diferentes níveis de confiança junto às famílias rurais; o pouco preparo institucional das executoras para alavancar iniciativas locais não relacionadas aos seus objetivos tradicionais; a limitada capacidade de articulação entre as políticas e instituições públicas; a falta de vontade política de algumas administrações locais; a dificuldade para administrar os conflitos entre os objetivos das instituições executoras e os interesses das comunidades locais.

Mesmo com essas restrições, o planejamento no âmbito das microbacias permitiu: maior participação dos representantes comunitários nos debates sobre desenvolvimento rural, a ampliação da

visibilidade de “novas” atividades com potenciais de ocupação e renda, melhorias nas formas de produção e organização de algumas atividades tradicionais, reflexões coletivas sobre os problemas econômicos, sociais e ambientais das microbacias e um maior entendimento dos conflitos de interesses locais. Isso contraria algumas experiências participativas anteriores e reforça a importância da representatividade nos processos participativos: a “limitação” de se concentrar em questões micro foi acompanhada da “virtude” de sair do nível do debate para o da execução.

Por outro lado, a ampliação desse capital social de nível micro não influenciou na maneira como as questões comunitárias ganham, ou não, relevância na esfera pública. As informações das 19 microbacias monitoradas mostram que comunidades raramente assumiram o controle dos assuntos que lhes diziam respeito e estabeleceram relações entre as questões locais e as de outros níveis sem a mediação das equipes técnicas locais. É fato que parte disso foi explicada pela tradição e pela confiança das famílias rurais nesses agentes, mas foram citadas também questões como: a insuficiente mobilização social e capacitação comunitária, a apatia com as organizações representativas, a tradição clientelista e personalista de lideranças rurais e dos políticos locais e a descrença nas políticas públicas. Além desses aspectos relacionados às famílias e comunidades rurais, as informações dão conta também de problemas operacionais relacionados ao Projeto, como: a falta de priorização pelas instituições executoras; a postura paternalista, o despreparo e o desinteresse de agentes técnicos para estimular e respeitar os processos participativos; o pequeno prazo para a complexidade de alguns desafios propostos; a limitada utilização de métodos que estimulassem e qualificassem a participação social. Nos termos utilizados pela Iniciativa de Capital Social do Banco Mundial (GROOTAERT et al., 2003), o Projeto impactou positivamente sobre o capital social “estrutural” (na medida em que ampliou a quantidade e os tipos de grupos e redes com os quais as pessoas das comunidades podem contar) e sobre o capital social “cognitivo” (na medida em que ampliou a confiabilidade e a cooperação entre as pessoas), mas os laços estabelecidos refletem muito o fortalecimento do capital social de “ligação” (laços entre familiares, vizinhos e amigos), pouco de capital social de “ponte” (laços entre pessoas que não compartilham essas características) e quase nenhum capital social de “conexão” (laços com pessoas que detêm posições de autoridade), que são laços mais verticais e que poderiam servir como mecanismo de conectar as comunidades rurais a recursos políticos importantes para os seus interesses.

Ao se deixar um pouco de lado as informações das fontes de pesquisa, e considerar os frequentes contatos com pessoas que estiveram relacionadas com o Projeto Microbacias 2 e a experiência de trabalho no setor público agrícola catarinense, destaca-se que os problemas que levaram a comprometer parte dos seus objetivos, particularmente o objetivo de ajudar na construção de formas de participação interativa e na auto-mobilização, não são suficientes para não considerá-lo como uma privilegiada experiência de exercício de processos democráticos participativos, que, em muitos momentos, permitiu às famílias rurais saírem da condição de beneficiários para a de protagonistas do desenvolvimento rural. Além disso, apresentou importantes resultados sociais e econômicos e contribuiu para ampliar o entendimento dos problemas ambientais do espaço rural e de algumas dificuldades para que recebam encaminhamentos mais satisfatórios.

Em termos comparativos, parece não ser exagerado apontar o Microbacias 2 como a melhor experiência de desenvolvimento rural executada em Santa Catarina, cujo aprendizado serve de referência para políticas de desenvolvimento rural que tenham entre os seus aspectos fundamentais o exercício do protagonismo social. Não necessariamente para ser repetido, mas para ajudar entender parte da complexidade interferir sobre situações que consolidadas durante décadas e que são marcadas por diversidades ambientais, econômicas, sociais, culturais e políticas, cujas mudanças dependem muito mais de processos do que de projetos, que tem como uma das características fundamentais ter começo, meio e fim e, no caso brasileiro, por melhor que seja, raramente tem continuidade. Isso, aliás, repete-se com o Projeto Microbacias 2: o seu “sucessor”, o Programa Santa Catarina Rural/Microbacias 3, apesar do nome, perdeu algumas das suas características fundamentais, entre elas, a que consideramos a mais significativa e que motivou a realização desse estudo, o estímulo ao protagonismo social. Afinal, se o desenvolvimento rural é socialmente construído, que o seja de forma que não afaste os principais interessados no seu processo de construção.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo: Hucitec/Edunicamp, 1992. 275 p.

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, setembro/dezembro. 2001.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BELATO, D. A subordinação do camponês no interior das cadeias agroalimentares: integração e contratos de produção (II). **Contexto & Educação**, Ijuí, v.1, n.2, p. 61-80, abr./jun. 1986.

BRASIL. Unidade de Desenvolvimento Ambiental e Social Sustentável. Escritório Regional da América Latina e Caribe. **Declaração de factibilidade do projeto – Proposta para empréstimo na quantia de US\$ 62,8 milhões ao estado de Santa Catarina com a garantia da República Federativa do Brasil para projeto de gestão dos recursos naturais e redução da pobreza rural**. Brasília, 2002. 114 p. (Relatório, 23299-BR).

CAMPOS, I. **Os colonos do Rio Uruguai; relações entre pequena produção e agroindústria no Oeste Catarinense**. 1987. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande. 1987.

COSTA, S. **As cores de Ercília; esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DORIGON, C. **Microbacias como redes sócio-técnicas: uma abordagem a partir do enfoque do ator-rede**. 1997. 233 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 1997.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA. **As agroindústrias rurais da agricultura familiar de Santa Catarina**. Florianópolis, 2011. 17 p. Disponível em: <<http://www.microbacias.sc.gov.br/abrirConsultaArquivo.do>>. Acesso: 04 de julho de 2011.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA S.A. **Prapem/microbacias 2 – relatório de avaliação socioeconômica inicial**. Florianópolis, s.d. 29 p. Disponível em: <<http://www.microbacias.sc.gov.br/consultarArquivo.do?entity.arquivo=PK.cdProjeto=1&entity.cdAssunto=22>>. Acesso: 12 de janeiro de 2011.

FAO. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: FAO/ INCRA/ Projeto UTF/BRA/036/BRA, 1994. 98p.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1997.

GONZÁLEZ, M. G. **Linha do tempo da agricultura brasileira**. Brasília: IICA, 2006.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GROOTAERT, C.; NARAYAN, D.; JONES, V. N.; WOOLCOCK, M. **Questionário integrado para medir capital social (QI-MCS)**. Grupo Temático sobre Capital Social. Washington: Banco Mundial, 2003. 73 p.

IANNI, O. **Ditadura e agricultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

HIGGINS, S. S. **O capital social está na moda: análise para sua reconstrução teórica**. 2003. 249 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2003.

HOROCHOVSKI, R. R.; MEIRELLES, G. Problematizando o conceito de empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2007.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA. **Cenários para o sistema agrícola de Santa Catarina**. Florianópolis, 1995. 100 p.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA. **Relatório de avaliação final do projeto Microbacias 1: mudança comportamental dos envolvidos**. Florianópolis, 1999. 39 p.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, n. 66, p. 91-109, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/SemPenaNemGloriaNovosEstudos.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2010.

LENZI, C. A. S. **Poder político e mudança social: estudo sobre o poder político oligárquico no município de Lages – SC**. 1977. 145 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 1977.

MARCONDES, T. Crédito rural. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010**. Florianópolis: Epagri/Cepa, p. 280-287, 2010. Disponível em: <<http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/Sintese2010/sintese%202010inteirapdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2011.

MARCONDES, T. **Prapem/ microbacias 2 – componente: administração, monitoramento e avaliação – subcomponente: monitoramento e avaliação; avaliação de meio termo – autogestão comunitária**. Florianópolis: Epagri/Cepa, 2008. 49 p.

MARCONDES, T. **Prapem/ microbacias 2 – componente: administração, monitoramento e avaliação – subcomponente: monitoramento e avaliação; avaliação ex-ante – organização e participação dos atores.** Florianópolis: Instituto Cepa/SC, 2005. 40 p. Disponível em: <<http://www.microbacias.sc.gov.br/consultarArquivo.do?entity.arquivo.PK.cdProjeto=1&entity.cdAssunto=22>>. Acesso: 12 de junho de 2010.

MARCONDES, T. Mudanças no espaço rural de Santa Catarina. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010.** Florianópolis: Epagri/Cepa, p. 12-24, 2010. Disponível em: <<http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/Sintese2010/sintese%202010jnteirapdf>>. Acesso: 14 de janeiro de 2011.

MARQUES, E. C.. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º semestre, 1997.

MARTINS, J. de S. As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares. *Estudos avançados*, v. 14, n. 38, p. 268-278, abr. 2000.

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. 202 p. (NEAD. Estudos, 12).

MATTEI, L.; CAZELLA, A. A.; SCHNEIDER, S. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural.** Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-49.

MATTEI, L. Novo retrato da agricultura familiar em Santa Catarina. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010.** Florianópolis: Epagri/Cepa, p. 25-35, 2010. Disponível em: <<http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/Sintese2010/sintese%202010jnteirapdf>>. Acesso: 15 de janeiro de 2011.

MUELLER, C. C. **Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial**: um estudo do processo de formulação de políticas agrícolas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983. 363 p. (IPEA/INPES. PNPE, 9).

NAVARRO, Z. **Manejo de recursos naturais ou desenvolvimento rural? O aprendizado dos “projetos microbacias” em Santa Catarina e São Paulo** (Versão preliminar). S.l., 2007. 46 p.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Seleções CEBRAP**, São Paulo: Brasiliense, n. 1, p. 6-78, 1976.

PAULILO, M. I. **Produtores e agroindústria: consensos e dissensos**. Florianópolis: UFSC/ Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, 1990.

PRETTY, J. N.; VODOUHÊ, S. D. Using rapid or participatory rural appraisal. In: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFRANKO, A. J. (ed.). **Improving agricultural extension**; a reference manual. Rome: FAO, 1997. Cap. 6, p. 59-70. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/W5830E/w5830e08.htm>>. Acesso: 18 de abril de 2011.

REITER, J.M.W.; MONDARDO, M.; HEIDEN, F.C. **Prapem/microbacias 2 – avaliação sócio-econômica ex-post do projeto**. Florianópolis: EPAGRI/CEPA, 2009. 144 p. Disponível em: <<http://www.microbacias.sc.gov.br/consultarArquivo.do?entity.arquivo=PK.cdProjeto=1&entity.cdAssunto=22>>. Acesso em 06 de janeiro de 2011.

ROVER, O. J.; SEIBEL, E. J. O dilema da participação política na concepção das diferentes instituições proponentes de uma política de agricultura familiar. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22., 1998, Caxambu / MG. **Anais ...** Caxambu, MG, 1998.

SAAVEDRA, Ó. C.; BOLÍVAR ESPINOZA, G. A. Capital social hoy. **Polis** (Revista del Universidad Bolivariana), Polis (Santiago), v. 8, n. 22, p. 195-217, 2009.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural. **Programa de recuperação ambiental e de apoio ao pequeno produtor rural – PRAPEM/MICROBACIAS 2 – Manual Operativo**. Florianópolis, 2003. 190 p.

SCHNEIDER, S. Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. In: CONGRESSO EUROPEU DE SOCIOLOGIA RURAL, Wageningen, Holanda, 2007. **Anais**. Wageningen, Holanda, 2007. (Versão Ampliada).

SCHNEIDER, S. (org.); SILVA, M. K. (org.); MARQUES, P. M. (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SHANIN, T. A definição de camponês: conceituações e desconceituações - o velho e o novo em uma discussão marxista. In: CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO. **Estudos CEBRAP 26**. São Paulo, 1980. p. 41-80. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca\\_virtual/a\\_definicao\\_de\\_campones.pdf](http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/a_definicao_de_campones.pdf)>. Acesso: 14 de junho de 2010.

SILVA, E. F. **O fracasso da oposição no poder: Lages 1972-1982**. Coleção Teses. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1994. 134 p.

SILVESTRO, M.; ABRAMOVAY, R.; MELLO, M. A.; DORIGON, C.; BALDISSERA, I. T. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis: Epagri; Brasília: Nead/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001. 120 p.

SIMON, A. A. **Extensão rural em microbacias hidrográficas como estratégia de gestão ambiental no meio rural catarinense: a qualidade dos sistemas sociais e ecológicos como um patrimônio comum**. 2003. 429 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2003.

STIGLITZ, J. **More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus.** Helsinki, Finland: UNU/WIDER, 1998. (WIDER Annual Lecture, 2)

STROPASOLAS, V. L. **O mundo rural no horizonte dos jovens.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006. 346 p.

VEIGA, J. E. Diretrizes para uma nova política agrária. In: Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, 1998, Fortaleza. **Anais.** Fortaleza, 1998.

VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VIEIRA, A. da S. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 7-13, jan./abr. 1992.





## ANEXO – QUESTIONÁRIO INTEGRADO PARA MEDIR CAPITAL SOCIAL

### Módulo 1 - Grupos e Redes

1. Eu gostaria de começar perguntando a você sobre os grupos ou organizações, redes, associações a que você, ou qualquer outro membro do seu domicílio, pertencem. Esses grupos podem ser formalmente organizados ou apenas grupos de pessoas que se reúnem regularmente, para praticar alguma atividade, ou apenas conversar.

De quantos grupos você, ou alguém em seu domicílio, faz parte?

2. De todos os grupos de que você, ou os membros do seu domicílio fazem parte, qual é o mais importantes para o seu domicílio?

\_\_\_\_\_ [Nome do grupo]

3. Pensando nos membros deste grupo, a maioria deles é do(a) mesmo(a)...

1 Sim

2 Não

A. Religião

B. Sexo

C. Grupo étnico ou lingüístico/raça/casta/tribo

4. Os membros do grupo têm, em sua maioria, a mesma...

1 Sim, 2 Não

A. Ocupação

B. Formação educacional ou grau de escolaridade

5. Esse grupo trabalha ou interage com grupos fora do(a) bairro/localidade?

1. Não,

2. Sim, ocasionalmente

3. Sim, freqüentemente

6. Quantos amigos próximos você diria que tem hoje? Essas pessoas são aquelas com quem se sente à vontade, para conversar a respeito de assuntos particulares, ou chamar quando precisa de ajuda.

7. Se de repente você precisasse de uma pequena quantia em dinheiro [RURAL: o suficiente para pagar as despesas do seu domicílio durante uma semana; URBANO: o que você ganharia, digamos, em uma semana de trabalho], há pessoas além do seu domicílio ou parentes próximos, que estariam dispostas a lhe fornecer este dinheiro, se você pedisse a elas?

1. Definitivamente, 2. Provavelmente, 3. Não tenho certeza, 4. Provavelmente não, 5. Definitivamente não

## **Módulo 2 - Confiança e Solidariedade**

8. Falando em geral, você diria que se pode confiar na maioria das pessoas, ou que nunca é demais ter cuidado ao lidar com as pessoas?

1. Pode-se confiar nas pessoas  
2. Nunca é demais ter cuidado

9. Em geral, você concorda ou discorda das seguintes afirmações?

1Concordo totalmente, 2Concordo em parte, 3Nem concordo, nem discordo, 4Discordo em parte, 5Discordo totalmente

A. A maioria das pessoas neste(a) bairro/localidade estão dispostas a ajudar caso você precise.

B. Neste(a) bairro/localidade, é preciso estar atento ou alguém pode tirar vantagem de você.

10. Quanto você confia em...

1Confio totalmente, 2Confio muito, 3Nem muito, nem pouco, 4Confio pouco, 5Confio muito pouco

A. Membros do governo local

B. Membros do governo central

11. Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas tem benefícios para muitas outras pessoas do(a) bairro/localidade, você contribuiria com seu tempo ou dinheiro para o projeto?

A. Tempo

B. Dinheiro

1 Não contribuiria com tempo, 1 Não contribuiria com dinheiro, 2 Contribuiria com tempo, 2 Contribuiria com dinheiro

### **Módulo 3 - Ação Coletiva e Cooperação**

12. Nos últimos 12 meses, você ou alguém do seu domicílio participou de alguma atividade comunitária, em que as pessoas se reúnem para realizar algum trabalho em benefício da comunidade?

1. Sim
2. Não (vá para a questão 14)

13. Quantas vezes, nos últimos 12 meses?

14. Se houvesse um problema de abastecimento de água nesta comunidade, qual é a probabilidade de que as pessoas cooperassem para tentar resolver o problema?

1. Muito provável, 2. Relativamente provável, 3. Nem provável, nem improvável, 4. Relativamente improvável, 5. Muito improvável

### **Módulo 4 - Informação e Comunicação**

15. No último mês, quantas vezes você fez ou recebeu um telefonema?

16. Quais são as três fontes de informação mais importantes a respeito do que o governo está fazendo (tal como mutirão agrícola, frente de trabalho, planejamento familiar etc.)?

1. Parentes, amigos e vizinhos
2. Boletins da comunidade
3. Mercado local
4. Jornal local ou da comunidade
5. Jornal nacional
6. Rádio
7. Televisão
8. Grupos ou associações
9. Colegas de trabalho ou sócios
10. Associados políticos
11. Líderes da comunidade
12. Um agente do governo
13. ONGs
14. Internet

## Módulo 5 - Coesão e Inclusão Social

17. Muitas vezes há diferenças nas características entre as pessoas que vivem num(a) mesmo(a) bairro/localidade. Por exemplo, diferenças de riqueza, renda, posição social, origem étnica, raça, casta ou tribo. Também pode haver diferenças em relação às crenças religiosas e políticas, ou pode haver diferenças devido à idade ou o sexo. Até que ponto você diria que as pessoas são diferentes no(a) seu(sua) bairro/localidade? Utilize uma escala de 5 pontos, em que 1 quer dizer “extremamente diferentes” e 5 quer dizer “muito pouco diferentes”.

1. Extremamente diferentes
2. Muito diferentes
3. Relativamente diferentes
4. Pouco diferentes
5. Muito pouco diferentes

18. Alguma dessas diferenças causa problemas?

1. Sim
2. Não (vá para a questão 21).

19. Quais são as duas diferentes que mais freqüentemente causam problemas?

1. Diferenças de educação
2. Diferenças de posses de terras
3. Diferenças de riqueza/posses materiais
4. Diferenças de posição social
5. Diferenças entre homens e mulheres
6. Diferenças entre as gerações mais jovens e as gerações mais velhas
7. Diferenças entre moradores antigos e novos moradores
8. Diferenças de filiação política
9. Diferenças de crenças religiosas
10. Diferenças de origem étnica, raça, casta/tribo
11. Outras diferenças

20. Alguma vez esses problemas levaram à violência?

1. Sim
2. Não

21. Quantas vezes, no último mês, você se reuniu com outras pessoas para comer ou beber, em casa ou em um lugar público?

22. [SE A RESPOSTA NÃO FOR ZERO] Alguma dessas pessoas era...

1 Sim, 2 Não

A. De origem étnica ou lingüística, raça/casta/tribo diferente?

B. De situação econômica diferente?

C. De posição social diferente?

D. De um grupo religioso diferente?

23. Em geral, como você sente em relação ao crime e à violência quando está sozinho(a) em casa?

1. Muito seguro(a)

2. Moderadamente seguro(a)

3. Nem seguro(a), nem inseguro(a)

4. Moderadamente inseguro(a)

5. Muito inseguro(a)

### **Módulo 6 - Autoridade ou Capacitação (Empowerment) e Ação Política**

24. Em geral, você se considera uma pessoa...

1. Muito feliz

2. Moderadamente feliz

3. Nem feliz, nem infeliz

4. Moderadamente infeliz

5. Muito infeliz

25. Você sente que tem poder para tomar decisões que podem mudar o curso da sua vida? Faça uma avaliação de você mesmo em uma escala de 1 a 5, em que 1 quer dizer “totalmente incapaz de mudar minha vida”, e 5 quer dizer “totalmente capaz de mudar minha vida”.

1. Totalmente incapaz de mudar minha vida

2. Geralmente incapaz de mudar minha vida

3. Nem capaz, nem incapaz

4. Geralmente capaz de mudar minha vida

5. Totalmente incapaz de mudar minha vida

26. Nos últimos 12 meses, quantas vezes as pessoas neste(a) bairro/localidade se reuniram para entregar conjuntamente uma petição a membros do governo ou a líderes políticos pedindo algo em benefício da comunidade?

1. Nunca
2. Uma vez
3. Algumas vezes (<5)
4. Muitas vezes (>5)

27. Muitas pessoas consideram difícil sair para votar. Você votou nas últimas eleições estaduais/nacionais/presidenciais?

1. Sim
2. Não