

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
SETOR DE CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS

ROSELAINÉ MATYKEVICZ

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA:  
O CASO DO PROJETO MICROBACIAS 2, EM TRÊS BARRAS/SC**

PONTA GROSSA  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ROSELAINÉ MATYKEVICZ

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA:  
O CASO DO PROJETO MICROBACIAS 2, EM TRÊS BARRAS/SC**

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Programa de Pós-Graduação em Geografia, curso de Mestrado em Gestão do Território.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

PONTA GROSSA  
2007

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

Matykevicz, Roselaine  
M446d Desenvolvimento territorial e gestão participativa: o caso do  
projeto microbacias 2, em Três Barras/Sc / Roselaine  
Matykevicz. Ponta Grossa, 2007.  
155 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão do Território),  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Projeto microbacia . 3.  
Gestão participativa. I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II.  
Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Gestão do  
Território.III. IT.

CDD: 551.48


TERMO DE APROVAÇÃO


ROSELAIN MATIKEVICZ


**"POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: O CASO DO PROJETO  
MICROBACIAS 2 EM TRÊS BARRAS/SC"**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Geografia – Mestrado em Gestão do Território, Setor de Ciências Exatas e Naturais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Orientador

  
Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha  
UEPG

  
Profª. Drª. Cícilian Luiza Löwen Sahr  
UEPG

  
Profª. Drª. Cleonice Alexandre Le Bourlegat  
UCDB

Ponta Grossa, 14 de dezembro de 2007

Dedico aos meus pais, Antonio e Elza.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha pela confiança que depositou em minha capacidade de desenvolver esta dissertação e pela contribuição com seus conhecimentos e sugestões.

A professora Dr (a). Cleonice Alexandre Le Bourlegat e a professora Dr (a). Cicilian L. L. Sahr pelos importantes apontamentos que direcionaram a dissertação durante a fase da qualificação.

Aos demais professores do curso de mestrado pelo conhecimento que me transmitiram em suas aulas.

A minha amiga Soeli Regina pelo incentivo que me conduziu nesta busca da conquista do mestrado, pela sua presença e ajuda nos momentos de dúvidas e aflições. Também a minha grande amiga Selma pela sua amizade, atenção e ajuda. A Dona Luiza por me acolher tão calorosamente em sua casa, tornando minha estadia em Ponta Grossa tranquila e agradável.

Aos funcionários da EPAGRI, Priscila, Lyeval, Marcos e Rose, e também aos membros das ADMs, especialmente a Janete, Ana, Clóvis e Silvio, por serem prestativos e atenciosos, colaborando intensamente para a efetivação desta pesquisa.

A minha família, meu pai Antonio, minha mãe Elza e aos meus irmãos Simone, Saulo e Sandro, pelo amor, pela dedicação e pela compreensão da importância desta conquista em minha vida. E a Marcos Dallabrida por entender e apoiar o meu esforço e por impulsionar o desejo de novos sonhos e novas conquistas.

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar o processo de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 implantado em duas microbacias do município de Três Barras/SC. Este Projeto é fundamentado em um tripé que abrange objetivos sociais, econômicos e ambientais, além de apresentar uma estratégia de ação que preconiza o desenvolvimento de um processo participativo. Busca-se entender o crescente interesse pela valorização do elemento participação registrando o relacionamento deste com a emergência atual pela abordagem territorial do desenvolvimento. Da mesma forma, procura-se resgatar experiências anteriores que exerceram influência no presente posicionamento do Projeto. A partir de então, constata-se que a estratégia de ação do Projeto Microbacias 2 configura-se em uma proposta inovadora para a realidade estudada e que este processo apresenta ao mesmo tempo aspectos positivos, que registram a ênfase da gestão participativa, e aspectos limitantes, principalmente por não assumir uma abordagem territorial do desenvolvimento. A abertura de espaços participativos, a viabilização pedagógica impulsionada, a possibilidade de acatar mais fielmente as prioridades locais, e a inserção de novos comportamentos sociais caracterizam-se como fatores positivos. Por outro lado, a incompatibilidade entre a proposta do Projeto e os aspectos históricos e econômicos locais, a adoção da microbacia hidrográfica como unidade de operacionalização, e o registro de problemas operacionais mostram-se como os principais limitantes do processo. Questiona-se então, se a proposta de gestão participativa assumida pelo Projeto Microbacias 2 se configura no que se considera como participação autêntica. E evidencia-se assim, que o caso estudado, por não apresentar a participação e a autonomia almejada consiste mais precisamente em um processo de pseudoparticipação.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Participação. Projeto Microbacias 2.



## ABSTRACT

The aim of this dissertation is to analyze the process of participative management of the Project Micro Basins 2 implanted in two micro basins in the county of Três Barras/SC. This project is based on the tripod which includes economic, environmental and social aims, it also presents strategies of actions which praises the development of a participative process. It is tried to understand the increasingly interest in the valorization of the participative element recording its relationship with the tendency, today, of approaching the territorial development. The same way, it has been tried to get previous experiences, which have influence in the present position of the Project. Hence, there is evidence that the strategy of action of the Project Micro Basin 2, is based on an innovative proposal for the reality studied, and that this process presents, at the same time, positive aspects which register the emphasis of the participative management and limiting appearances mainly for not assume a territorial approach of the development. The opening of participative spaces, the boosted pedagogic feasibility, the possibility to accept more the local priorities, the insertion of new social behaviour characterize themselves as positive factors. On the other hand the incompatibility between the Project proposal and the local historical and social aspects, the adoption of hydrographic basins as a unit of operation and the record of operational problems have appeared to be the main problems of the process. It is, then, asked if the participative management proposal taken by the Project Micro Basins 2 is an authentic participation. So evidently, the studied case, for not presenting the participation and the autonomy desired, it consists more precisely in a process of pseudo participation.

Keywords: Territorial Development. Participation. Project Micro Basin 2.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	A evolução da noção de microbacia como unidade operacional.....	66
Figura 1 -	Santa Catarina - Causas da baixa qualidade de vida no meio rural.....	78
Gráfico 1 -	Cumprimento das ações do GAM por microbacias.....	103
Gráfico 2 -	Conhecimento e definição da ADM pelos moradores das microbacias.....	106
Gráfico 3 -	Expectativas dos moradores das microbacias em relação ao futuro das comunidades.....	112
Gráfico 4 -	Motivação inicial dos moradores das microbacias com o Projeto Microbacias 2.....	113
Gráfico 5 -	Expectativas e motivações dos moradores das microbacias com o Projeto Microbacias 2, após dois anos de implantação.....	113
Quadro 2 -	Análise do processo das microbacias estudadas: São João e Santos Anjos...	129

## LISTA DE SIGLAS

ADM	Associação de Desenvolvimento da Microbacia
AMURC	Associação dos Municípios da Região do Contestado
APL	Arranjo Produtivo Local
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CCE	Comissão Coordenadora Estadual
CCM	Comissão Coordenadora Municipal
CCR	Comissão Coordenadora Regional
CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COREDE	Conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
DER	Departamento de Estradas e Rodagem
EMATER/PR	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural/ Paraná.
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina
EZ/EC	Empowrment Zones and Entreprise Communities
FATMA	Fundação de Amparo à tecnologia e ao Meio Ambiente
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAM	Grupo de Animação da Microbacia
IAPAR	Instituto Agrônômico do Paraná.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICEPA	Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
OCDE	Organização Comercial de Desenvolvimento e Economia
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Atlântico Norte
PDM	Plano de Desenvolvimento da Microbacia
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Planejamento Individual da Propriedade
PMISA	Programa de Manejo Integrado de Solos e Água
PNB	Produto Nacional Bruto
PNMH	Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas
PRAPEM	Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PRORURAL	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural.
PROSOLO	Programa de Incentivo ao Manejo e Conservação do Solo e Controle da Poluição Ambiental.
SDR	Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural
SEAB	Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento
TVA	Tennessee Valley Authority

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1 - A EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A VALORIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO</b> .....	15
1.1 DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	16
1.2 O ESTADO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....	24
1.3 O CONCEITO DE TERRITÓRIO E A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO .....	32
1.4 A VALORIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	43
<b>CAPÍTULO 2 - ELEMENTOS DE UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	52
2.1 A EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE MICROBACIA COMO UNIDADE OPERACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
2.2 ANTECEDENTES DA PROPOSTA DE GESTÃO PARTICIPATIVA.....	67
2.3 GESTÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO (NÃO) TERRITORIAL.....	76
2.4 UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	88
<b>CAPÍTULO 3 - O PROJETO MICROBACIAS 2 EM TRÊS BARRAS/SC</b> .....	97
3.1 MICROBACIA SÃO JOÃO E MICROBACIA SANTOS ANJOS.....	98
3.2 A IMPLANTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE GESTÃO PARTICIPATIVA.....	102
3.3 O PROCESSO DE GESTÃO PARTICIPATIVA.....	111
3.4 PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA OU PSEUDOPARTICIPAÇÃO?.....	126
<b>CONCLUSÃO</b> .....	133
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	139
<b>ANEXO A - Figura da localização da Microbacia Santos Anjos</b> .....	147
<b>ANEXO B - Figura da localização da Microbacia São João</b> .....	149
<b>APENDICE A - Questionário aplicado aos moradores das microbacias</b> .....	151
<b>APENDICE B - Roteiro das entrevistas com técnicos e presidentes das ADMs</b> .....	154

## INTRODUÇÃO

O debate no qual o termo desenvolvimento esteve presente congrega relevantes mudanças de percepção e ação. Diante da realidade dos fatos, das preocupações e visões existentes em cada momento formulam-se enfoques que se destinam à tentativa de aprimorar ou de buscar novas variáveis que se julgam capazes de promover o processo de desenvolvimento.

Assim, durante o transcorrer do século XX o termo desenvolvimento percorreu uma trajetória que registrou como bem aponta Boisier, uma transição entre uma concepção associada mais necessariamente a algo objetivo, quantificável, expresso pelo ideal de crescimento econômico, e uma nova concepção. Esta se apresenta mais integrada com as atitudes e menos com as conquistas materiais agregando assim o subjetivo e intersubjetivo.

Da concepção de desenvolvimento visto como sinônimo de crescimento econômico, como resultante do processo de modernização tecnológica, encaminhou-se aos poucos para o surgimento de novas teorias e estratégias de ação. Afinal não demorou muito para tornar-se visível que não há garantia nenhuma de compatibilidade entre progresso econômico e justiça social. Todavia, as diversas críticas que foram aparecendo a esta concepção de desenvolvimento econômico se configuraram por muito tempo de maneira acanhada, pois apesar da percepção da necessidade de mudanças, na prática o objetivo principal das ações desenvolvimentistas continuava sendo o alcance de avanços econômicos.

Aos poucos, no entanto, vai se efetivando a compreensão da necessidade de superação do reducionismo do enfoque convencional. Demonstra-se a urgência de ponderar as múltiplas vias do desenvolvimento, ou seja, de atender as especificidades, econômicas e sociais, históricas e culturais, ecológicas e institucionais, enfiam de levar em conta os fatores endógenos. Assim sendo, componentes como cultura, capital social e participação da

sociedade civil ganham relevância e mostram-se presentes em muitas estratégias desenvolvimentistas que vêm sendo aplicadas nos últimos anos.

Neste contexto o papel do Estado também marca considerável presença, pois se durante um período este recebe a função de principal artífice do processo, e em outro momento ele é “afastado” de tal função, na atualidade alguns estudiosos discutem e tentam direcionar ao Estado o papel de ativador de iniciativas locais que promovam o desenvolvimento.

Nesta discussão sobre o desenvolvimento prolifera-se uma variedade de definições, e dentre estas a que parece receber maiores considerações refere-se a abordagem territorial do desenvolvimento. Houve recentemente um movimento de revalorização do território como um dos conceitos centrais da geografia e também como uma adequada unidade de referência para a regulamentação de políticas públicas.

Esta emergência pela abordagem territorial do desenvolvimento resulta por um lado, da percepção de que o dinamismo dos territórios se configura da ação de elementos específicos que os constituem. E por outro, deriva das mudanças nas estruturas do Estado onde este deixa de meramente induzir ações de desenvolvimento econômico e possibilita o surgimento de iniciativas como a descentralização, a participação e o protagonismo dos atores da sociedade civil. Dessa forma, torna-se cada vez mais freqüente em projetos, programas e políticas públicas que visam o desenvolvimento uma notável valorização pelo componente-participação popular.

É diante desta conjuntura que o Projeto Microbacias 2 é formulado e implementado. Este Projeto possui como objetivo geral melhorar a qualidade de vida da população rural catarinense. Para tanto, ele é formulado através de um tripé que abrange objetivos sociais, econômicos e ambientais, e apresenta uma estratégia de ação que preconiza o desenvolvimento de um processo de gestão participativa. São os próprios beneficiários do

Projeto, ou seja, as famílias rurais e os demais atores locais, que precisam diagnosticar a realidade local, planejar e executar ações que promovam o desenvolvimento local.

O objetivo geral desta dissertação é analisar o processo de gestão participativa proposto e implantado pelo Projeto Microbacias 2 e para isso definiu-se para a realização do estudo o município de Três Barras. O Projeto Microbacias 2 adotou como unidade de operacionalização de suas ações a microbacia hidrográfica, e no caso de Três Barras foram definidas duas microbacias para serem trabalhadas: a Microbacia São João e a Microbacia Santos Anjos. Dessa forma, buscou-se analisar a implantação do Projeto no município desde o ano de 2004 quando iniciaram as ações até final de 2007 quando se encerra a pesquisa desta dissertação.

O estudo do processo de gestão participativa a partir do caso destas duas microbacias se mostra importante, a princípio pela própria argumentação inerente aos fundamentos do Projeto. Entre as causas da diminuição na qualidade de vida da população rural no estado, o Projeto indica a baixa efetividade das ações concebidas externamente, o que por sua vez é ocasionado pela baixa participação das famílias rurais na tomada de decisões e pelo despreparo deste público para o enfoque da sustentabilidade. O sub-componente gestão participativa do Projeto Microbacias 2 vem justamente com a finalidade de atingir esta problemática. Entretanto, o estudo deste processo é ainda mais relevante porque a sua proposta se configura em uma ação inovadora tanto para os beneficiários quanto para os executores do Projeto.

De tal modo, para cumprir com o propósito desta dissertação busca-se primeiramente abordar a questão da gestão participativa como um elemento que se relaciona com a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento. Posteriormente surge a necessidade de analisar as experiências antecedentes e a própria formulação da proposta de gestão

participativa do Projeto Microbacias 2. A partir de então é preciso resgatar a implementação do Projeto e avaliar o processo gestão participativa nas microbacias estudadas.

Assim sendo, a dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo traz o debate teórico sobre os termos: desenvolvimento, território e participação. Faz-se um apanhado da trajetória do termo desenvolvimento demonstrando mudanças conceituais e instrumentais e focalizando o papel do Estado e a emergência atual pela abordagem territorial do desenvolvimento. Registra-se também a revalorização do território como conceito chave da geografia e como unidade de referência para a regulamentação de políticas públicas. Finaliza-se o capítulo registrando a valorização que o elemento participação tem recebido na elaboração e execução de ações desenvolvimentistas.

O segundo capítulo busca construir uma análise sobre a proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2. Por se tratar de um Projeto que assume a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação procura-se fazer um resgate da evolução da adoção desta unidade de operacionalização. Uma ênfase maior é direcionada para duas experiências (Paraná Rural e Projeto Microbacias) que antecedem e exercem importantes influências no atual Projeto. Realiza-se uma abordagem analítica dos elementos que compõem o Projeto Microbacias 2, relacionando estes com as atuais visões presentes na discussão sobre desenvolvimento. Demonstra-se a existência de dois posicionamentos assumidos pelo Projeto Microbacias 2, de um lado, nota-se a ênfase concedida aos processos participativos, o que registra relevantes avanços, todavia, de outro lado, evidenciam-se aspectos limitantes, já que o Projeto posiciona-se através de uma abordagem não territorial do desenvolvimento. Quanto à posição teórica assumida pelo Projeto, o enfoque de desenvolvimento sustentável, mostra-se como esta adoção pode ser bastante criticada devido aos limites que contém a sua proposta.

E no terceiro e último capítulo analisa-se o processo de gestão participativa nas microbacias do município de Três Barras. A princípio faz-se uma abordagem de aspectos do



contexto local do município e mais especificamente das microbacias estudadas. Em seguida relata-se como ocorreu a implantação da estratégia de gestão participativa, sendo então apontados aspectos limitantes e positivos que estão presentes nesse processo. No transcorrer desta análise são feitos argumentos de crítica ao enfoque desenvolvimento não territorial adotado pelo Projeto Microbacias 2. Finaliza-se este capítulo assinalando que apesar de registrar relevantes avanços, o procedimento de gestão participativa adotado pelo Projeto não conduz ao que se considera como participação autêntica. E este fato associado à adoção de um enfoque não territorial do desenvolvimento leva a constatação de evidentes falhas no procedimento de ação desenvolvido pelo Projeto Microbacias 2.

## **CAPÍTULO 1 - A EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A VALORIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO**

Este capítulo tem por objetivo evidenciar como que o processo participativo passou a incorporar as preocupações que abordam o desenvolvimento, mas precisamente o desenvolvimento territorial. Para tanto, é preciso percorrer a trajetória na qual o termo desenvolvimento vem sendo discutido desde as primeiras décadas do século XX, quando se abre o debate de forma mais intensa. Como há uma forte conexão entre os pressupostos teóricos discutidos em cada momento, e os programas, políticas e projetos implantados pelos órgãos governamentais ou internacionais, é preciso fazer uma análise que leve em consideração este aspecto.

Dessa forma, primeiramente busca-se elaborar uma abordagem dos enfoques conceituais e práticos, que registram as mudanças de percepção e ação ocorridas, fazendo um apanhado que vai do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento territorial. De forma destacada é abordado o papel do Estado, que ora ganha relevância no processo de desenvolvimento, ora é “afastado” de tal função.

Ao assumir a emergência de uma abordagem territorial do desenvolvimento surge a necessidade de adentrar no debate sobre o território. Deste modo, também é realizada uma discussão em torno do conceito de território, que é um dos conceitos centrais da geografia, assim como, dos fatores que levam a emergência da abordagem territorial, ou seja, o dinamismo dos territórios e o processo de descentralização. Registra-se de forma mais acentuada a afirmação da descentralização como política para o desenvolvimento, uma vez que, este processo está mais diretamente ligado à valorização da participação.

Por último, e entendendo como fator resultante da discussão já abordada na dissertação, é elaborado um debate sobre o termo participação, mais necessariamente sobre a

importância que este elemento tem recebido dos mecanismos responsáveis pela viabilização do processo de desenvolvimento.

## 1.1 DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

No pós-guerra a preocupação com a reconstrução da Europa e o interesse em promover o avanço do desenvolvimento mundial leva o Banco Mundial, criado em 1944 com o propósito de ajudar os países em desenvolvimento, a iniciar suas atuações recomendando estratégias de desenvolvimento.

Desde a criação, três fases podem ser definidas na trajetória do Banco Mundial, e segundo Pulcina (2003) estas fases compreendem alterações nas estratégias de ação e retratam mudanças sobre as visões das teorias de desenvolvimento.

A primeira fase inicia com a criação do Banco Mundial e segue até o início da década de 80. Neste período a busca pelo desenvolvimento é defendida pela via da industrialização, da elevação da capacidade de poupança, de investimento dos países em desenvolvimento, e do crescimento econômico. Esta perspectiva apoiava a necessidade de Estados fortes e autônomos, onde o papel do Banco Mundial era conceder financiamentos à infra-estrutura e à industrialização por substituição de importação (PULCINA, 2003).

Durante este período a idéia de desenvolvimento é concebida como sinônimo de crescimento econômico, ou seja, da conjugação da elevação do PIB, PNB e renda per capita, além do processo de modernização tecnológica. O paradigma de desenvolvimento apoiava-se basicamente na industrialização, no sistema de produção em massa de bens de consumo. Porém este período se transforma em um grande equívoco que não dura muito para ser severamente criticado.

No que se refere aos países em desenvolvimento, principalmente os latino-americanos, este período consistiu uma ilusão de ótica quanto ao processo de desenvolvimento. Afinal, esses países, através da substituição de importações, buscaram acelerar o processo de transferência de sistemas de produção em massa dos países centrais para seus territórios. Tal atitude visava não somente aumentar os empregos e os lucros internos mas também conduzir a economia nacional no rumo ao domínio do conhecimento e da tecnologia, de forma que no futuro fossem capazes de tomar conta do seu próprio processo de desenvolvimento. Todavia, a implantação de extensos segmentos de produção em massa não conduziu a geração da capacitação tecnológica, consistiu apenas em mera imitação. O resultado desse modelo de desenvolvimento ocasionou efeitos colaterais e sociais agravantes como o aumento da desigualdade de renda nos países em desenvolvimento (STORPER, 1994).

Já na década de 1970, tornaram-se visíveis as conclusões que desenvolvimento direcionado unicamente a esfera econômica e a modernização tecnológica, não garantiam automaticamente desenvolvimento social. Surge então, na própria literatura científica reações “a despeito da hegemonia dessa ideologia de desenvolvimento etnocêntrica (mais precisamente: europeicêntrica) e capitalistófila” (SOUZA, 1996, p. 16). De tal modo, outros enfoques foram aparecendo e defrontando o economicismo, porém, ainda de forma tímida e sem destronar a versão convencional.

Entre as estratégias que surgiram, constatam-se políticas como o enfoque do “crescimento com a satisfação das necessidades básicas”. É a partir de tais estratégias que se chega ao marco teórico que origina os Planos de Desenvolvimento Rural Integrado, que tinham como finalidade integrar investimentos produtivos e de infra-estrutura juntamente com investimentos sociais<sup>1</sup>. Porém, esta integração é perseguida somente até o ponto em que o

---

<sup>1</sup> Planos de desenvolvimento voltados para zonas específicas expandiram-se pelos países periféricos. No Brasil, os planos de desenvolvimento rural nordestinos e até mesmo o PRORURAL podem ser considerados exemplos de estratégias de “crescimento econômico com satisfação das necessidades básicas (CUNHA, 2003).

crescimento econômico não fosse comprometido, pois este continuava sendo o ponto central. Neste contexto, o objetivo social não se desvinculava totalmente de uma variável produtiva (elevação da produtividade das atividades produtivas), assim, a melhoria social viria com o aumento da produtividade econômica (CUNHA, 2003).

Posteriormente, como aponta Souza (1995), percebeu-se que para proporcionar mais justiça social, não bastava identificar grupos alvos específicos e posteriormente aplicar programas de redistribuição de renda, através de implantações de cima para baixo, mas ao contrário, é necessário satisfazer todas as necessidades básicas dos pobres, tratá-los como seres humanos, dando-lhes liberdade, acesso à cultura, à participação, etc.

No final da década de 70, observam-se mudanças nas teorias sobre o desenvolvimento, o que acaba culminando na mudança de estratégia na ação do Banco Mundial. Segundo Pulcina (2003), surge então a segunda fase de atuação do Banco Mundial, que é desencadeada com a crise da dívida externa nos anos 80 e com os desequilíbrios macroeconômicos que ela proporciona. A nova estratégia adotada nesta fase incide em reduzir o papel do Estado e dar ênfase à atuação do mercado, posicionando-se assim a um caráter neoliberal.

Esta fase configura-se a partir de idéias apresentadas no “Consenso de Washington”<sup>2</sup>, encontro este, que buscou avaliar as reformas econômicas implementadas nos anos 80 nos países da América Latina e a partir de onde a mensagem neoliberal passa a ser incorporada. Durante esse período o Banco Mundial “passou a conceder empréstimos direcionados a ajustes estruturais macroeconômicos com imposição de condicionalidades, tais como a realização de reformas estruturais” (PULCINA, 2003, p. 84).

---

<sup>2</sup> “Essa expressão resulta de uma reunião de funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais – FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos, ocorrida em Washington em novembro de 1989, também com a presença de alguns economistas latino-americanos relatando suas experiências” (PULCINA, 2003, p. 82).

Juntamente com o FMI o Banco Mundial passa a ter uma função de intermediário nas negociações das dívidas externas entre os países devedores e os bancos credores. Esta atuação do Banco Mundial, muda a própria idéia inerente a ele como um banco do desenvolvimento, passando a agir meramente como um banco comercial tornando-se um obstáculo para o desenvolvimento. A partir desse desempenho, marcado pela imposição de políticas de ajuste aos países devedores, o que acarreta a recessão, o desemprego e a pobreza, o Banco Mundial, assim como o FMI passa a receber críticas dos governos dos países pressionados, da Academia, da esquerda e das ONG' s. Estes fatores levam gradativamente o Banco Mundial a repensar sua atuação (PULCINA, 2003).

É no transcorrer dos acontecimentos acima mencionados que o debate sobre desenvolvimento entra em plena ebulição. Afinal, o relato de diversas experiências atesta graves problemas como o aumento das desigualdades sociais em regiões como a América Latina, que apesar de alcançar progressos econômicos formidáveis como o “milagre brasileiro” ocorrido entre o final dos anos 60 e início dos anos 70, não foi acompanhado decisivamente por avanços sociais.

Dessa forma, as dificuldades apresentadas na realidade pelas crises econômicas e sociais, levam juntamente com as preocupações do meio acadêmico, que configuram diversas escolas do pensamento, a impulsionar o debate a cerca das variáveis necessárias para o impulso do desenvolvimento, uma vez que, fica mais que evidente que a idéia de desenvolvimento não se esgota nas premissas econômicas.

Assim, vários pontos negativos da abordagem economista do desenvolvimento foram tornando-se evidentes. Para Kliksberg (1999) uma característica da crise do pensamento econômico convencional apresenta-se no fato deste pretender capturar e resolver múltiplos problemas, baseando-se em um grupo limitado de variáveis de caráter praticamente econômico sem dar espaço para variáveis de outras procedências. Este tipo de ação não

respeita a complexidade da realidade. Portanto, conforme este autor a discussão sobre desenvolvimento cada vez mais procura a superação dos enfoques reducionistas, visando à busca de perspectivas que integrem múltiplas variáveis capazes de capturar a complexidade.

Afinal, uma característica do pensamento econômico, presente na idéia de desenvolvimento, que necessariamente precisa ser superada, como bem destaca Sachs (1995), está no fato de este considerar-se:

(...) universalmente válido, o que lhe confere um caráter *a-histórico* e *utópico*. Na prática, tal atitude nada mais é senão negar um campo próprio para as teorias do desenvolvimento e sustentar, contra tudo e contra todos, que a transposição *mimética* das experiências dos países industrializados para o resto do mundo constitui a via acertada que leva o desenvolvimento. Os custos sociais proibitivos do ajuste estrutural aplicado de modo uniforme através do planeta acabaram de contrariar mais uma vez tal pretensão, sem que se observasse qualquer mudança nas práticas das organizações internacionais que se apóiam no consenso de Washington. (SACHS, 1995, p. 42, grifo do autor).

Analisando o caso específico do desenvolvimento rural, Cunha (2003) afirma que as concepções de desenvolvimento tradicionais, norteadas por uma receita única, e assumindo uma perspectiva setorial, transformam-se numa premissa de homogeneização social. Esta preocupação desconsidera os aspectos endógenos do desenvolvimento rural específicos de cada região.

Nesse sentido Sachs (1995) aponta que se chega a um momento em que, mais do que nunca é preciso considerar a pluralidade das vias de desenvolvimento, ou seja, estratégias que levem em consideração as especificidades, econômicas, históricas e culturais, ecológicas e institucionais, comuns a cada país.

Outro aspecto destacado na discussão é a questão relacionada entre os meios e os fins propulsores do desenvolvimento. Para Souza (1997) que afirma que desenvolvimento econômico é na melhor das hipóteses um meio, e jamais um fim, a ideologia do desenvolvimento hegemônica, privilegia em primeiro plano os meios, e uma vez que, estes

recobrem os interesses vinculados ao fim, acaba dessa forma, perpetuando o modelo social capitalista.

Sobre este aspecto, Kliksberg (1999) alega que se caiu com freqüência no erro de confundir os meios com os fins.

Os objetivos finais do desenvolvimento dizem respeito à ampliação das oportunidades reais dadas aos seres humanos para desenvolverem suas potencialidades. Uma sociedade efetivamente progride quando avançam indicadores chaves, como os anos em que as pessoas vivem, a qualidade de suas vidas e o desenvolvimento de seu potencial. As metas técnicas são absolutamente respeitáveis e relevantes, mas são meios e serviço desses objetivos finais. (KLIKSBURG, 1999, p. 11).

Ora, a partir destes pressupostos é preciso não se deixar enganar pela crença que indicadores como PIB per capita sejam considerados metas, pois apesar de sua inegável relevância, consistem em meios e não em fins. Afinal, a renda per capita pode representar uma ficção estatística, já que não revela informações reais sobre a distribuição de renda.

Nesse sentido Sen (2000) afirma que é sem dúvida inapropriado adotar como objetivo básico do desenvolvimento apenas a maximização da renda ou da riqueza, já que os fins e os meios do desenvolvimento exigem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento. Para este autor o desenvolvimento deve estar relacionado, sobretudo, com a melhora da qualidade de vida e das liberdades dos seres humanos, portanto “a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 71).

Uma nova orientação aparece então, nas preocupações do Banco Mundial, marcando a existência de uma terceira fase desta trajetória. Destarte, as atenções não se restringem mais a esfera econômica, mas abrangem também o social e o político, além de ocupar-se com temas ambientais. Nesta nova fase, a pobreza passa a ser alvo de destaque entre as



preocupações, todavia, esta preocupação não é novidade, entretanto, a forma pela qual se planeja alcançar essa meta é inovadora (PULCINA, 2003).

Pulcina (2003) afirma que esta estratégia mais recente do Banco Mundial visa dar ênfase a eficiência das instituições para a atuação do mercado, sendo a “descentralização, a auto-regulação e a autonomia” componentes desta nova receita, onde o papel do Estado não é enfraquecido, mas ao contrário, ganha a concepção de Estado forte. Nesta etapa, uma nova concepção de desenvolvimento passa a ser proposta, agora o Estado, a sociedade civil e o mercado são considerados parceiros e agentes do processo de desenvolvimento.

Efetivamente, passa-se a admitir uma perspectiva mais ampla, onde se impõe a idéia de que as mais variadas instituições desempenham um papel determinante no desenvolvimento. Assim, seja por meio de aspectos formais, constituições, leis e regras jurídicas, tal como as ações do Banco Mundial, seja através de expressões informais no nível de ética, das fontes de confiança ou de desconfiança, das atitudes religiosas, entre outros códigos implícitos, a ação das instituições passa a ser considerada estratégica (HERMET, 2002).

Deste modo, variáveis antes excluídas do processo de desenvolvimento passam a receber peso e a serem consideradas essenciais. É neste mesmo contexto que Kliksberg (1999) destaca as variáveis políticas e institucionais, que entre outras, foram marginalizadas do pensamento econômico convencional, e resultaram em limitações no campo de análise criando sérias insuficiências de operação.

Estas mudanças que são observadas nos Relatórios do Banco Mundial, a partir do ano 2000, retratam uma nova concepção de desenvolvimento onde os conceitos de capital social e governança são incorporados (PULCINA, 2003).

Kliksberg (1999) afirma que nestes últimos anos uma onda de pesquisas indica que diversos componentes invisíveis do cotidiano de uma sociedade relacionados com a situação

de seu tecido social básico podem afetar de forma silenciosa as possibilidades de crescimento e desenvolvimento. Para este autor a busca em incorporar a realidade na reflexão sobre desenvolvimento se encontra justamente na inclusão neste debate, dos conceitos de capital social e cultura.

Pode-se observar, portanto, que o conceito de desenvolvimento se encontra exatamente,

(...) numa faixa de transição entre a antiga concepção, que assimilava a idéia de crescimento econômico e, por conseguinte, a algo objetivo, quantificável e associado à conquistas materiais, e a nova concepção, que o representa como um processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associado mais com atitudes e menos com conquistas materiais (BOISIER, 2006, p. 69).

Neste momento de transição Souza (1995) considera como um valor central na reconceituação do desenvolvimento, a idéia de autonomia. Pois para ele, a ruptura do enfoque tradicional do desenvolvimento só pode ocorrer através da formulação de uma teoria aberta, e para isso, em vez de definir o que seja o desenvolvimento, é preciso tão somente estabelecer um princípio norteador, ou melhor, o princípio da autonomia.

O princípio de autonomia apoiado nos fundamentos do filósofo Cornelius Castoriadis visa à promoção de “uma base de respeito ao direito de cada coletividade de estabelecer, segundo as particularidades de sua cultura, o conteúdo concreto (sempre mutável) do desenvolvimento: as prioridades, os meios, as estratégias” (SOUZA, 1996, p. 10).

Por sua vez, a autonomia considerada por Souza (1996) como um princípio ético e político do desenvolvimento, exige uma “especialização”, pois a gestão autônoma de uma coletividade traz subentendida a sua territorialidade. “Por isso o desenvolvimento é, necessariamente, sócio-espacial, ou seja, da sociedade e do espaço” (SOUZA, 1996, p. 11).

De tal modo, cada vez mais se defende a necessidade de encontrar projetos e propostas de desenvolvimento mais compatíveis com cada área, considerando os recortes

espaciais, que resultam também da diferenciação de níveis sócio-econômicos, político-cultural e tecnológico (CUNHA, 1998, p. 107).

Incorporando uma perspectiva espacial, segundo Cunha (2006) é possível identificar pelo menos três importantes concepções do desenvolvimento: desenvolvimento territorial, desenvolvimento sócio-espacial e desenvolvimento local. Dentre estas, a concepção mais ampla de acordo com Boisier (2006) é a de desenvolvimento territorial, e que como Cunha (2006) aponta tem influenciado de maneira mais significativa as políticas públicas desenvolvimentistas, tanto na Europa quanto no Brasil.

Dessa forma, cresce as considerações entre estudiosos e organismos internacionais, do uso do território como unidade de referência para a regulamentação de políticas públicas que visam promover o desenvolvimento. Para tanto, ao abordar o debate que envolve o termo desenvolvimento é necessário também atribuir considerações ao papel que o Estado tem desempenhado ao longo da trajetória de mudanças conceituais e de estratégias de ações.

## 1.2 O ESTADO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Durante algumas décadas configura-se a idéia de que o Estado deteria a função de principal artífice do desenvolvimento de uma nação. Assim, era atribuído ao Estado o papel de planificar integralmente o desenvolvimento em todos os seus aspectos, de planejar e implementar todas as ações centralizadoras, executando todos os tipos de funções.

A prática mostrou que esta visão do Estado com poder unidimensional, apresentou sérias dificuldades em sua própria concepção, ao marginalizar a sociedade civil em suas múltiplas expressões, e ao assumir um caráter centralizado de gestão que se confirmou como um aspecto crucial de rigidez e distância das reais exigências da realidade (KLIKSBURG, 1998).

No Brasil, no pós - 1930 a consolidação do Estado desenvolvimentista concretiza as principais infra-estruturas estratégicas nacionais, assumindo o papel de agente central da construção da nação. A partir de 1940 implementa-se um núcleo de consenso desenvolvimentista semelhante ao modelo Keynesiano europeu. Tais propostas e viabilidades perduram até os anos de 1980 com a crise do Estado Desenvolvimentista brasileiro e do planejamento centralizado (RUCKERT, 2005).

Dessa forma, uma nova direção é postulada defendendo agora a necessidade de um “Estado mínimo”, ou seja, o controle do desenvolvimento deveria ser entregue ao mercado. O Estado passa a ser considerado como um estorvo para o dinamismo, muitas de suas funções foram suprimidas, tratando-se em muitos casos de privatizar ou eliminar funções. Com a máxima minimização de funções atribuídas ao Estado, o desenvolvimento era entregue à “mão invisível” do mercado (KLIKSBERG, 1998).

Entretanto, assim como a visão do desenvolvimento centrado nas ações do Estado mostrou-se inadequada, também esta nova direção, que atribui o destino do desenvolvimento aos rumos do mercado não alcançou as soluções procuradas.

No modelo do derrame, se previa que o mero crescimento econômico por si só seria capaz de resolver os problemas da pobreza, uma vez que, ao atingir o progresso econômico haveria uma derrama de benefícios que chegaria à população mais pobre. O Estado era conduzido a uma concepção minimalista e assistencialista no âmbito social. Para esse modelo o Estado deveria limitar-se a montar programas, totalmente conjunturais e focalizados para abrandar os impactos. No entanto, os recursos para as atividades sociais deveriam ser limitados, pois não podiam ser “desviados” da meta principal, ou seja, o crescimento econômico, que ao causar o derrame geraria soluções reais (KLIKSBERG, 1998).

Os relatórios de Desenvolvimento Humano feitos pelas Nações Unidas em vários países desmistificam as suposições do modelo de derrame. Pode ocorrer até mesmo a

existência de taxas significativas de crescimento e, no entanto, as carências sociais em educação, saúde, serviços públicos entre outros fatores que contribuem para o bem-estar social, continuarem em níveis alarmantes. (KLIKSBURG, 1999).

Neste contexto evidenciado, Kliksberg (1998) remete-se as duas experiências de desenvolvimento apresentadas, como a oscilação de um pêndulo, que de uma visão de Estado centralizador de todas as ações de desenvolvimento gira fortemente para uma direção oposta onde tais ações são entregues à “mão invisível” do mercado. No entanto, como bem ressalta o autor, nenhum dos dois pólos consegue atingir as soluções almejadas, o que desloca o pêndulo para outra direção onde se vislumbra a reaparição do Estado.

A evidência histórica recente mostra que as sociedades que conseguiram os maiores avanços nas últimas décadas são justamente aquelas onde se superou a falsa antinomia, Estado versus mercado. Segundo Kliksberg (1998) estas sociedades procuraram desenvolver um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, além de integrar ativamente as forças latentes da sociedade civil que antes eram marginalizadas. Dessa forma, entre Estado e mercado aparecem uma gama de organizações, cooperativas empresariais, organizações não-governamentais, organizações religiosas, organizações de vizinhos, grupos de ecologistas, entre tantas outras formas de agrupamento da sociedade civil.

Esta discussão sobre os elementos impulsionadores do dinamismo econômico e social remete a outro debate que cresce, em interesses e considerações nas últimas décadas, isto é, a discussão em torno do capital social, visto como componente de grande relevância para o desenvolvimento.

Conforme as considerações feitas por Abu-El-Haj (1999) existem uma polarização teórica entre dois enfoques interpretativos do capital social: o culturalista, que passou a ser defendido, sobretudo, por Robert Putnam a partir da experiência de mudanças administrativas

na Itália, e o neo-institucionalista que apresenta severas críticas ao primeiro enfoque e possui entre seus defensores Peter Evans e Jonathan Fox.

Para Putnam (1996) o capital social “diz respeito a características de organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas” (1996, p. 177). Ao observar as reformas administrativas regionais na Itália e os efeitos contraditórios da ação coletiva sobre o melhoramento do bem estar social, Putnam constatou que apesar da reforma política ter beneficiado as duas regiões, a reação coletiva nas regiões mais cívicas do Norte foi mais significativa e assim produziu resultados mais intensos que no Sul. Ao questionar o porquê de algumas regiões serem mais dinâmicas que outras, Putnam (1996) afirma que os problemas de ação coletiva dependem do contexto social em que estas regiões estão inseridas. No norte italiano, constatou-se a existência de comunidades cívicas, ou seja, a presença de relações de confiança, reciprocidade, cooperação, civismo e bem-estar coletivo num nível bastante significativo. Por outro lado, o Sul italiano caracterizou-se pela existência de comunidades com comportamento marcadamente não-cívico, onde predominam a deserção, a desconfiança, a desordem, a exploração, o isolamento e a estagnação.

Abu-El-Haj (1999), por sua vez, afirma que Putnam ao abordar o caso italiano, explorando-o através do conceito de capital social, adota uma vertente culturalista, pois considera que a cultura política e a história particular determinam a existência ou a inexistência do associativismo horizontal, o que Putnam considera ser a base do engajamento cívico. Critica-se a relação de causalidade entre engajamento cívico e a história sociocultural, pois “o associativismo horizontal é explicado por Putnam como uma continuidade linear das formas originais de organização da localidade”. (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 71).

A reação crítica ao culturalismo de Putnam aparece principalmente entre os neo-institucionalistas que “rejeitaram essas generalizações, afirmando que a ausência de

horizontalidade social, na grande maioria dos países em desenvolvimento, é fruto de ações políticas preteridas pelos regimes autoritários”. (ABU-EL-HAJ, 1999, p.71).

Segundo Frey (2003), enquanto para Putnam as organizações cívicas, a vizinhança e a família constituem os lugares preferenciais para o desenvolvimento de práticas e significados compartilhados, para os neo-institucionalistas as possibilidades de influenciar significados e práticas aparecem mediante a ação governamental e o desempenho institucional.

Para os neo-institucionalistas, as instituições públicas além de possuírem o monopólio de coerção têm a exclusividade da mobilização dos recursos sociais. Dessa forma, as instituições públicas traçam os rumos da ação coletiva, podendo assim, valorizar o seu potencial ou destruir sua capacidade de ação. Para Evans, a mudança social aconteceria quando o Estado pudesse passar da ação reguladora para um ativismo político, que por sua vez, se transformaria no mobilizador de capital social. Tal fato aconteceria devido ao incentivo que o ativismo institucional concederia para que redes cívicas adormecidas ou reprimidas historicamente consigam alcançar vida autônoma (ABU-EL-HAJ, 1999).

Entretanto, é preciso observar que a obsessão pelo desempenho institucional “obscurece as condições políticas (...) omite um fator fundamental subjacente ao ativismo institucional: a natureza das elites políticas e seu projeto de poder” (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 77). Parece demasiadamente idealista supor que as instituições desempenham apenas o papel de satisfazer necessidades humanas e de estruturar interações sociais, esquecendo que estas também determinam relações de poder. (FREY, 2003).

Todavia, não desconsiderando os problemas apontados por Abu-El-Haj, é imprescindível destacar o papel do Estado como agente de essencial importância no processo

de formulação e implementação de projetos, planos e políticas públicas, sem deixar de lado, é claro, outras forças relevantes como o mercado e os diversos atores da sociedade civil.

É relacionando o debate ao desenvolvimento social, que Kliksberg (1998) afirma a importância do Estado como um papel-chave. Cabe ao Estado a necessidade de realizar funções que não fazia antes, por um lado, é preciso que o Estado proteja e promova ativamente sinergias, que gerem inter-relações articuladas entre os planos econômicos e sociais num modelo de desenvolvimento que possibilite complementaridades entre ambos os planos. Por outro lado, parte essencial do novo papel do Estado é o de agregar aliados, ou seja, o Estado deve criar iniciativas que possam gerar a participação ativa dos diversos atores sociais no esforço de enfrentar os problemas sociais.

Assim sendo, surge então à necessidade de reconstrução, de redesenho, de reforma, entre outras denominações que são utilizadas para relevar a busca de mudanças no papel do Estado.

Kliksberg (1998) reportando-se ao campo social aponta algumas linhas de trabalho (que podem ser definidos, no entanto, como princípios de governança) para qual o autor considera essencial para o redesenho do Estado. São elas: a) Reconstrução do padrão organizativo tradicional, proporcionando desenhos integrados entre políticas econômicas e sociais; b) Melhoria radical da coordenação intra-Estado social, ou seja, vincular os ministérios sociais a agirem de forma coordenada, desfazendo o caráter marcadamente setorial; c) Descentralização dos serviços sociais para regiões e municípios; d) O desenvolvimento pelo Estado de metas-redes que integrem e aproveitem da melhor forma junto aos organismos públicos os diversos atores (ONG's, fundações empresariais privadas, movimentos sindicais, organizações sociais religiosas, Universidades, atores da sociedade civil, entre outros); e) A participação comunitária como meta essencial de auto-sustentação de programas sociais, f) A melhoria da qualidade dos serviços em geral prestados pelo Estado,



em especial os sociais, g) Avanço em direção a um estilo de “gerência adaptativa” que esteja estritamente conectada com a realidade e que vá reagindo a partir do andamento das variações; h) E a necessidade de se desenvolver um enfoque que destaque as especificidades da institucionalidade social e da gestão social, assim como a busca de soluções técnicas apropriadas para elas.

Ruckert (2005), por sua vez, analisa a reforma do Estado a partir de três grandes vias que, segundo o autor encontram sentido na flexibilização do Estado brasileiro e na relação que se estabelece com o território. A primeira grande via é a da descentralização político-administrativa; a segunda, a da inserção da sociedade civil; e a terceira da relação entre o Estado e o mercado. Ruckert (2005) coloca que estas vias apesar de não serem coerentes entre si, apresentando até mesmo contradições, estão presentes no panorama da gestão política do território. “O processo de reforma do Estado pelas vias dessas grandes linhas, corresponde um processo de reestruturação territorial” (RUCKERT, 2005, p. 85).

Considerando as transformações societárias que ocorrem, não apenas em um processo de reestruturação institucional, mas também de reestruturação econômica, Schneider (2004) aponta que nos anos recentes cresce o interesse e a necessidade de repensar as abordagens analíticas e os enfoques utilizados para o desenvolvimento, mais especificamente para o desenvolvimento rural.

Nesta nova busca de alternativas parece haver entre os estudiosos um consenso quanto à unidade de referência mais adequada para o estudo e análise dos processos de reestruturação societários e aos seus impactos locais. Esta unidade de referência configura-se no território, que emerge como estatuto operacional vinculado à globalização, principalmente porque a nova dinâmica econômica e produtiva depende de decisões e ações tomadas e conectadas em função dos territórios. E também porque o território surge como unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação de políticas públicas (SCHNEIDER, 2004).

Esta nova abordagem seria segundo Schneider (2004) uma tentativa de resposta do Estado, instituição jurídico-social, diante das críticas que tem recebido devido à ineficácia e ineficiência de suas ações, seu alto custo para a sociedade e pela continuação de graves problemas sociais. Para este autor é justamente perante tais contextualizações que se ganha destaque iniciativas como a descentralização de políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, a redefinição das funções das instituições, e o aumento de poderes de esferas infra-nacionais, principalmente das prefeituras locais e dos atores da sociedade civil. E diante disso, “tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial” (SCHNEIDER, 2004, p. 103).

Seguindo na mesma direção, de valorização do território na preocupação com a questão do desenvolvimento, Cunha (2000) afirma que a opção do conceito de território, definido a partir da vertente jurídico-política, fundamenta a concepção de desenvolvimento territorial. Isso ocorre porque a formulação e implementação de projetos, planos e políticas públicas implica nos objetivos de transformar ou dinamizar comunidades específicas, sobretudo, quando se tratam de propostas abertas, onde estejam presentes determinado grau de descentralização, na busca de envolver participativamente a comunidade local.

Assim sendo, na busca de promover políticas públicas, o Estado que já representou em certo momento o papel de principal artífice do processo de desenvolvimento, sendo em outro momento afastado consideravelmente de tal função, segue nas atuais abordagens com a tendência de valorizar e impulsionar iniciativas como a descentralização das ações e a valorização da participação da sociedade civil. E, portanto, é a partir deste enfoque mais recente que se estabelece o território como a unidade de referência mais adequada para implantação de ações desenvolvimentistas. Este contexto de revalorização do território

conduz, no presente momento da dissertação, a precisão de uma análise conceitual do termo território, tal como a geografia e outras disciplinas fazem, assim como surge à necessidade da busca do entendimento instrumental e prático que lhe é atribuído pela abordagem territorial.

### 1.3 O CONCEITO DE TERRITÓRIO E A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

Território é um conceito central para a geografia, todavia este tem certa tradição também em outras áreas como a Antropologia, a Ciência Política, a Sociologia e a Psicologia, onde cada área conceitua com um enfoque centrado em determinada perspectiva (HAESBART, 2004).

No entanto, mesmo dentro da geografia existe uma polissemia de definições para território. Haesbaert (2004) faz uma síntese das várias noções de território agrupadas em três vertentes básicas: i) política, em que o território é visto como um espaço delimitado e controlado por meio de determinado poder, que na maioria das vezes, mas não exclusivamente, é relacionado ao poder político do Estado; ii) cultural, o território é considerado, sobretudo como um produto da apropriação/valorização simbólica de determinado grupo em relação ao seu espaço vivido; iii) econômica, o território é considerado fonte de recursos, ou então é incorporado na luta de classes e na relação capital-trabalho, visto como produto da divisão “territorial” do trabalho.

Além destas vertentes, há ainda segundo o referido autor, uma interpretação naturalista do território, que apesar de pouco vinculada na atualidade às Ciências Sociais, se utiliza da noção de território com base nas relações sociedade-natureza.

Assume-se nesta dissertação de acordo com os objetivos inerentes a esta pesquisa, o conceito de território naquilo que Haesbaert (2004) registra como uma perspectiva integradora, ou seja, onde o território não deve ser visto em uma única perspectiva, exclusivamente natural,

política, econômica ou cultural. “Território só poderia ser concebido através de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões sociais (e da sociedade com a própria natureza)” (HAESBAERT, 2004).

É preciso, entretanto, mesmo que de forma concisa, tentar trazer aqui alguns elementos que a discussão sobre território aborda.

Como um dos conceitos-chave da geografia, o território ganha ampla consideração em direção às questões políticas, configurando o vínculo mais tradicional de sua definição associado ao Estado-Nação, tal como foi conferido originalmente pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel.

Porém, a palavra território normalmente evocada como território nacional, associado ao Estado como grande gestor, não precisa e na verdade não deve ser reduzida a figura estatal. É o que demonstra Souza (1995), quando diz que os territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas diversas escalas, da mais acanhada (p.ex. uma rua) à internacional (p.ex. a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Atlântico Norte - OTAN). Souza conceitua o território, como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (1995, p. 78).

Da mesma forma, Andrade (1994) também afirma o conceito de território ligado à idéia de poder, e não faz referência apenas ao poder público estatal, mas também “ao poder das grandes empresas que estendem seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas” (ANDRADE, 1994, p. 213).

Por sua vez, Santos e Silveira abordando o território no sentido de apropriação afirmam que, o que interessa discutir é “o território usado, sinônimo de espaço geográfico”. (2003, p.20). Para estes autores o território usado demonstra a necessidade de analisar sistematicamente a sua constituição. O território é visto como unidade e diversidade é elemento central na história humana e de cada país, transformando-se na base do estudo das

diversas etapas e do momento atual. Desse modo, a história dos usos do território nacional foi sendo construída pela sociedade por meio das técnicas diversas no tempo e nos lugares (do meio natural para meio técnico, e deste para o meio técnico-científico-informacional).

No entanto, há também contribuições importantes sobre a discussão do território de autores de fora da geografia. Este é o caso de Abramovay (1998) para o qual a idéia central sobre território deve situar-se além da base física onde ocorrem as relações entre indivíduos e empresas, pois o território possui também um tecido social, ou seja, “uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades” (ABRAMOVAY, 1998, p. 7). Neste mesmo sentido, para Reis (2005) o território não é um conjunto físico de paisagens materiais, mas sim “expressão e produto das interações que os atores protagonizam” (REIS, 2005, p. 59).

Portanto, o território é concebido como sujeito, como ator do seu próprio desenvolvimento, assim sendo, o desenvolvimento territorial ocorre por meio da “formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região” (ABRAMOVAY, 1998, p. 13).

Seguindo nesta direção pode-se considerar como indica Cunha (2003) que um território tem em seu interior os componentes decisivos que orientam o seu futuro, da mesma forma, que os componentes do passado influenciaram decisivamente a estrutura territorial presente. Para Cunha (2003) o território é visto como uma trama de elementos sociais e ambientais influenciadas por suas raízes histórico-geográficas.

É possível, todavia, fazer outra ligação entre território e desenvolvimento. Esta configuração pode acontecer segundo Cunha (2000) por meio da vertente jurídico-política do território. Esta ligação ocorre tendo em vista que a preocupação com o desenvolvimento pressupõe a formulação e implementação de projetos, planos e políticas públicas que visam à transformação ou o dinamismo dos territórios.

De tal modo, existe na atualidade uma relevante consideração de revalorização do território não somente como unidade de referência teórica e conceitual, mas também como instrumento para o planejamento de ações propulsoras do desenvolvimento. Entretanto, é fundamental destacar que existe uma distinção, como aponta Schneider e Peyré Tartaruga (2004) entre o conceito de análise do território, como a geografia e outras disciplinas fazem, e o significado instrumental e prático que lhe são conferidos pela abordagem territorial. Cabe destarte agora trazer os elementos que envolvem a discussão sobre a abordagem territorial do desenvolvimento.

Desde o início da década de 90 cresce o interesse de cientistas sociais e economistas pela dimensão territorial do desenvolvimento. A Organização Comercial de Desenvolvimento e Economia (OCDE) cria em 1994 uma divisão de desenvolvimento territorial, estabelecendo em seu primeiro trabalho uma delimitação de fronteiras entre rural e urbano e elaborando indicadores que permitem compreender as disparidades territoriais. O objetivo da OCDE ao propor uma nova organização das informações entre rural e urbano, é analisar a dimensão territorial do desenvolvimento e as conseqüências territoriais das políticas públicas (ABRAMOVAY, 2000).

Assim, os trabalhos da OCDE têm apontado que a existência de uma composição setorial não é a responsável pelo sucesso do dinamismo das regiões rurais. Mas, que o determinante do bom desempenho é o próprio dinamismo territorial específico de cada região, este, por sua vez é formado de aspectos como a identidade regional, um clima favorável ao empreendedorismo, à existência de redes públicas e privadas ou a atração do ambiente cultural e nacional (ABRAMOVAY, 2000).

A mudança de enfoque que visa romper com a lógica setorial das políticas públicas para o desenvolvimento rural, assimilando um enfoque territorial, pode ser exemplificada

como registram Beduschi e Abramovay (2003), por duas experiências internacionais inovadoras que foram implantadas no início da década de 90.

A primeira refere-se ao Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) implantado na União Européia depois de intensas discussões sobre novas formas de planejamento para o desenvolvimento, uma vez que várias regiões da Europa, principalmente as rurais encontravam-se diante sérias dificuldades. O programa fundamenta sua abordagem no enfoque do planejamento com base na competitividade dos territórios, agrupando de forma inovadora aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais (BEDUSCHI e ABRAMOVAY, 2003).

A segunda experiência é o Programa Empowrment Zones and Entreprise Communities (EZ/EC) desenvolvido nos Estados Unidos desde 1993. Este programa se direciona no sentido de conseguir o comprometimento de cidadãos em uma ação de planejamento estratégico de longo prazo, onde haja um permanente monitoramento e o envolvimento de diferentes atores das comunidades. Desde a elaboração do plano até a implantação e acompanhamento dos projetos, busca-se uma participação ativa das comunidades envolvidas (BEDUSCHI e ABRAMOVAY, 2003).

Diante de tais experiências e da crescente preocupação de estudiosos do assunto e de programas de pesquisa e políticas públicas torna-se necessário indagar quais fatores apontam à emergência de uma abordagem territorial.

Favareto (2006) sintetiza que é preciso reconhecer que a emergência de uma abordagem territorial acontece num contexto histórico e num período registrado por certa crise e realinhamento da forma tradicional de promoção do desenvolvimento. Segundo este autor, é mais especificamente em meados dos anos 80 e nos anos 90 que se estabelece um novo padrão, que ao invés de promover investimentos diretos e setoriais, conduz o Estado a criar condições e um certo ambiente para que os próprios agentes privados consigam fazer a

alocação mais eficiente dos recursos humanos e materiais. Para constituição deste padrão, além de certo redirecionamento da intervenção estatal, também contribuíram significativamente para a emergência e consolidação da abordagem territorial, a descentralização tanto das políticas como das atividades industriais.

São estas duas formas de descentralização que estão no centro das duas razões consideradas por Schneider e Peyré Tartaruga (2004) na argumentação de como as abordagens territoriais tornaram-se referência na interpretação de processos e, ao mesmo tempo ferramenta de intervenção. A primeira razão provém da literatura que analisa as transformações societárias atuais, considerando-as resultado da crise do fordismo e da reestruturação do capitalismo contemporâneo. A partir deste contexto, proliferam-se na literatura que aborda esta preocupação, muitos estudos relacionados à “distritos industriais marshallianos”, que ao discutir a reestruturação industrial acabam enfatizando as noções espaciais e territoriais.

A partir do sucesso dos distritos industriais italianos, marcados pelo dinamismo econômico de seus territórios, surgem muitos trabalhos buscando tirar lições da experiência italiana. Entretanto, como aponta Veiga (1999) os resultados de uma vasta produção científica com esta preocupação, não conseguem ainda explicar de maneira satisfatória as razões do maior ou menor dinamismo de um território. Além disso, apesar de algumas lições gerais serem aproveitadas, muitas dúvidas questionam as possibilidades destas lições serem aplicadas em contextos diferentes.

O fato é que desde o fim dos anos setenta diferentes tipos de organizações territoriais podem ser observados e a busca em compreender os fatores desse vigoroso desenvolvimento conduz os pesquisadores à elaboração de variados conceitos, com o objetivo de revelar esta realidade. Assim, surgem os conceitos de sistemas localizados de produção, distritos industriais, cluster, etc. Porém, todos estes conceitos são próximos e possuem a finalidade de



analisar o desempenho e a capacidade de adaptação às mudanças dessas organizações territoriais (MAILLAT, 2006).

O estudo dos distritos industriais desencadeia efeitos que levam o meio científico a revogar a perspectiva que foi predominante por muito tempo nas esferas governamentais e nas organizações internacionais que buscam influenciar os rumos das políticas econômicas nacionais. E assim, após um longo tempo começa-se a levar a sério, o fato de que “iniciativas locais podem ser cruciais para o desenvolvimento, pois se tornam importante fator de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores” (VEIGA, 1999, p. 10).

Uma segunda razão utilizada para argumentar a valorização das abordagens territoriais, refere-se aos aspectos políticos e institucionais que emanam da crise do Estado e da perda crescente de seu poder de regulação. Esta crise resulta em mudanças nas estruturas do Estado, já que este se torna incapaz de regular a economia privada, agora consolidada em escala planetária sobre o processo de globalização. Além disso, o Estado sofre alterações quanto ao caráter de suas ações, deixando de meramente induzir o desenvolvimento econômico passando de um caráter centralizador para a valorização da participação das diversas instâncias e organizações da sociedade civil. Neste contexto, iniciativas como a descentralização e a participação e protagonismo dos atores da sociedade civil ganham proeminência e impulsionam a emergência de uma nova unidade de referência para a ação, ou seja, um enfoque territorial (Schneider e Peyré Tartaruga, 2004).

O fato do processo de descentralização, considerado uma das causas da emergência da abordagem territorial do desenvolvimento, incidir mais diretamente sobre a valorização dos elementos da gestão participativa, acarreta a necessidade de se aprofundar um pouco mais este aspecto.

Durante a Modernidade, período marcado pelo regime de acumulação fordista, constituído pelo processo de produção em massa, centrado espacialmente em grandes

unidades, e fundado sobre a existência do estado centralizado, apoiado no sistema político Keynesiano, o local é subordinado pelo nacional. (FROEHLICH, 1998). A afirmação da modernidade se constrói numa lógica opositiva e valorativa, entre o lado positivo, “o universal, o nacional, o moderno e o urbano (cidade)” e o lado negativo “o particular, o tradicional, o rural (campo)” (FROEHLICH, 1998, p. 90).

Entretanto, a pós-modernidade aparece apontando um regime de produção flexível, uma política de valorização pela descentralização, que não marca mais a oposição, mas a conciliação entre rural e urbano, entre tradicional e moderno, entre local e global.

Nesta fase, a globalização ganha espaço como estágio mais avançado do capitalismo contemporâneo, e diferentemente do que muitos imaginavam como o fim do local, é na verdade a afirmação do pluralismo e das especificidades. Isso acontece segundo Campanhola e Silva (2000) pelo que Saraceno aponta do processo de globalização, que tende muito mais a aumentar as diferenciações territoriais do que provocar a homogeneização. Nessa perspectiva, “esta havendo uma mudança com o propósito de deslocar o poder e as políticas de um arcabouço forte nacional/fraco local para um arcabouço fraco nacional/forte local” (CAMPANHOLA e SILVA, 2000, p. 17).

No âmbito de interesses voltados ao desenvolvimento local, a descentralização é enfocada nos últimos anos demonstrando mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil. Por descentralização pode-se compreender a transferência de poder para instâncias subnacionais, como os municípios ou outros órgãos locais.

De acordo com Schejtman e Berdegué (2004) a descentralização pode ser administrativa, por meio da implementação de programas e políticas públicas delegadas por funcionários locais; política, através da eleição pela população, dos poderes executivo e/ou legislativo subnacionais; e fiscal, quando o governo local apresenta algum grau de autonomia quanto aos ingressos e gastos e na arrecadação tributária.

Campanhola e Silva (2000) salientam que a descentralização torna-se a grande moda da década, passando a ser vista por alguns como importante ferramenta para o desenvolvimento rural e para a diminuição da pobreza, por outros, no entanto, é considerada como caminho para abater economias centrais, e outros ainda, julgam-na capaz de semear a democracia.

Sabanés (2002), por sua vez, aponta que a existência de uma polarização entre os estudiosos da descentralização coloca de um lado os que acreditam que o fortalecimento dos níveis subnacionais do governo podem reforçar a democracia e ampliar a eficiência alocativa no sistema do governo. E de outro lado, autores que insistem que os Estados e municípios estão marcados pelo clientelismo e ineficiência local, onde a autonomia é fonte de ingovernabilidade.

É necessário, portanto, observar que o processo de descentralização apresenta como destaca Kliksberg (1998) várias indicações favoráveis, mas também muitas dificuldades e riscos. Entre os pontos positivos, onde descentralização é vista como oportunidade, Kliksberg (1998) aponta a efetividade dos programas devido a maior aproximação das necessidades reais, permitindo abrir possibilidades maiores de dinamismo, flexibilidade e agilidade nas respostas. Além disso, a sustentabilidade dos programas, a médio e longo prazo impulsiona a articulação dos interesses das populações receptoras criando condições favoráveis para auto-sustentação.

Por outro lado, as experiências acumuladas indicam vários problemas, entre eles o grau de “transparência institucional” do processo de descentralização, que ocorre quando as funções de pós-descentralização não se mostram bem definidas entre governo central, regiões e municípios resultando em áreas de ambigüidade, e levando a geração de atritos e choques constantes. Outro desafio remete-se ao aspecto financeiro, pois o processo de descentralização pode agravar as dificuldades locais se a descentralização de serviços não for acompanhada

dos mecanismos que dispõem acesso aos recursos necessários, sem que haja uma compensação financeira. Outra dificuldade ainda refere-se à capacidade institucional e de gestão das entidades descentralizadas. Se formadas de fracas capacidades, sem um esforço sustentado em desenvolvê-las, estas entidades correm sérios riscos. Experiências de descentralização em municípios de países em desenvolvimento indicam entre outros fatores as carências de profissões orgânicas no serviço civil, sendo que este é um instrumento-chave para a realização de uma gestão eficiente (KLIKSBERG, 1998).

Apoiado em constatações de Raczynski, Kliksberg (1998) adverte ainda para o problema das pressões e práticas clientelistas, que segundo ele são mais fortes nas esferas regionais ou locais do que na esfera nacional, devido a pressões de grupos de poder que podem desviar os recursos descentralizados. Todavia, apesar destas e de outras dificuldades e riscos existentes, Kliksberg (1998) não desqualifica as promessas da descentralização.

Tendler (1998) ao investigar a experiência do bom desempenho de programas implantados no Estado do Ceará<sup>3</sup>, critica os pressupostos defendidos pelos adeptos ao processo de descentralização. Segundo a autora o forte argumento utilizado em favor da descentralização, ou seja, a justificação que o governo local é mais vulnerável aos desejos e à vigilância da sociedade civil do que o governo central foi contestado na experiência dos programas do Ceará. As explicações para o bom desempenho dos programas do Ceará indicam que a alta dedicação dos trabalhadores, o incentivo do governo a esta dedicação, além de uma variedade maior de tarefas e da maior autonomia assumida pelos trabalhadores. Estes são fatores de sucesso que o saber dominante sobre desenvolvimento considera mais naturais nos governos locais do que nos centrais, assim como nos fornecedores não-governamentais do que nos governamentais. Entretanto, tais características são observadas no caso do Ceará sem a representação de genuínos processos de descentralização de poder para os governos locais,

---

<sup>3</sup> Programas desenvolvidos durante dois governos reformistas (1987-1994) no estado do Ceará: Programa Medicina Preventiva, Programa de Geração de Emprego de Emergência, Programa de Extensão Rural, e Programa de Aquisição de Pequenas Empresas Públicas (TENDLER, 1998).

no máximo podem-se considerar processos parciais de descentralização. Assim, Tandler (1998) revela que o controle do governo central, principalmente no programa de agentes de saúde, conduziu aos mesmos resultados esperados no processo de descentralização, ou seja, instituições locais mais fortes, governos locais mais capazes, e uma sociedade civil mais desenvolvida e exigente.

Dessa forma Tandler (1998) faz uma crítica aos pressupostos implícitos no processo de descentralização e participação, indicando mais precisamente a não validade para o caso do Ceará de três pressupostos dominantes no pensamento de descentralização. Primeiro, a dinâmica de dupla via entre governo local e sociedade civil, como o melhor caminho para melhorar a qualidade do governo em geral. Segundo, que a descentralização é o melhor caminho para aperfeiçoar o governo local. E terceiro, que o governo central vai entregar o poder.

Na América Latina após um período de centralização política e econômica nos governos nacionais, inicia nos anos 80 um processo de descentralização. Entretanto, como afirma Finot (2002) o que a princípio proporcionou grandes esperanças tem apresentado na atualidade desconfiças sobre sua efetividade. Para este autor que aponta como objetivos próprios da descentralização a participação e a eficiência, uma revisão dos principais processos de descentralização na região aponta a falta de índices significativos de que a descentralização tenha gerado uma tendência generalizada da participação cidadã e incrementos importantes em termos de eficiência pública e redução da corrupção.

No Brasil desde a Constituição de 1988 observa-se um crescente processo de descentralização, principalmente de municipalização. A nova Constituição consagrou um novo pacto social entre Estado e sociedade, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, onde estados e municípios passam a ser entes federativos plenos, culminando assim com a descentralização fiscal e administrativa. Todavia, a crítica aponta um crescente repasse

de atribuições aos municípios, desacompanhado, no entanto, dos recursos correspondentes. (RUCKERT, 2005).

Reportando-se a realidade brasileira Campanhola e Silva (2000) afirmam que apesar da descentralização, mas especificamente da municipalização, ser um processo presente, este tem acontecido de modo desorganizado, com a existência de muitas lacunas não ocupadas pelas instituições, comprometendo dessa forma muitos serviços sociais por falta de coordenação e alocação de recursos. Portanto, apesar do processo de descentralização/municipalização apresentar um importante papel para o desenvolvimento local, no Brasil “a prática tem mostrado muitas dificuldades advindas de uma cultura autoritária, “clientelista” e pouco participativa” (CAMPANHOLA e SILVA, 2000, p. 21).

Após evidenciar a discussão de revalorização conceitual que a geografia e outras disciplinas aplicam atualmente sobre o termo território, e de mostrar as razões pelas quais se assume a emergência pela abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, o dinamismo dos territórios e o processo de descentralização. É possível perceber como a participação se tornou um elemento bastante valorizado na promoção do desenvolvimento. Assim, para finalizar o objetivo deste capítulo é preciso se aprofundar mais no contexto de debate sobre o qual o termo participação vem sendo focalizado.

#### 1.4 A VALORIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

A busca de definição para o termo participação leva ao encontro da literatura que aborda o assunto, demonstrando que esta, não consiste em uma definição acabada e universal. Assim, o que deve de fato ser considerado é que o termo assume significados conforme o contexto teórico em que está inserido (SIEDENBERG, 2006).

No entanto, visando uma abordagem mais aprofundada sobre o conceito de participação, é possível extrair de Demo (1999) aspectos relevantes, para não se deter a uma conceitualização vaga, que segundo este autor é muitas vezes atribuído a este termo. Primeiramente, torna-se necessário evidenciar que, para este autor “*participação é conquista* para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual” (DEMO, 1999, p 18, grifo do autor). Neste sentido, Demo (1999) coloca que participação não pode ser entendida como dádiva, pois de tal modo não seria produto de conquista, nem de autopromoção. Também não pode ser considerada como concessão, uma vez que, não é um fenômeno residual ou secundário da política social, mas ao contrário um eixo essencial. Ainda mais, não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não ocorre por descuido.

Toro e Werneck (1996) definem participação como um processo de mobilização social. No entanto, asseguram a necessidade de não considerar participação apenas como pressuposto, como condição própria e essencial de um processo de mobilização social, pois, a participação ao longo do processo cresce em abrangência e em profundidade, qualidades estas que conduzem a um resultado desejado e esperado. Portanto, a participação é ao mesmo tempo meta e meio do processo de mobilização social.

Existe na atualidade uma expressão bastante notável pela valorização da participação social nos processos de desenvolvimento. Isso pode ser observado já na publicação do Banco Mundial, em 1996, de um documento intitulado *Participation sourcebook*, o qual afirma que o Banco está tomando uma nova direção de apoio à participação. Esta nova direção parte das evidências de vários estudos que indicam que os projetos que visam combater a pobreza e promover o desenvolvimento social e que utilizam modelos participativos, apresentam

resultados bem mais eficientes que os projetos que se baseiam em estruturas hierárquicas (KLIKSBERG, 1999).

Assim como o Banco Mundial, outros organismos internacionais também assumem considerações, a partir de conclusões de estudos, da importância da participação no processo de desenvolvimento. Bandeira (1999) aborda cinco linhas convergentes de argumentação em favor da participação da sociedade civil e da articulação dos atores sociais nas ações impulsionadoras do desenvolvimento. Segundo Bandeira (1999) essas argumentações encontram-se embasadas em referências da literatura recente, principalmente nos documentos produzidos por organizações internacionais nos últimos anos.

O primeiro argumento é fundamentado na necessidade da consulta comunitária aos agentes envolvidos desde a concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos relacionados com o desenvolvimento, assegurando assim sua eficiência e sustentabilidade. O segundo argumento registra a importância de uma sociedade civil ativa na vida pública para a boa governança e para o desenvolvimento. O terceiro, traz a relação da participação com o capital social, considerado importante fator para explicar as diferenças regionais do desenvolvimento. Como quarto argumento, aparece a vinculação da participação com o fortalecimento da competitividade sistêmica. E por último, uma quinta argumentação destaca o papel da participação na formação e consolidação das identidades regionais (BANDEIRA, 1999).

De acordo com Bandeira (1999) estas vertentes argumentativas em grande parte sobrepostas apontam dois aspectos da participação. Um deles refere-se ao fato de ser um elemento essencial da própria idéia de democracia. Já o outro posiciona seu importante papel instrumental, uma vez que, a funcionalidade da participação para a articulação dos atores sociais viabiliza procedimentos de capacitação e aprendizado coletivo, fatores estes que são altamente relevantes na promoção do desenvolvimento.



Dos cinco argumentos apontados, o primeiro é o mais frequentemente utilizado. Afinal, uma das principais razões apontadas para explicar o fracasso de políticas públicas, programas e projetos de ações desenvolvimentistas é a falta de participação comunitária. A concepção e a implantação de projetos governamentais conduzidas de cima para baixo tendem a não sobreviver além das administrações de seus formuladores. Muitas vezes são substituídas por outros projetos também efêmeros levando a um constante desperdício de recursos e aumentando a descrença da população quanto à eficácia das ações do setor público (BANDEIRA, 1999).

Dessa forma, se utiliza a argumentação da participação como elemento capaz de assegurar a eficiência e a sustentabilidade das ações governamentais. Uma vez que ao proporcionar o envolvimento das comunidades, permite-se estabelecer com maior precisão as necessidades prioritárias, devido à formação de um fluxo de informações que pode ser essencial para a gestão, impulsionando a contribuição de idéias inovadoras por parte da comunidade, além de permitir uma contínua avaliação do programa implementado e de se tornar uma ação preventiva perante possibilidades de corrupção (KLIKSBURG, 1999).

Entretanto, apesar da inegável relevância da participação da sociedade civil em seus diversos atores, é preciso assinalar que existem níveis variados de participação que são utilizados como referências. Arnstein (1969) considera a existência de oito níveis de participação que são ordenados em escala crescente: a) manipulação, onde a entidade promotora busca exclusivamente apoio da comunidade em iniciativas já definidas; b) terapia, visa modificar atitudes e opiniões que possam dificultar a implementação do programa, por meio de ações de caráter educativo; c) informação, primeira etapa para a participação legítima, principalmente quando prevê mecanismos simples de feedback e que consentem em avaliar as reações da comunidade e convencer os repensáveis a fazer ajustes e adaptações; d) consulta, são recolhidos subsídios junto a comunidade para utilizar na elaboração de

características e objetivos do projeto, no entanto, a entidade promotora mantém poder de decisão final; e) apaziguamento, as situações de influência na comunidade tende a ser mais aparente do que real, apesar de investir em poder decisório as decisões são tomadas em outras instâncias; f) parceria, efetiva divisão de poder entre comunidade e entidade promotora através da negociação; g) designação de poder, apesar da entidade promotora participar do processo o poder é atribuído a comunidade; h) controle pelos cidadãos, compete à comunidade o controle do planejamento e execução, e a entidade promotora apenas o financiamento.

Souza (2004) ao elaborar uma escala dos níveis de participação popular inspira-se na classificação de Arnstein, porém assume algumas modificações. A classificação proposta por Souza (2004) também compreende oito categorias: 1) Coerção, na qual nem as aparências se mantêm, ou seja, a democracia representativa não existe ou deixou de existir; 2) Manipulação, situações onde a população é induzida a receber uma intervenção; 3) Informação, o Estado tende a possibilitar o acesso a informações sobre as intervenções planejadas; 4) Consulta, não se limita a conceder informações, mas permite-se que a população envolvida seja consultada, entretanto, não há nenhuma garantia que a opinião da população será respeitada; 5) Cooptação, a qual pode se dar de várias maneiras, como no caso em que ocorre a cooptação de líderes populares que se tornam canais participativos por onde a população é ouvida, contudo também nesta categoria a participação não é autêntica uma vez que não é de fato deliberativa; 6) Parceria, diálogo e provável transparência entre Estado e sociedade civil organizada, consiste no primeiro grau de participação autêntica; 7) Delegação de poder, o Estado abre mão de uma gama de atribuições que são destinadas ao poder da sociedade civil; e 8) Autogestão, corresponde a uma sociedade basicamente autônoma.

Fica evidente que nos níveis iniciais não ocorre de fato o processo de participação, que só vai se constituindo à medida que se caminha para os níveis finais. A partir destas

elucidações ao buscar compreender o processo de gestão participativa, assume-se nesta dissertação, a classificação proposta por Souza a fim de evidenciar se a estratégia adotada pelo Projeto Microbacias 2 conduz ao desenvolvimento de uma autêntica participação.

É importante, como observam Campanhola e Silva (2000) identificar no desenvolvimento de um processo participativo, sempre que cabível, as suas características, para poder prever possíveis distorções nos seus resultados e poder corrigi-las. Contudo, os mesmos autores alertam que apesar de haver toda uma caracterização sobre o processo participativo, seja ele qual for não existe garantia de que de fato as ações vão se concretizar, pois “participação não significa necessariamente ação” (CAMPANHOLA, SILVA, 2000, p. 27).

Muitas experiências participativas são registradas nos últimos anos mostrando vários casos bem sucedidos. Kliksberg (1999) cita três exemplos em que pode ser constatada uma autêntica transferência de poder de decisão para a comunidade. O primeiro, é o Gram Bank na Ásia, uma organização que levou o acesso ao crédito a camponeses pobres, em um processo amplo de participação, aumentando o número de seus membros de 15 mil para 250 mil em apenas dez anos. O segundo caso é o modelo de gestão participativa da Villa El Salvador no Peru, onde 250 mil pobres organizados em duas mil unidades, conseguiram em vinte anos construir 50 mil habitações, uma extensa rede de escolas e centros de saúde, melhorando assim as taxas de alfabetização e saúde, desenvolvendo também um parque industrial para microempresas<sup>4</sup>. Um terceiro exemplo é caso do orçamento participativo em Porto Alegre, que desenvolve desde 1989 um amplo sistema participativo, onde a população decide sobre os investimentos municipais, combinando participação com ação municipal descentralizada.

Bandeira (1999) ao analisar o desenvolvimento de práticas participativas visando o desenvolvimento regional no Brasil, descreve cinco experiências: a) os conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul — COREDE; b) os conselhos municipais e regionais

---

<sup>4</sup> Esta experiência foi altamente premiada pelos órgãos internacionais (KLIKSBERG, 1999).

de Desenvolvimento Sustentável do Ceará; c) as audiências públicas regionais, em Minas Gerais; d) os fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, de Santa Catarina; e) as assembleias orçamentárias microrregionais do Espírito Santo.

Dessas experiências, três fatores podem ser destacados para explicar os principais condicionantes das probabilidades de sucesso na implantação de processos participativos em escala regional. O primeiro seria a sustentação política, ou seja, um compromisso efetivo, maduro e continuado das instâncias políticas. O segundo se sustenta nas características socioculturais das regiões, que são marcadas na maioria das vezes por uma fraca tradição associativa, o que dificulta a organização e a mobilização da comunidade. E o terceiro, refere-se ao apoio institucional, principalmente no caso da experiência dos COREDE, o apoio de instituições dotadas de credibilidade como as universidades, revelou-se de importância crucial (BANDEIRA, 1999).

Segundo Bandeira (1999) após a análise de tais experiências é possível constatar que mesmos as experiências mais antigas que adotam práticas participativas voltadas para o desenvolvimento regional no Brasil, ainda estão longe de poderem ser consideradas bem-sucedidas.

Ao se reportar à realidade da profusão dos conselhos gestores no Brasil<sup>5</sup>, Abramovay (2001) revela que, por um lado os estudos sobre o tema enfatizam sempre a precariedade da participação social, assim como uma freqüente submissão a poderes locais dominantes. Por outro lado, no entanto, o simples fato da existência desses conselhos, já conduz para que se aumente o círculo social onde se travam as discussões sobre o uso dos recursos públicos. Dessa forma, apesar das dificuldades enfrentadas pelos conselhos, “é unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram” (ABRAMOVAY, 2001, p. 121).

---

<sup>5</sup> “Segundo informações do Perfil dos municípios brasileiros (IBGE, 2001), existiam, em 1999, quase 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município; 99% dos municípios brasileiros têm conselho de saúde, 91% de educação e de assistência e ação social e 71% de crianças e adolescentes” (ABRAMOVAY, 2001, p. 121).

Seja qual for a forma de organização, conselhos, associações, orçamentos participativos, audiências públicas, assembléias entre outras, é bastante notório as considerações que a participação da sociedade civil vem recebendo nos últimos anos. Ao abordar os fatores que requerem a existência de uma sociedade civil ativa e propositiva, Dagnino (2004) discute a existência de uma confluência perversa entre dois projetos distintos que recorrem à valorização da participação da sociedade civil. De um lado, está o projeto político democratizante, que se expressa por meio da criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil na discussão e na tomada de decisão das questões relacionadas com políticas públicas. E de outro, o projeto neoliberal que prega a existência de um Estado mínimo que se afasta progressivamente da sua função de garantir os direitos sociais, passando a transferir para a sociedade civil tais responsabilidades.

Neste contexto ambos os projetos, apesar das distinções e divergências, assumem um vocabulário comum além de procedimentos e mecanismos institucionais que apresentam uma similaridade significativa. Assim, as noções de sociedade civil, participação e cidadania são usuais tanto no projeto democrático quanto no neoliberal, podendo isso ser chamado de “confluência perversa”. Há, portanto, um deslocamento de sentidos, redefinindo tais noções, que são referências centrais das lutas democratizantes e, por conseguinte noções de política e de democracia. (DAGNINO, 2004).

A noção de participação, por exemplo, é central no projeto participativo democrático, no entanto, há uma re-significação da participação que se direciona também para a reconfiguração da sociedade civil. Dessa forma, o significado coletivo da participação social passa a ser substituído ou redefinido por noções de participação solidária, trabalho voluntário, responsabilidade social, que são atribuídas tanto para os indivíduos como para empresas, assumindo assim uma perspectiva privatista e individualista (DAGNINO, 2004).

Depois de levantar um debate sobre os termos desenvolvimento, território e participação torna-se importante articular a relação existente entre esses elementos como constituintes base da fundamentação teórica desta dissertação. Na relação entre desenvolvimento e território, entende-se que atualmente tanto entre os estudiosos dos aportes sobre o desenvolvimento, quanto entre as organizações nacionais e internacionais promotoras de ações desenvolvimentistas cresce as considerações na qual o território passa a ser a referência mais adequada para a viabilização do processo de desenvolvimento. Esta revalorização do território, por sua vez, permite um interesse cada vez maior pelo elemento da participação. Isso acontece já que se destina aos territórios, ou mais especificamente aos diversos atores que constituem um território, e neste caso necessariamente à população civil, a possibilidade de participar planejando e executando ações que promovam o desenvolvimento local.

O Projeto Microbacias 2 busca alcançar melhorias para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do meio rural catarinense através de uma estratégia de ação que preconiza a gestão participativa dos atores locais envolvidos. Os pressupostos que compõem a formulação do Projeto Microbacias 2, as experiências que o antecedem e influenciam no atual posicionamento, e notadamente a configuração da estratégia de gestão participativa, são as preocupações para qual consiste o próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2 - ELEMENTOS DE UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Este capítulo é formulado com a finalidade de analisar os antecedentes e a formulação da proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2. Assim sendo, em um primeiro momento busca-se fazer um resgate da evolução da noção de microbacia como unidade operacional de políticas públicas. Em seguida, são descritas sucintamente duas importantes experiências desenvolvidas em estados brasileiros: o Programa Paraná Rural e o Projeto Microbacias. Além, da relevância que estas experiências apresentam em políticas públicas que adotam a microbacia como unidade de planejamento, estas duas experiências se configuram como antecedentes do Projeto Microbacia 2. Estas experiências foram elaboradas através de uma abordagem tecnicista, porém ambas traziam na estratégia operacional aspectos relacionados à gestão participativa. Dessa forma, procura-se analisar os elementos presentes nestas experiências que de alguma forma podem ter influenciado a proposta de gestão participativa assumida pelo Projeto Microbacia 2.

Posteriormente, realiza-se uma caracterização geral do Projeto Microbacias 2, sua problemática, objetivos, componentes, estratégia técnica e operacional, buscando relacionar os pressupostos que compõem o Projeto com os elementos apontados na discussão teórica. A partir de então, se direciona mais especificamente ao sub-componente gestão participativa, fazendo uma análise dos fatores adotados na concepção de sua proposta. Demonstra-se que apesar de assumir uma proposta inovadora de gestão participativa, tal estratégia se configura como problemática, já que desconsidera os elementos de uma abordagem territorial do desenvolvimento.

Por último, este capítulo traz uma abordagem crítica sobre o enfoque teórico de desenvolvimento sustentável assumido pelo Projeto Microbacia 2. Conduzindo o debate mais precisamente para a questão da sustentabilidade social e da valorização da participação social, demonstra-se a existência de limites para a concretização dessa dimensão do desenvolvimento.

## 2.1 A EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE MICROBACIA COMO UNIDADE OPERACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A adoção da microbacia hidrográfica como uma unidade operacional para a implantação de políticas públicas tornou-se bastante difundida nos últimos anos. A aceitação desta unidade a princípio destinava-se necessariamente a busca de objetivos ambientais e econômicos, tais como a difusão de práticas e técnicas para melhorar a conservação dos recursos naturais e aumentar a produção e a produtividade. Com o passar do tempo a microbacia como locus da implementação de projetos passa a comportar também a busca pelo alcance de objetivos como aumento da renda e a melhoria das condições de vida da população nela residente, além da admissão de processos participativos.

Segundo Dorigon (1997) o conceito de microbacias surgiu nos órgãos governamentais devido à necessidade de planejar as diversas demandas da utilização da água. Posteriormente esta noção é incorporada às ciências agrárias, em um primeiro momento através da extensão rural, passando a ser adotada em seguida nos estudos científicos.

Na França no final do século XIX são registrados os primeiros trabalhos de planificação em bacias hidrográficas. Os técnicos franceses sugerem um planejamento integrado para o Rio Rhone, fazendo assim estudos científicos, levantamentos e pesquisas, que, todavia, são consolidadas em obras para a obtenção de energia elétrica, navegação e irrigação, oficializadas somente a partir de 1933. (SIMON, 1993).

Também nos Estados Unidos durante o mesmo período, desenvolvem-se experiências como a do Tennessee Valley Authority - TVA, concebido como um órgão autônomo, descentralizado e com poder decisório administrativo, visando o desenvolvimento do vale do Rio Tennessee. Na Inglaterra os conflitos de uso da água conduzem em 1974 a uma divisão do país em dez regiões, buscando assim a administração da água por meio de



responsabilidades como a conservação, a distribuição, a recreação e até mesmo a navegação. Do mesmo modo observa-se na Alemanha a criação de oito associações, com a finalidade de projetar, construir e operar sistemas de abastecimento de água (DORIGON, 1997).

Em alguns países da América Latina, a partir da década de 1940, o manejo de água passa a receber influência principalmente de relações de cooperação técnica com os Estados Unidos. Este é o caso do México, o país que foi mais diretamente influenciado, desenvolvendo estratégias de manejo em microbacias hidrográficas principalmente entre os anos de 1947 e 1960 (NAVARRO, 1999).

No Brasil, duas experiências contribuíram para o desenvolvimento metodológico do enfoque em microbacias hidrográficas. A primeira e de maior importância foi a realização do planejamento integrado para o Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo, entre 1955 e 1958, concretizado pelo Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (VICTORECTI, apud DORIGON, 1997). Uma segunda experiência também relevante foi à criação em 1948 da Comissão do Vale do São Francisco, sucedida a partir de 1974 pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) que por meio de associações em microbacias desenvolveu projetos de irrigação (NAVARRO, 1999).

Em 1965 a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, responsável em planejar, coordenar e executar estudos hidrológicos transforma-se em um marco em termos de planejamento integrado em bacias hidrográficas no Brasil (SIMON, 1993).

A importância em desenvolver planejamento em bacias hidrográficas aumenta com a criação em 1972 da Coordenadoria de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas objetivando a elaboração de um modelo de gerenciamento de recursos hídricos, adaptado as condições do país. Em 1978 forma-se do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias

Hidrográficas com a finalidade de coordenar a utilização da água, tendo como referência de gestão e planejamento da bacia hidrográfica (DORIGON, 1997).

Dessa forma a busca de uma unidade de estudo e intervenção de problemas ligados a degradação do solo e da água leva ao longo do tempo a aceitação da bacia hidrográfica, ou mais precisamente a microbacia hidrográfica, como a unidade de planejamento mais viável.

Dorigon (1997) apoiado em considerações de Freitas justifica de forma técnica como a microbacia consiste na unidade mínima de planejamento onde o meio ambiente pode ser pensado e manejado. Segundo esse autor, a terra e as águas ignoram os limites das comunidades e a degradação das terras agrícolas independe as divisões políticas e administrativas, assim como, as conseqüências das ações humanas não ficam restritas dentro das propriedades, mas sim dentro de uma área maior, ou seja, a microbacia hidrográfica. Portanto, a unidade de planejamento, que no início limitava-se a lavoura, passando então a propriedade, após a comunidade, atualmente considera a microbacia para suas ações.

É nesse sentido que a partir da segunda metade da década de 1980, a noção de microbacia passa a ser utilizada para concretizar ações de manejo de recursos naturais. A microbacia passa cada vez mais a ser percebida como um sistema complexo, que expressa interdependências ambientais, inter-relação de processos e atividades, que não ficam restritos aos limites das propriedades individuais, requerendo muitas vezes mudanças das noções mais tradicionais de território (NAVARRO, 1999).

Em escala nacional a noção de microbacia hidrográfica como base para planejamento e intervenção, ocorre em 1987 com a implantação do Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas (PNMH). Este programa tinha como objetivo promover o planejamento e a ocupação do espaço rural, buscando aumento da produção e da produtividade, elevação da renda e melhoria nas condições de vida da população rural brasileira. Com o período de execução de 1987 a 1990, o PNMH previa atuar em 4.000 microbacias em todo o país, tendo

ainda uma microbacia-piloto em cada Estado. Este programa configurou-se na ampliação de experiências de trabalhos em microbacias principalmente nos três Estados do Sul do Brasil (DORIGON, 1997).

Como metodologia operacional o PNMH propunha o respeito às diversidades dos ecossistemas brasileiros e o estímulo à participação efetiva dos agricultores em todas as etapas do planejamento tornando-os protagonistas das ações nas microbacias. Com o PNMH, pela primeira vez desenvolvem-se políticas públicas brasileiras para o meio rural, onde se inverte o fluxograma, ou seja, desta vez os problemas são levantados pelas comunidades, passando então para a análise das comissões municipais, estaduais e nacional, sugerindo uma ação tripartite (SIMON, 2003).

Dessa forma, o PNMH destacava a relevância da organização comunitária, seja através da criação formalizada da associação de agricultores, ou por meio de outros tipos de organizações, que atuavam nas microbacias como canais de comunicação dos produtores rurais, facilitando a articulação de seus interesses e a mobilização de recursos (DORIGON, 1997).

Assim sendo, os projetos elaborados pelas comunidades eram analisados sucessivamente por três comissões: a municipal, a estadual e a nacional, caminho este também percorrido pelos recursos, contratação de pessoal e pagamento de salários. A finalidade era de redirecionar as ações governamentais por meio do exercício da convergência de atividades, ou seja, da integração institucional e da concentração de esforços intelectuais, físicos e financeiros. Além disso, o PNMH visava à participação dos agricultores e organizações representativas, por meio da adesão livre e distribuição de compromissos. Para o planejamento e acompanhamento das atividades, a extensão rural de cada Estado era indicada como órgão ideal para coordenar esta função (SIMON, 2003).

Em nível de Estado é imprescindível registrar a experiência em planejamento de microbacias hidrográficas desenvolvida no Estado do Paraná, que tem seu início entre os anos de 1980 e 1984. Este período registra a implantação dos primeiros sistemas de terraceamento integrado em microbacias hidrográficas visando fazer frente aos problemas de erosão conseqüentes dos cultivos tradicionais. O Programa de Manejo Integrado de Solos e Água (PMISA) criado em 1984 pelo governo do Estado, expande para todo o Estado as iniciativas piloto em microbacias hidrográficas como unidade de planejamento e intervenção (SILVA, 1995).

Com uma metodologia considerada bastante avançada, o PMISA buscava acionar processos participativos no planejamento e execução de suas ações. A princípio a EMATER/PR elaborava um diagnóstico da realidade socioeconômica das comunidades rurais e do uso dos recursos naturais que, em um segundo momento auxiliaria na priorização das microbacias a serem trabalhadas em cada município. A EMATER, com o apoio da IAPAR esboçava as diretrizes técnicas para as intervenções nas microbacias, cabendo para os extensionistas locais a responsabilidade de definir as microbacias a serem trabalhadas e de envolver a participação dos produtores rurais, das prefeituras, empresas ligadas ao setor agrícola, cooperativas e das diversas entidades governamentais presentes no campo (SILVA, 1995).

Entretanto, apesar da consideração dada à participação dos agricultores e demais entidades do campo nas diversas instâncias de planejamento, os relatórios de avaliação do PMISA apresentaram apenas resultados quantitativos referente às intervenções físicas. O processo participativo, assim como as dificuldades diante dos conflitos originados de vários interesses sociais, políticos e econômicos envolvidos na negociação, não ganharam consideração na avaliação das ações do PMISA. Por sua vez, as avaliações realizadas apontaram que de forma geral o PMISA não atingiu mudanças significativas no sistema de produção, não conseguindo

alterar o padrão tecnológico e desta forma, não alcançando a meta conservacionista para a qual foi criado (SILVA, 1995).

A partir de 1987, o PMISA é revisto, outra estratégia é montada na direção de viabilizar uma agricultura ambientalmente sustentável, esta nova estratégia se caracteriza no Paraná Rural – Programa de Manejo das Águas, Conservação do Solo e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas. Este programa resultou de um empréstimo formalizado entre o governo do Estado do Paraná e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e foi implementado entre fevereiro de 1989 e março de 1997, com o montante de US\$ 63 milhões financiados pelo BIRD e tendo como contrapartida do Estado a soma de US\$ 83.134.600, 00 (FLEISCHFRESSER, 1997).

O Paraná Rural foi formulado tendo em vista que o principal problema em recursos naturais do Estado estava na erosão hídrica, que conduzia a degradação e perda do solo, a redução da produtividade e da produção, provocando enchentes e poluição de mananciais, e aumentando o custo do tratamento da água para o uso doméstico. Através dessa problemática o Paraná Rural surge com a intenção de recuperar, manter e até mesmo aumentar a capacidade produtiva do solo e a qualidade da água. Para tanto, é formulado com o propósito de provocar mudanças no comportamento dos agentes sociais envolvidos com a produção agrícola, sendo que estes são os principais responsáveis pelos problemas erosivos (FLEISCHFRESSER, 1999).

A estratégia técnica adotada pelo Programa, fundada na problemática da erosão hídrica centrava-se em três pontos básicos: o aumento da cobertura vegetal do solo; o aumento da infiltração de água no perfil do solo; e o controle do escoamento superficial. Para a obtenção desses intentos foram recomendadas inúmeras práticas e técnicas agronômicas que concorrem para a elevação da produção vegetal, tais como preparo de solo, calagem, rotação de culturas, adubação verde e manejo de pastagens. Para as ações fora das

unidades produtivas, em nível de microbacias foram propostas ações como as construções de barreiras, como terraceamento, condutores e adequação de estradas (FLEISCHFRESSER, 1999).

A estratégia operacional, por sua vez foi formulada tendo como objetivo estimular os produtores rurais a adotar as propostas conservacionistas e produtivas sugeridas pela estratégia técnica. Para cumprir essa finalidade a estratégia operacional propôs o envolvimento de várias entidades<sup>6</sup> e dos próprios produtores. (FLEISCHFRESSER, 1997). O Paraná Rural transferiu parte da responsabilidade burocrática e técnica aos municípios, visando congrega a participação dos diversos atores sociais envolvidos. Portanto, para coordenar os trabalhos que seriam realizados nas microbacias foram criadas comissões em nível municipal, regional e estadual (DORIGON, 1997).

Ainda na estratégia operacional foi criado o Fundo de Manejo, Conservação do Solo e Controle da Poluição que tinha como objetivo apoiar financeiramente os produtores rurais que não tinham condições materiais, a adotarem as práticas e técnicas recomendadas para suas propriedades. Na busca de promover trabalhos conservacionistas, pressupondo também a necessidade de integração de práticas na propriedade e entre as propriedades, o Fundo podia ser aplicado tanto para obtenção de tecnologias e interesses individuais como coletivos (FLEISCHFRESSER, 1999).

A aplicação do Fundo destinava-se, em princípio a todo o Estado, no entanto foram estabelecidos critérios para definir as regiões prioritárias<sup>7</sup>. Dessa forma, para a racionalização da aplicação do Fundo, as 24 microrregiões homogêneas do Estado do Paraná foram

<sup>6</sup> Foi prevista a participação da Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) assim como as empresas a ela vinculadas, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-PR), o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) além de instituições federais e municipais, como o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e as prefeituras municipais. Também foi prevista a participação da iniciativa privada por meio das empresas de planejamento agrícola e assistência técnica e das cooperativas (FLEISCHFRESSER, 1997).

<sup>7</sup> Silva (1999) critica os critérios adotados pelo Paraná Rural para a organização territorial, principalmente na divisão das três grandes regiões, aponta a existência de um certo determinismo geográfico, o qual confere a natureza um papel dominante sobre a conformação espacial da sociedade. Portanto, as prioridades do Programa são determinadas pelas condições de solo, cobertura vegetal, hidrologia, recebendo as questões de estrutura socioeconômica uma consideração pormenorizada.

incorporadas em sete mesorregiões, e em uma escala de prioridade que ia de 1 a 7 (FLEISCHFRESSER, 1997). É importante destacar que os parâmetros de regionalização assumidos, indicam de forma quase que exclusiva a priorização das áreas agrícolas mais férteis e dinâmicas do Estado, ou seja, as regiões Norte e Extremo-Oeste (FLEISCHFRESSER, 1999). Estas regiões foram definidas como de alta prioridade por apresentarem uma agropecuária modernizada, com um padrão tecnológico intensivo em capital e com o predomínio de culturas temporárias, principalmente de soja. As regiões de média prioridade foram definidas como o Centro e o Extremo Noroeste do Estado, e as regiões de baixa prioridade ocupavam a parte leste do Estado (SABANÉS, 2002).

Observando os resultados do Paraná Rural de forma generalizada há muitos autores que consideram esta experiência como bem sucedida. Tal comprovação advém da análise dos resultados quantitativos, ou seja, número de microbacias beneficiadas, número de produtores e a área total a ser coberta, número de práticas adotadas, que indicam segundo Navarro (1999) que todas as metas principais estipuladas foram ultrapassadas. Também Sabanés (2002) ao avaliar o Programa afirma que seus resultados superam os objetivos originais em relação à implementação de técnicas produtivas-conservacionistas por parte dos agricultores envolvidos. Para Fleischfresser (1999) os resultados positivos alcançados principalmente sobre o solo, as águas e a produtividade agrícola indicam indiretamente que a estratégia operacional adotada pelo Programa é adequada.

O Paraná Rural, portanto, configurou-se através de uma estratégia que tinha como finalidade alterar a base técnica de produção, considerada inviável, por um padrão sustentável de produção agropecuária. Todavia, é imprescindível ressaltar como lembra Fleischfresser (1997), que a estratégia técnica adotada pelo Programa remete-se apenas em um ajuste no uso de técnicas e práticas, com o intuito de torná-las menos degradantes e poluidoras e, portanto

mais conservacionistas. O que, contudo não significa um rompimento do padrão tecnológico atual, nem mesmo implica a promoção de sustentabilidade no meio rural.

Ao assumir um fundamento tecnicista para tratar o desenvolvimento rural, Silva (1995) critica o Programa Paraná Rural por considerar que a estratégia técnica possa gerir o bem-estar do agricultor e da sua família. Segundo esse autor o Paraná Rural demonstra uma fragilidade em sua concepção que só poderia ser resolvida por meio da substituição da perspectiva tecnicista por outra que leve em consideração a influência muitas vezes decisiva dos fatores socioeconômicos na apropriação dos ganhos dos produtores.

O Paraná Rural consistiu em uma experiência inspiradora para outros programas e projetos que foram sendo formulados e implementados em outros estados brasileiros. Navarro (1999) é até audacioso em afirmar que a experiência paranaense inaugura um “padrão de projeto”, já que serve de modelo, principalmente quanto ao aspecto de definição de seus componentes formadores. Esta é realidade do Projeto Microbacias, implantado no Estado de Santa Catarina<sup>8</sup>, que se apóia fortemente em fundamentos observados na experiência paranaense.

Em Santa Catarina a microbacia como unidade de ação operacional, é assumida pela primeira vez em 1986 através do Programa de Conservação e Manejo Integrado do Solo e da Água, que se tornou o antecessor direto do Projeto Microbacias. O Projeto de Recuperação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas no Estado de Santa Catarina, mas conhecido como Projeto Microbacias/BIRD, foi implementado de 1991 a 1999. Este resultou de um acordo entre o Estado de Santa Catarina e o Banco Mundial, tendo um orçamento total de US\$ 70.000.000, sendo que, deste total 50% proveio da contrapartida estadual.

---

<sup>8</sup> Cabe aqui destacar que a noção de microbacia hidrográfica como unidade de planejamento, passa a ganhar forte interesse em Santa Catarina após as enchentes catastróficas de 1983 e 1984. Várias ações passaram a ser realizadas com a finalidade de prever e controlar o problema das cheias. Entre essas ações, em 1984, houve a excursão de um grupo de técnicos, a pedido do Secretário da Agricultura, ao Estado do Paraná, o objetivo da visita era observar em algumas microbacias os trabalhos de conservação do solo (DORIGON, 1997).



O Projeto Microbacias tinha como objetivo aumentar a produção, a produtividade e a renda da propriedade agrícola, proporcionando aos produtores rurais de Santa Catarina a adoção de práticas sustentáveis de manejo de conservação de solo e água (TAGLIARI, 1996). Diferentemente das propostas recomendadas no Paraná Rural onde se predominou as práticas mecânicas, no Projeto Microbacias a ênfase se recai sobre a cobertura dos solos, isto devido às características típicas dos ambientes rurais catarinenses. Para tanto, a fim de aumentar a renda dos agricultores e preservar a capacidade produtiva dos recursos naturais, o Projeto Microbacias tinha três objetivos específicos: o aumento da cobertura vegetal dos solos; a melhora da infiltração de água nos solos; e o controle no escoamento superficial (SABANÉS, 2002).

Em sete anos de projeto, pretendia-se recuperar e conservar a capacidade produtiva dos solos e controlar a poluição ambiental em 520 microbacias hidrográficas, ocupando 1,8 milhões de hectares, ou seja, 25% das terras agrícolas distribuídas em 203 municípios catarinenses e envolvendo 81 mil famílias rurais beneficiadas (TAGLIARI, 1996).

Tanto o manual técnico quanto o manual operativo do Projeto Microbacias foram inspirados no Programa Paraná Rural. O manual técnico sofreu significativas adaptações, isso devido às condições locais já que os tipos de atividades agropecuárias, o tipo de solos, o relevo mais acentuado, entre outras características catarinenses difere das paranaenses. Entretanto, o manual operacional não apresentou grandes alterações em relação ao documento do Paraná Rural (NAVARRO, 1999).

O Projeto Microbacias foi estruturado em oito componentes<sup>9</sup>: pesquisa agrícola; mapeamento, planejamento e monitoramento do uso do solo; extensão rural; programa de incentivo ao manejo e conservação do solo e controle da poluição; obras de controle da erosão ao longo das estradas rurais; desenvolvimento florestal e produção de recursos naturais; administração, monitoramento e avaliação do projeto; e o componente treinamento.

Entre os componentes do Projeto é interessante destacar o componente extensão rural, que tinha por finalidade assessorar os agricultores das microbacias para a elaboração e execução de planos de manejo e conservação de solo. O Projeto estabelecia que os extensionistas locais da EPAGRI deveriam responsabilizar-se pela constituição inicial de uma associação formal de produtores em cada nova microbacia. Juntamente com um extensionista específico lotado no escritório regional da EPAGRI, o extensionista local e a associação, apoiados no Manual Técnico sobre Manejo e Conservação de Solo, deveriam preparar um plano participativamente aprovado por toda a microbacia. Para a efetivação do empréstimo o Projeto estabelecia a criação de um Comitê de Coordenação, aprovado pelo Banco e do qual faziam parte entidades estaduais e privadas. Este Comitê era responsável em aprovar o Plano Anual de Trabalho em nível municipal, regional e estadual e de instituir a função de cada órgão, as metas dos extensionistas, o planejamento para os técnicos, além dos custos e da origem dos recursos (DORIGON, 1997).

Outro componente relevante que merece destaque é o Programa de Incentivo ao Manejo e Conservação do Solo e Controle da Poluição Ambiental (PROSOLO). Foi criado um Fundo de Conservação do Solo com a intenção de executar esse componente. Este Fundo

---

<sup>9</sup> A responsabilidade de executar os componentes ficava a cargo da Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina S. A (EPAGRI) e de outras entidades como a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), a Fundação de Amparo à tecnologia e ao Meio Ambiente (FATMA), o Departamento de Estradas e Rodagem (DER), além do apoio da Universidade Federal de Santa Catarina/Centro de Ciências Agrárias, e do Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina (ICEPA). O Projeto também contava com a participação de diversas entidades privadas, como as fumageiras, as indústrias de carne e as cooperativas, e da parceria com as diversas prefeituras municipais, sindicatos, etc. (TAGLIARI, 1996).

tinha como objetivo quatro propósitos básicos: a) motivar os agricultores para adoção de modernas técnicas de manejo de água e do solo; b) melhorar a qualidade de água dos rios, que são utilizadas para o abastecimento das populações rurais; c) concretizar por meio de uma fonte de financiamento com ajustes de critérios e limites o PROSOLO e o Programa de Incentivo para a Conservação do Solo iniciado em 1987 em 17 microbacias; d) reduzir ao longo da implementação do Projeto os subsídios destinados à conservação (TAGLIARI, 1996).

Os critérios de seleção estabelecidos para o Fundo, determinavam que 70% dos agricultores da microbacia deveriam estar comprometidos com a proposta a ser implementada. Após selecionar a microbacia o técnico deveria elaborar um diagnóstico da propriedade, informando o uso atual do solo, tipo e composição, estado conservacionista e profundidade do lençol freático, para em seguida elaborar juntamente com o agricultor o Planejamento Individual da Propriedade (PIP). Este planejamento continha o remanejamento do uso do solo e todos os melhoramentos e investimentos que deveriam ser executados pelos agricultores (SANTA CATARINA, 1999).

O PROSOLO financiava subprojetos coletivos e individuais, dando prioridade maior para os coletivos. Uma parte apenas do subprojeto era financiada pelo PROSOLO, devendo o agricultor ou o grupo de agricultores se responsabilizarem em pagar a diferença. Esperava-se uma redução progressiva do incentivo financeiro baseando-se no fato de que o sucesso dos primeiros empreendimentos seria capaz de motivar a adoção das práticas nas propriedades e microbacias vizinhas (DORIGON, 1997). Os agricultores beneficiados por este componente foram em sua grande maioria mini, pequenos e médios, seguindo critérios de renda bruta e área, além, é claro, de pertencerem a uma microbacia prioritária (SABANÉS, 2002).

O Relatório Final de Implementação, afirma que Projeto Microbacias caracterizou-se como uma das mais importantes experiências de desenvolvimento rural em áreas com sérias

limitações, quanto a tamanho, declividade e fertilidade, com níveis de degradação bastante avançados, acarretados pela concentração da exploração suína. A mostra do sucesso desta experiência se confirmou com constates visitas de excursões de outros estados e países que visitaram Santa Catarina para analisar “*in loco*” a estratégia adotada, além da participação, como consultores de técnicos do projeto em outros países que desenvolveram projetos semelhantes (SANTA CATARINA, 1999).

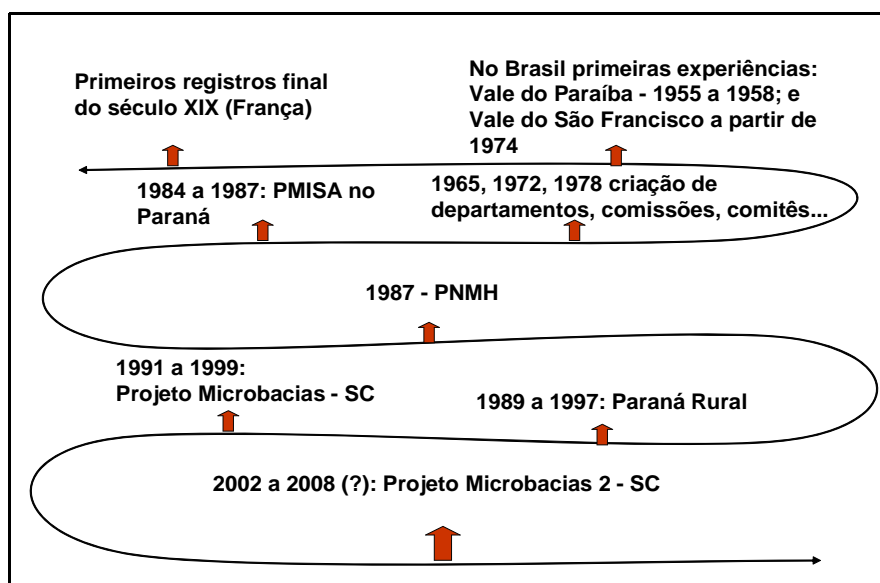
Conforme os resultados finais apresentados, as recomendações de práticas integradas, uso e manejo do solo, adotadas pelos agricultores conduziram a um aumento da produtividade das principais culturas. Quanto aos impactos ambientais, os principais resultados apontaram entre outras ações, mudança na percepção dos agricultores quanto ao processo de erosão, que era inexistente em 26,8% das propriedades em 1991 e passou para 59,2% em 1998, assinalando uma redução do processo erosivo. Os principais resultados e impactos sociais são demonstrados por ações como o estímulo que o Projeto proporcionou através da formação de grupos para a aquisição de máquinas e com a organização e treinamento de comissões de microbacias, que estimularam o exercício de cooperação entre os agricultores (SANTA CATARINA, 1999).

Apesar dos resultados ambientais e produtivos mostrarem importantes avanços nessas áreas, os resultados sociais são bem menos expressivos, e neste aspecto o Projeto Microbacias demonstrou a necessidade de repensar as estratégias até então adotadas. Afinal o Projeto Microbacias se configurou por meio de uma abordagem estritamente tecnicista, onde os fatores sociais são considerados de importância secundária. Segundo Simon (1996) embora a metodologia do Projeto considere um certo número de variáveis sócio-ambientais, está longe de atender a totalidade das dificuldades sociais existentes no meio rural. Para esse autor apesar de ser inegável a eficiência alcançada pelas práticas no controle da erosão, ainda assim é preciso considerar o enfoque estritamente tecnicista pelo qual o Projeto concede os

problemas no campo. O autor ainda aponta para o continuísmo dos serviços tradicionais de extensão, que mesmo alegando a existência de um novo paradigma, continuam exercendo o papel de transmissão dos interesses dominantes.

Para dar continuidade ao Projeto, em 2002 inicia-se no estado de Santa Catarina o Projeto Microbacias 2. Este novo Projeto apresenta grandes inovações que se caracterizam em uma proposta de desenvolvimento para meio rural catarinense através de três vertentes: a econômica, a ambiental e a social. Todavia, o grande avanço que o Projeto Microbacias 2 apresenta em relação aos seus antecedentes consiste na busca da implantação de uma estratégia de gestão participativa. Porém, apesar de conceder relevantes considerações aos aspectos sociais, continua-se adotando nesta nova versão, a microbacia como unidade de planejamento e ação.

Portanto, a adoção da microbacia hidrográfica como unidade operacional passou ao longo dos tempos de um lócus de implementação de projetos que visavam atingir problemas econômicos e ambientais, a comportar também a busca por objetivos sociais tais como a promoção de processos participativos (Quadro 1).



Quadro 1: A evolução da noção de microbacia como unidade operacional  
Org.: Roselaine Matykevycz, 2008.

Depois desta longa explanação que registra a evolução da microbacia hidrográfica como unidade operacional, e da abordagem mais detalhada de duas importantes experiências nacionais é preciso se direcionar mais especificamente sobre os processos participativos. Por conseguinte busca-se analisar aspectos que fazem parte do Programa Paraná Rural e do Projeto Microbacias que podem ter culminado posteriormente na proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2.

## 2.2 ANTECEDENTES DA PROPOSTA DE GESTÃO PARTICIPATIVA

Tanto o Programa Paraná Rural como o Projeto Microbacias configuraram-se por meio de uma abordagem tecnicista, com objetivos que almejavam o aumento da produtividade e da produção através do uso de técnicas e práticas sustentáveis de manejo de conservação do solo e da água. Os resultados finais dessas duas experiências, que tiveram como unidade de planejamento e ação a microbacia hidrográfica, indicam o alcance das metas iniciais previstas. Entretanto, outros aspectos, que mesmo não sendo centrais nestas experiências, contribuem para evidenciar elementos que passam a receber maior atenção em iniciativas futuras. Este é o caso da gestão participativa, que aparece na estratégia operacional do Programa Paraná Rural e também recebe algumas considerações na proposta do Projeto Microbacias. Portanto, considerando a forte influência que o Paraná Rural exerceu sobre o Projeto Microbacias, que por sua vez, implicou diretamente no enfoque do Projeto Microbacias 2, cabe aqui ressaltar ações antecedentes, que de alguma forma direcionaram para um maior interesse das políticas de desenvolvimento pelo processo de gestão participativa.

Primeiramente, dirigindo-se ao Programa Paraná Rural, serão analisados aspectos da gestão participativa relacionados à estratégia operacional e a eleição da microbacia como unidade de planejamento e ação.

A escolha da estratégia operacional adotada pelo Programa Paraná Rural pressupunha segundo Fleischfresser (1999) uma gestão amplamente participativa, uma vez que visava partir da esfera estadual, congregando o municipal e o federal, além de representantes das entidades privadas e organizações civis das comunidades localizadas na área das microbacias trabalhadas. Para esta autora que aponta o alcance de resultados positivos do Paraná Rural principalmente sobre o solo, as águas e a produtividade agrícola, a gestão participativa assumida pelo Programa em sua implementação consiste em uma das principais razões de tais alcances.

Esta gestão incorporada pelo Programa encontra similaridade conforme as considerações de Fleischfresser (1999) com as atuais modelagens das *policy networks*, já que procura desenvolver um arranjo institucional ao promover a participação das entidades locais e dos produtores tanto na definição quanto na operacionalização das ações a serem desenvolvidas nas microbacias. Dessa forma para Fleischfresser (1999) os resultados alcançados pela estratégia operacional estão relacionados aos estímulos, à participação dos diversos agentes locais, de cada microbacia, onde as decisões e ações, antes restritas ao poder público, apresentam-se a partir de então descentralizadas. Estes aspectos são relevantes conforme a autora, pelo fato de dar continuidade aos trabalhos, uma vez que em geral, após a implementação de programas de grande porte, executados com recursos externos, o encerramento das ações estatais compromete a continuidade e a eficácia dos investimentos e trabalhos alcançados. Portanto, ao congregando diversos agentes do poder público, da iniciativa privada, de entidades representativas dos produtores rurais e dos próprios produtores surge a oportunidade de organização em torno de objetivos de conservação ambiental, de produção e

de continuidade dos trabalhos, que passariam a ocorrer então independentemente da intervenção estatal do momento (FLEISCHFRESSER, 1999).

Também destacando a importância que o processo de descentralização e participação apresenta para a sustentabilidade das ações do Paraná Rural, Navarro (1999) afirma que apesar, e ele frisa bem isso, de ser advinda de uma decorrência da lógica técnica, as evidências empíricas demonstram em diferentes situações, que o esforço de organização social, que estimula a cooperação entre os beneficiários não se esgota muitas vezes nos limites do Paraná Rural, mas introduz comportamentos novos de inserção na vida social e pública de pequenas localidades e até municípios. Este autor também enfatiza que no Paraná Rural ao se compartilhar a mesma estratégia técnica para os diversos agentes envolvidos, criou-se um consenso técnico que foi difundido entre os beneficiários, não permitindo muitas dúvidas e levando a uma “coerção positiva” sobre os meios de agir, as metas e as relações apontadas pelos operadores locais, o que se mostrou decisivo nos casos de sucesso do projeto<sup>10</sup>.

Portanto, tanto Fleischfresser quanto Navarro demonstram que o processo de gestão participativa adotado pelo Programa configurou-se como favorável. Fleischfresser aponta a comprovação dessas evidências pelo alcance dos resultados tecnológicos produtivistas atingidos, por conseguinte, analisa a gestão participativa como forma de alcançar a melhora desses resultados. No entanto, a autora não se preocupa em apontar qualquer constatação do processo de gestão participativa em si, vendo-o apenas como um mecanismo que tem a função de produzir bons resultados na adoção de práticas e técnicas impulsionadas por diversos atores envolvidos. O desempenho da ação desses diversos atores envolvidos não se torna preocupação de análise para a autora. Por outro lado, Navarro ao considerar como positivo a gestão participativa adotada pelo Programa, relata que esta foi pensada exclusivamente sobre

---

<sup>10</sup> Apesar da importância desta “unidade de compreensão” é preciso notar um ponto pouco discutido sobre este aspecto, isto é, o caso do alcance de uma unanimidade de consenso conduz a um aspecto negativo, já que o que o Programa propunha mais a ampliação de práticas e técnicas conservacionistas, mas sem exigir uma redução do uso de agroquímicos, evitando assim por um lado, a colisão de interesses devido à participação no projeto de técnicos privados, vendedores desses insumos, mas por outro lado, atingindo de forma pouco expressiva o objetivo de controle da poluição química (NAVARRO, 1999).



uma lógica técnica, mas que, entretanto, acabou resultando em algumas situações, em estímulo a cooperação e a organização social dos atores sociais envolvidos, promovendo assim uma mudança de comportamento<sup>11</sup>.

Há, contudo, algumas críticas com relação a real possibilidade de desenvolvimento da gestão participativa assumida pelo Programa. Para Silva (1995) a fórmula de participação do Paraná Rural permite um planejamento sistêmico da intervenção, entretanto, apresenta um desafio devido à tamanha disparidade de interesses que tem que administrar. Buscar a planificação conjunta do desenvolvimento a partir das microbacias, por meio da mobilização de diferentes atores sociais como pequenos produtores, fazendeiros, empresários, prefeitos, comerciantes cooperativas, etc. parece ser uma tarefa árdua para a intervenção pública. É difícil entender, neste universo sistêmico, quais são os interesses próprios dos pequenos produtores, é difícil também, avaliar o espaço de decisão que estes pequenos produtores movem dentro das comissões gerenciadoras. É preciso ainda considerar que os grupos de produtores das microbacias são plurais e que seus representantes atuam conforme as relações de poder aí estabelecidas. Todavia, os pequenos produtores podem ser favorecidos no Paraná Rural pelo fato que o planejamento estratégico é elaborado para cada microbacia, o que pode transmitir assim mais segurança aos interesses e vocações destes pequenos produtores (SILVA, 1995).

Considerando a gestão participativa, é necessário observar os resultados alcançados pelas Comissões municipais, regionais e estadual criadas pelo Programa. Neste contexto Silva (1995) ressalta apoiado na Avaliação Intermediária do Paraná Rural, que os resultados não mostram uma atuação eficiente das comissões criadas. Resultados satisfatórios, ou seja, a comprovação da atuação das Comissões de forma mais significativa só podem ser observados

---

<sup>11</sup> É interessante citar a experiência do município de Chopinzinho, no Sudoeste do Paraná. “Trata-se de um caso paradigmático que evidencia a formação de uma relação virtuosa entre o processo desencadeado pelo ‘Paraná Rural’, profissionais de alta competência técnica (e motivados ao extremo) e a construção de uma arquitetura social e institucional que, gradualmente, vem impulsionando este município para tornar-se referencial para, pelo menos, toda a região Oeste e Sudoeste daquele Estado” (NAVARRO, 1999, p. 89).

na região de alta prioridade. Porém, é preciso destacar que para essa região de alta prioridade foi alocado o maior volume de recursos do Programa, além, é claro, de esta região apresentar um caráter de produção mais capitalista, profissionais mais preparados e o interesse de diversos atores mais interligados. Isso tudo permitiu maiores possibilidades de uma participação mais efetiva nas comissões, o que conseqüentemente levou a uma maior adoção de práticas conservacionistas e produtivas.

A adoção da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação no Programa Paraná Rural também merece algumas observações já que é o lócus onde se buscou desenvolver o processo de gestão participativa.

Relacionando diretamente ao fator gestão participativa Fleischfresser (1999) assinala que as microbacias hidrográficas como unidades naturais que são, em função da dinâmica das águas que apresentam, tendem a induzir e pressionar a realização de ações conjuntas, como, por exemplo, a adoção integrada do terraceamento entre as propriedades. De tal modo torna-se possível que os agentes envolvidos com a produção formem seus próprios arranjos e consigam obter benefícios devido a sua integração às ações desenvolvidas pelas políticas públicas conservacionistas/produtivas.

Portanto, para a autora a gestão participativa só tem importância dentro do Paraná Rural enquanto meio de promoção para o alcance de uma maior adoção de técnicas e práticas conservacionistas para o solo e para água, que por sua vez, tenderão a elevar a produção e a produtividade.

Sabanés (2002) que faz uma análise comparativa entre o Paraná Rural e o Projeto Microbacias alega que a eleição da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação foi estratégica. Isso porque, se concentrou em uma unidade física os esforços de todos os participantes dos projetos, estimulando a participação dos agricultores, a integração das

instituições, reduzindo os gastos operacionais, e os riscos e racionalizando a aplicação de recursos financeiros.

Essas observações positivas da utilização da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação no Paraná Rural, apesar de apontar alguns aspectos sociais, baseiam-se de forma praticamente exclusiva em aspectos técnicos e produtivistas. Tal evidência é destacada por Navarro (1999) que afirma que o Paraná Rural “ao ser lançado, apontando a microbacia como *lócus* privilegiado e central do conjunto de ações, os objetivos eram ainda essencialmente técnico-agronômicos” (NAVARRO, 1999, p. 41, grifo do autor). Mas, segundo esse autor embora originalmente o Programa fosse focado exclusivamente no ângulo agro-ambiental, sendo que as aberturas ao processo participativo fossem destinadas exclusivamente para garantir a sustentabilidade destas ações agro-ambientais, aos poucos foram se ampliando também as possibilidades de um esforço social.

Esta visão é contrariada por Silva (1995) que assinala que a adoção da microbacia hidrográfica como unidade territorial básica de planejamento confunde o êxito da adequação ecológica da produção do Paraná Rural com a sua efetividade limitada na organização sócio-econômica do espaço. O autor também alega que a adoção da microbacia em substituição as comunidades tradicionais cria novos parâmetros principalmente para o trabalho de extensão rural, pois se tem o abandono de reuniões comunitárias e de todo um trabalho coletivo promovido pelas políticas de desenvolvimento rural do Estado que começam então a ser realizados dentro do alcance estrito das microbacias hidrográficas.

Segundo Silva (1995) o Paraná Rural representou avanços significativos por assumir um caráter sistêmico e não setorial, e por promover uma articulação institucional entre as diversas agências sem demonstrar conflitos visíveis quanto à formulação dos objetivos e das estratégias de ação. Contudo, conforme este autor, o Paraná Rural define que o desenvolvimento rural é incrementado mediante um adequado aproveitamento dos recursos

naturais. Porém, por mais que a agricultura sustentável possa ajustar problemas ecológicos da tecnologia e até mesmo aumentar os índices de produtividade, ainda assim é insuficiente enquanto política de desenvolvimento, já que não consegue superar as limitações de ordem sócio-econômica que são mais aparentes nos pequenos produtores e nas regiões menos prioritárias.

O Paraná Rural, como já mencionado exerceu forte influência no Projeto Microbacias, implantado no Estado de Santa Catarina na década de 1990, e que teve como seu sucessor direto o Projeto Microbacias 2. Neste sentido, é necessário trazer alguns apontamentos que foram direcionados ao Projeto Microbacias e que de alguma forma incidem sobre os pressupostos de formulação do Projeto Microbacias 2. De forma geral procura-se analisar os fatores que indicaram a necessidade de um próximo projeto conter elementos para o desenvolvimento de uma gestão participativa mais efetiva.

O Projeto Microbacias planejou para a execução das metas estabelecidas, o envolvimento de várias entidades públicas e privadas (EPAGRI, CIDASC, FATMA, DER, prefeituras, cooperativas, agroindústrias, etc.). Desta forma, cabia a responsabilidade de execução dos componentes a estas variadas instituições conforme a função que cada qual exercia. Entretanto, como demonstra Simon (2003) o que houve de fato foi uma fraca integração entre essas instituições, sendo que a execução de grande parte dos componentes foi realizada pela extensão rural (EPAGRI).

Para Dorigon (1997) a EPAGRI conseguiu construir e difundir uma rede que consolida a noção de planejamento e intervenção em microbacias, todavia, a participação de algumas entidades não ocorreu como previsto. A FATMA, por exemplo, não assumiu de maneira efetiva o seu trabalho na área ambiental, e as agroindústrias e cooperativas participaram de forma limitada e diferenciada, e mesmo a pequena participação inicial foi se reduzindo com a implantação do Projeto. Assim, a responsabilidade sobre caiu principalmente

sobre a EPAGRI e as prefeituras, sendo que estas últimas exerceram um papel maior que o previsto, já que tiveram que assumir a assistência técnica, contratando técnicos por meio de convênios e complementando a assistência, uma vez que o técnico responsável não conseguia dar conta de todas as atividades.

Deste modo os rumos do Projeto passam a receber grande influência das prefeituras, o que consiste em uma das principais causas da grande diversificação de desempenhos encontrados nos municípios. Em grande parte dos municípios a organização de Comissões de Microbacias ou de Conselhos de Desenvolvimento Rural não aconteceu e, portanto, não houve um envolvimento de forma representativa dos diversos atores, principalmente dos agricultores, ficando assim as decisões do Projeto na dependência dos interesses do prefeito (DORIGON, 1997).

Quanto ao componente Extensão Rural de responsabilidade da EPAGRI é possível trazer alguns apontamentos importantes levantados pelo relatório final. (SANTA CATARINA, 1999). Primeiro, houve uma fase de planejamento, onde era elaborado um Plano de Manejo da Microbacia trabalhada, este plano, no entanto serviu mais como plano básico de trabalho para o extensionista do que como elemento provedor de desenvolvimento da microbacia. Este plano foi elaborado sem a participação das famílias moradoras da microbacia e, portanto, não retratava os anseios desta população. Além disso, o material criado pela Unidade de Mapeamento, mapas e estudos, não foi suficientemente utilizado pelos extensionistas, devido à falta de conhecimento e/ou capacitação dos mesmos.

O Plano de Manejo da Microbacia deveria ser elaborado pela Comissão de Microbacias, esta por sua vez, era para ser composta por pessoas indicadas pelas próprias famílias rurais. Essas Comissões, no entanto, não tiveram a devida participação almejada, é possível afirmar que as ações destas comissões ficaram muito distantes de um real processo de gestão participativa. A partir de 1996, estando o Projeto ciente deste problema, os

extensionistas e as Comissões de Microbacias receberam treinamento na área específica de Planejamento Participativo. (SANTA CATARINA, 1999).

Todas essas evidências vieram indicar que em um novo projeto, a elaboração do Plano de Manejo da Microbacia deve buscar a participação de todos os atores das comunidades envolvidas, e que os membros das Comissões de Microbacias precisam ser capacitados através de cursos de dinâmica de grupo, planejamento participativo, desenvolvimento de lideranças e organização do produtor (SANTA CATARINA, 1999).

Também o Planejamento Individual de Propriedade (PIP), um levantamento da distribuição do uso atual da terra, do uso de práticas conservacionistas e da condição ambiental da propriedade, por meio do qual eram feitas as recomendações das práticas conservacionistas, demonstrou a necessidade de alterações. Mesmo apresentado mudanças fundamentais quanto ao manejo do solo e da água e o controle da poluição dentro das propriedades e na microbacia, os PIPs foram considerados complexos. Para um projeto futuro indicou-se a necessidade do planejamento de propriedades, ser realizado de forma mais simplificada, ou seja, basicamente através de um levantamento da situação e o plano de ação, abrangendo assim, aspectos socioeconômicos e ambientais (SANTA CATARINA, 1999).

Da mesma forma que para o Plano de Manejo da Microbacia, para o PIP, também se passa a recomendar que em um próximo projeto, esse planejamento ocorrerá com a efetiva participação das famílias rurais.

Outro apontamento que é interessante destacar sobre o componente Extensão Rural, é a questão da organização dos produtores rurais. Foram formados 7.761 grupos de agricultores, especialmente para a aquisição e o uso coletivo de máquinas e equipamentos. A constituição destes grupos e as ações conjuntas nas comunidades vieram a desapertar, segundo as avaliações finais, o espírito de coletividade. Contudo, é preciso lembrar que foi uma forte ação de grupos e não uma forte ação na organização comunitária, isso ocorreu pela falta de

preparo dos extensionistas na área de Planejamento Participativo, no início do Projeto. Posteriormente, com a avaliação de meio termo, o Projeto buscou solucionar esse problema capacitando seus extensionistas nesta área. Este treinamento resultou em um impacto muito positivo, fato este que também incentivou o direcionamento da importância da capacitação em gestão participativa em um projeto futuro (SANTA CATARINA, 1999).

De tal forma, a partir das considerações levantadas, é possível admitir que o Programa Paraná Rural e o Projeto Microbacias assumiram em suas estratégias de ação aportes de um processo de gestão participativa, que por um lado, demonstrou-se nos resultados finais como um processo com muitas falhas. Mas, por outro lado, tais experiências vieram a valorizar a necessidade de impulsionar ainda mais a questão da gestão participativa em programas e projetos futuros. Essa preocupação pode ser observada na formulação do Projeto Microbacias 2, que surge com um direcionamento mais alinhado para uma proposta de gestão participativa mais efetiva.

### 2.3 GESTÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO (NÃO) TERRITORIAL

Esta seção busca analisar mais especificamente o Projeto Microbacias 2, registrando a ênfase que este destina aos aspectos relacionados a gestão participativa, e ao mesmo tempo os limites que surgem, uma vez que, o Projeto não se configura em uma abordagem de desenvolvimento territorial.

O Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PRAPEM/ Projeto Microbacias 2, consiste em uma continuação ampliada do Projeto Microbacias (implantado de 1991-1999). Com um período de execução previsto para seis anos (2002-2008) <sup>12</sup> o Projeto conta com 41% dos recursos financeiros subsidiados pelo

---

<sup>12</sup> Órgãos Executores do Projeto Microbacias 2: Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural - SDR (Coordenação), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI, Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina - ICEPA e Fundação do Meio Ambiente – FATMA.

Estado de Santa Catarina e 59% pelo Banco Mundial, totalizando US\$ 105,5 milhões. O Projeto Microbacias 2 busca incorporar uma estratégia de ação ambiental, econômica e social direcionada para amenizar os problemas existentes no meio rural catarinense.

Pode-se dizer que o Projeto Microbacias 2 congrega elementos da estratégia atual, ou seja, da visão mais recentemente difundida na discussão sobre desenvolvimento. Nesta nova fase as instituições financiadoras de projetos, programas ou políticas de desenvolvimento, como é o caso do Banco Mundial, direcionam sua atenção não apenas a esfera econômica, mas também demonstram preocupação com temas ambientais e sociais.

Diferentemente do Projeto Microbacias que se consolidou através de uma abordagem centrada especificamente em ações técnicas produtivistas que tinham como finalidade amenizar impactos ambientais, o Projeto Microbacias 2 é formulado com objetivos que visam reduzir a pobreza e melhorar a gestão dos recursos naturais. Portanto, é possível evidenciar que as preocupações abordadas pelo Projeto Microbacias 2 refletem a estratégia atual, onde o alvo principal das atenções passa a ser a pobreza. Porém, a novidade está, sobretudo, na forma como se procura atingir a pobreza, na qual o Estado é considerado como ativador do processo, e a sociedade civil e demais atores locais passam a ganhar poder de planejar e executar ações que sejam capazes de promover o desenvolvimento local.

Durante os últimos anos a qualidade de vida no meio rural catarinense vem diminuindo intensamente. Diante de tal realidade o Projeto Microbacias 2, visando melhorar a qualidade de vida desta população, identificou os principais problemas agrupando-os em quatro grandes conjuntos (Figura 1). A descrição a seguir sobre a problemática levantada fundamenta-se na concepção geral do Projeto elaborada em dezembro de 2001 (SANTA CATARINA, 2001).

Embora o Projeto Microbacias tenha alcançado avanços significativos na direção da redução dos problemas ambientais do meio rural catarinense, ainda assim é possível observar

---



que o grau de degradação dos recursos naturais no Estado ainda é grande. As causas desta degradação podem ser constatadas pela quantidade insuficiente de água, por sua baixa qualidade, e pela diminuição da biodiversidade. Estes impactos negativos sobre os recursos naturais constituem a primeira das problemáticas levantada pelo Projeto Microbacias 2.

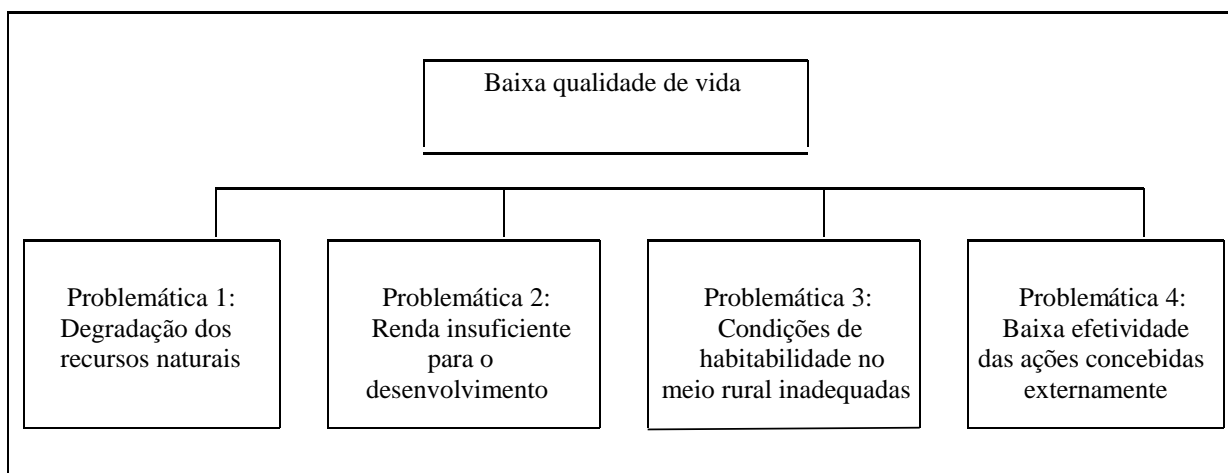


Figura 1 – Santa Catarina – Causas da baixa qualidade de vida no meio rural.  
Fonte: SANTA CATARINA, 2001.

A segunda problemática, a renda insuficiente, é observada principalmente na agricultura familiar, nos pequenos produtores, que apresentam um quadro crescente e contínuo de empobrecimento e exclusão. Este quadro se agrava devido a condições externas e internas desfavoráveis. As condições externas podem ser expressas pelo contexto atual de economia estabilizada diante da competição internacional, pelo atual preço do “commodities”, que apresentam uma previsão de contínuo declínio dos preços, e pela concentração da produção de algumas cadeias produtivas, como as de suínos, aves e leite. Já, entre as condições internas desfavoráveis estão os recursos escassos dos pequenos produtores, que possuem em geral pequenas áreas de terra, localizadas em terrenos pouco propícios a mecanização, além de insuficientes políticas de apoio governamental.

Portanto, neste contexto, as pequenas propriedades rurais não geram renda suficiente, em consequência principalmente de três causas: a) sub-ocupação de mão-de-obra ocasionada pela sazonalidade e ociosidade, pelas poucas oportunidades de emprego nas propriedades

rurais e poucas oportunidades de empregos não-agrícola rural e urbano; b) atividades agrícolas das pequenas propriedades que geram pouca renda; e c) baixa apropriação do preço final dos produtos pelos pequenos produtores.

Outra problemática evidente na realidade do meio rural catarinense consiste nas condições desfavoráveis de habitabilidade de muitos de seus moradores, apresentando uma infra-estrutura social familiar e comunitária inadequada, o que necessariamente implica na redução da qualidade de vida desta população.

Por último, o Projeto Microbacias 2 identifica outra problemática que tem grande poder de efeito no espaço rural de Santa Catarina, a baixa efetividade das ações concebidas externamente. Através dos resultados do Projeto Microbacias constatou-se que apesar do alcance das metas físicas programadas, no que se refere à participação e ao protagonismo da população não houve avanços satisfatórios. Isto decorre, por um lado, da baixa participação das famílias rurais nas decisões das ações que lhes dizem respeito, tal fato acontece apesar do número de fóruns de participação ter aumentado nos últimos anos. E por outro lado, do despreparo dos atores sociais para o enfoque da sustentabilidade.

É interessante observar que esta preocupação que o Projeto Microbacias 2 demonstra em buscar o aumento da qualidade de vida também retrata a ênfase que nos últimos anos esta questão tem recebido. Pois, segundo Faladori (2002) se antes o paradigma da relação entre pobreza e meio ambiente era de garantir as futuras gerações um ambiente melhor, e a qualidade de vida era considerada apenas um meio para alcançar este objetivo. Nos últimos anos uma mudança de paradigma aponta que os objetivos principais não devem ser em garantir uma natureza melhor para as futuras gerações, mas em promover o desenvolvimento humano, uma vez que, o aumento da qualidade de vida se converteria em um melhor relacionamento com o meio ambiente.

Assumindo esta visão, o Projeto Microbacias 2 segue as colocações mais recentes, onde se considera a necessidade de combater a pobreza e a degradação ambiental por meio da atuação em diferentes frentes de ação: meio ambiente, renda, moradia, educação, etc.

Nesse sentido o Projeto Microbacias 2 aponta como seu objetivo geral:

Contribuir para aumentar a inserção dos agricultores familiares periféricos e em transição no processo de desenvolvimento, através da preservação e conservação dos recursos naturais, do aumento da renda, da melhoria das condições de habitabilidade e de aumento da efetividade das ações, no estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2001, p.25).

E como objetivos específicos:

- 1) Preservar, recuperar e conservar os recursos naturais, através de:
    - diminuição das oscilações dos fluxos nos cursos d'água;
    - melhoria da qualidade da água; e
    - aumento da biodiversidade.
  - 2) Aumentar a renda, através de:
    - criação de oportunidade de ocupação de mão-de-obra;
    - aumento da apropriação do preço final dos produtos pelos pequenos agricultores; e
    - melhoria de sistemas de produção.
  - 3) Melhorar as condições de habitabilidade no meio rural, através de:
    - melhoria de habitações; e
    - melhoria de saneamento básico.
  - 4) Aumentar a efetividade das ações, através de:
    - preparo das pessoas para o enfoque da sustentabilidade; e
    - aumento e melhoria dos espaços de participação.
- (SANTA CATARINA, 2001, p.25).

Para cumprir com tais objetivos o Projeto Microbacias 2 foi composto de quatro componentes e dez sub-componentes (SANTA CATARINA, 2002a):

1- Componente: Organização de Desenvolvimento Institucional

Sub-componente: Capacitação

Sub-componente: Educação Ambiental

Sub-componente: Extensão Rural

Sub-componente: Pesquisas e Estudos

Sub-componente: Assistência Técnica ao Programa de Ajuste Fiscal do Estado

2- Componente: Inversões Rurais

3- Componente: Gestão Ambiental

Sub-componente: Apoio à Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas

Sub-componente: Corredores Ecológicos e Unidades de Conservação

4- Componente: Administração, Monitoramento e Avaliação

Sub-componente: Administração do Projeto

Sub-componente: Monitoramento e Avaliação

Sub-componente: Gestão Participativa

Portanto, o Projeto Microbacia 2 assume em sua proposta de ação elementos do atual debate sobre desenvolvimento, uma vez que demonstra interesse pelas variáveis econômica, social e ambiental, visando de forma geral melhorar a qualidade de vida da população rural. Todavia, apesar de registrar relevantes avanços diante das experiências anteriores, o atual Projeto apresenta limitações. Estas se definem necessariamente ao fato do Projeto não se configurar em uma abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, ao desconsiderar a existência de aspectos específicos presentes em cada território, elementos históricos, culturais, espaciais, sociais, que por sua vez tendem a influenciar fortemente no processo de desenvolvimento.

Afinal, mesmo apresentando diferenças em sua concepção, a estratégia de implementação do Projeto Microbacias 2 incorpora muitas ações adotadas no Projeto anterior, embora em muitos casos com certos reajustes. Para começar assume-se a mesma unidade de planejamento e ação, a microbacia hidrográfica.

Quando o Projeto Microbacias ainda estava sendo executado, uma equipe de profissionais denominada Grupo Tarefa – BIRD 2<sup>13</sup> passou a discutir uma nova proposta de projeto que veio a viabilizar-se posteriormente no atual Projeto. O Banco Mundial que estava norteando o trabalho desta equipe definiu que no novo Projeto seriam trabalhadas duas grandes questões: a pobreza rural e o meio ambiente. A dúvida da época, que ocupava espaço

---

<sup>13</sup> O Grupo Tarefa - BIRD 2 formado por uma equipe de profissionais da EPAGRI, ICEPA e CIDASC foi nomeada em outubro de 1995 pelo Secretário do Desenvolvimento Rural do Estado. Em dezembro deste ano recebeu a Missão do Banco Mundial (DORIGON, 1997).

nas discussões tanto da Missão do Banco Mundial quanto da equipe responsável em elaborar o novo Projeto, estava na possibilidade de tratar a pobreza rural tendo como unidade de planejamento e intervenção a microbacia hidrográfica (DORIGON, 1997).

Apesar das preocupações iniciais, o Projeto Microbacias 2 foi aprovado tendo como unidade de planejamento e intervenção a microbacia hidrográfica. Assim sendo, previu-se inicialmente que o Projeto Microbacias 2 fosse executado em 50% das microbacias existentes no Estado, o que seria cerca de 880 microbacias hidrográficas, alcançando uma área estimada de 3,6 milhões de hectares. Presumia-se que aproximadamente 105.000 famílias rurais fossem beneficiadas diretamente pelo Projeto (SANTA CATARINA, 2002a).

Foram definidas as seguintes categorias de população rural, existentes no meio rural catarinense e que seriam trabalhadas nas microbacias: empresários rurais, agricultor familiar consolidado, agricultor familiar em transição, agricultor familiar periférico, famílias com predominância de renda não-agrícola, empregados rurais (assalariados), volantes e favelados rurais, indígenas e cafuzos (SANTA CATARINA, 2001).

Nesta nova versão o Projeto Microbacias 2 define a priorização das microbacias e serem trabalhadas através dos indicadores de pobreza rural e degradação ambiental. Dessa forma, apesar do Projeto ser desenvolvido em todo o Estado, seus esforços são dirigidos para regiões e municípios mais economicamente deprimidos, concentrando-se assim nas microbacias com maior número de produtores pobres. No entanto, as áreas críticas de degradação ambiental, especialmente em relação à qualidade da água, também são consideradas um critério de peso importante para a seleção dos municípios e microbacias.

Assim sendo, embora priorize uma abordagem socioeconômica, não se restringindo mais intensamente aos aspectos técnicos/producionistas/ambientais, como o seu antecessor, o Projeto Microbacias 2, ao continuar adotando a microbacia hidrográfica como unidade de ação e planejamento, apresenta limitações. Pois, ainda que, como aponta Silva (1994) em

relação à exploração do meio físico a microbacia se consolide como uma unidade de planejamento competente, o mesmo não se pode declarar nas questões sociais, visto que surgem aí limitações devido à dificuldade de observar as realidades locais.

De tal modo, estas limitações registradas no Projeto resultam da adoção de um enfoque de desenvolvimento que desconsidera os aspectos territoriais, ou seja, cria-se uma unidade de operacionalização que ignora aspectos endógenos, relações sociais e espaciais. Esta problemática se intensifica já que o Projeto Microbacias 2 apresenta como principal diferencial, a ênfase ao desenvolvimento de um processo de gestão participativa. É preciso questionar, portanto, como conduzir a efetivação de um processo de gestão participativa desconsiderando as relações sócio-espaciais já existentes?

A problemática levantada pelo Projeto Microbacias 2, ou seja, a diminuição da qualidade de vida da população rural catarinense, como já foi apontado, apresenta entre suas causas, a baixa efetividade das ações concebidas externamente. Nesse contexto, visando atingir mais especificamente essa problemática, definiu-se a gestão participativa como um sub-componente do Projeto, atribuindo-lhe o objetivo geral de:

Aumentar e melhorar o nível de participação dos diversos atores sociais envolvidos no planejamento, gestão e execução das atividades do Projeto e estimular a organização da população rural, visando a melhoria da sua qualidade de vida (SANTA CATARINA, 2002b, p.6).

E tendo como objetivos específicos:

- Sensibilizar e capacitar as famílias rurais para a autogestão comunitária, visando a sua organização em torno de interesses comuns;
- Ampliar a integração e as parcerias entre o Projeto e as instituições governamentais, não governamentais, associações comunitárias e outras organizações; e
- Criar condições materiais que facilitem a participação da população rural nas atividades do Projeto (SANTA CATARINA, 2002b, p. 7).

De uma forma mais precisa é possível afirmar que o Projeto propõe a criação de organismos de gestão visando garantir a paridade entre os beneficiários e as entidades executoras, quanto a níveis de decisão do Projeto, ampliação da capacidade deliberativa e

manutenção da autonomia decisória. Para a concretização da estrutura deliberativa foram formadas comissões descentralizadas no estado, na região, no município e nas microbacias.

Nas microbacias o Projeto deveria iniciar com a formação do Grupo de Animação da Microbacia (GAM), este grupo teria que ser constituído por uma liderança formada pelos próprios moradores da microbacia, e apoiada pelo extensionista local. A formação deste grupo é considerada um dos pilares para a gestão participativa, já que recebe a função de sensibilizar e mobilizar as famílias rurais na elaboração e implementação participativa de um plano de desenvolvimento para a microbacia trabalhada.

Quando os moradores da microbacia já estivessem sensibilizados, conhecessem bem os objetivos e as diretrizes do Projeto Microbacias 2, seria então o momento da criação da Associação de Desenvolvimento da Microbacia (ADM). Esta associação deveria ser formada por moradores da microbacia eleitos democraticamente. Cabendo a ADM juntamente com as unidades executoras a responsabilidade pela elaboração, gestão e execução do Plano de Desenvolvimento da Microbacia. A formação da ADM é considerada condição necessária para a inclusão da microbacia no Projeto (ICEPA, 2005).

O Plano de Desenvolvimento da Microbacia teria que resultar de um processo de planejamento participativo, flexível e integrado a experiência de desenvolvimento já vivenciada pelas famílias rurais da microbacia. Por sua vez, este plano deveria ser integrado ao plano de desenvolvimento municipal, podendo, desta forma, servir de modelo para as microbacias não trabalhadas pelo Projeto (SANTA CATARINA, 2002b). Destarte, é preciso destacar que o Projeto permite que haja uma flexibilidade na implementação dos componentes e seus respectivos sub-componentes, ou seja, para que conforme a situação encontrada em cada microbacia trabalhada possa-se dar mais ênfase a um ou a outro objetivo.

É inevitável, todavia, perceber que por mais que o Projeto proponha um Plano de desenvolvimento, que deve ser condizente com a experiência de vivência da população, ao

adotar a microbacia como unidade de operacionalização, corre-se o risco de não respeitar a organização territorial existente. Afinal, ao almejar um processo de gestão participativa é preciso tomar muito cuidado ao delimitar a unidade espacial.

Souza (2004) traz uma contribuição importante ao abordar as preocupações referentes à base espacial de organização do processo participativo.

Se as unidades espaciais de referência forem meros produtos da aplicação de critérios pretensamente objetivos (de critérios econômico-sociais até os limites de bacias de drenagem), definidos *top-down*, de cima para baixo, certamente elas serão, sob o ângulo das relações sociais, menos ou mais ‘artificiais’ (SOUZA, 2004, p. 371, grifo do autor).

Tal evidência pode ser claramente identificada no Projeto Microbacias 2, uma vez que, além de assumir a microbacia como unidade espacial para o desenvolvimento do processo participativo, a priorização das microbacias é feita pelos técnicos e não pela população envolvida. Projetaram-se reuniões a nível municipal para a escolha das microbacias que seriam trabalhadas, onde se deu abertura à participação dos diversos atores locais, e, sobretudo das famílias rurais.

Entretanto, por se tratar de uma unidade física, técnica, e ao assumir como critérios para escolha, o socioeconômico com 60% do peso e o ambiental com 40% (SANTA CATARINA, 2002c), desconsiderando, portanto, aspectos culturais e de organização territorial, pode-se dizer que trata de uma definição determinada de cima para baixo.

Além disso, a implantação do Projeto deve acontecer em uma microbacia com cerca de 120 famílias, para que seja possível a realização do trabalho de um facilitador a cada duas microbacias trabalhadas. Ao estipular um número de famílias para serem beneficiadas, surge-se o risco de fragmentar uma comunidade, um território, ou mesmo de abranger em uma microbacia comunidades, territórios diferentes. A existência deste e de outros riscos quando se adota uma unidade espacial “artificial” para o desenvolvimento de processos participativos são apontados por Souza (2004).



E, sendo ‘artificiais’, vários riscos se apresentarão: o risco das pessoas não se identificarem com as fronteiras e limites propostos; o risco de tradições de organização territorial dos próprios ativismos sociais serem solenemente desprezadas; o risco de ‘lugares’ e mesmo territórios densos de legitimidade serem seccionados, esquartejados, ou ao contrário, serem agrupados para formarem unidades espaciais intersubjetivamente (isto é, do ponto de vista da população) heterogêneas; o risco de unidades espaciais serem muito grandes, dificultando os deslocamentos a pé e exigindo, dos pobres, deslocamentos por transportes coletivo, onerando-os. Se o que se deseja é facilitar e estimular a participação popular, torna-se evidente que correr esses riscos é suicídio. (SOUZA, 2004, p. 371).

O Projeto Microbacias 2 determina também a criação de organismos de gestão com função deliberativa. Para o gerenciamento do Projeto em nível municipal precisaria ser criada dentro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) a Comissão Coordenadora Municipal (CCM) que funcionaria como uma Câmara Setorial de Microbacias. A CCM deveria apresentar um caráter deliberativo e ser representada em 50% dos seus componentes por moradores das microbacias trabalhadas e 50% pelas entidades executoras. Além disso, o Projeto sugeriu que a representação dos moradores das microbacias fosse formada em sua maioria por representantes do público-meta do Projeto. Caberia a CCM a função de abordar questões referentes às microbacias trabalhadas, permitindo a ligação com o plano municipal e a integração com as entidades executoras, estabelecendo assim um fórum de discussão local. Projetos de até R\$ 5.000,00 deveriam ser aprovados pela CCM (SANTA CATARINA, 2002b).

No âmbito regional o gerenciamento do Projeto necessitaria ocorrer por meio da formação da Comissão Coordenadora Regional (CCR), constituída pelas associações de microbacias e entidades executoras. Esta comissão teria por finalidade a formação de um fórum para planejar especificidades regionais, avaliar e acompanhar o Projeto na região, articular a política regional, possibilitar a interação dos projetos técnicos das entidades executoras, sugerir mudanças, estratégicas e metodológicas, entre outras ações. Quanto aos seus representantes, definiu-se que a cada representante das entidades executoras precisaria haver também um representante das associações de microbacias. São as associações de

microbacias que escolhem seus representantes. A CCR seria incumbida à aprovação de projetos entre R\$ 5.000,00 e R\$ 50.000,00 (SANTA CATARINA, 2002b).

Em nível estadual foi prevista a constituição da Comissão Coordenadora Estadual (CCE) tendo como responsabilidade as normas e parâmetros gerais do Projeto, a definição de critérios para alocação de recursos e a execução de seminários de monitoramento e avaliação. A CCE deveria ser composta por representantes das associações indicados pelas unidades regionais, sendo um representante das associações para cada representante das entidades executoras. A esta comissão pertenceria a responsabilidade de aprovar projetos com valor superior a R\$ 50.000,00 (SANTA CATARINA, 2002b).

Para o alcance dos objetivos do Projeto Microbacias 2 foram previstos desde a fase inicial, a capacitação tanto dos executores como dos beneficiários. Todavia, a ênfase maior deveria ser dada ao treinamento de métodos participativos que pudessem incluir todos os membros de entidades envolvidas no processo de tomada de decisões (BANCO MUNDIAL, 2002).

O projeto Microbacias 2 representa certamente um avanço em políticas públicas de desenvolvimento rural para o estado de Santa Catarina, e pode-se dizer, porque não, também para o país. Diferentemente de seus antecessores, o atual Projeto assume uma abordagem que considera de forma mais intensa os aspectos sociais, não se restringindo mais ao enfoque produtivista e ambiental. Esta visão, como já foi relatada reflete o momento atual de discussão e prática sobre o termo desenvolvimento. Seu grande diferencial, entretanto, está na promoção de um processo de gestão participativa que permite aos envolvidos no Projeto, sobretudo, as famílias rurais, atuar como protagonistas de ações para o desenvolvimento local.

Todavia, apesar de certos avanços, continua-se adotando elementos na estratégia de ação do Projeto que podem conduzir a proposta de gestão participativa prevista a muitas limitações. Este é o caso, já discutido, da unidade de operacionalização assumida, a

microbacia hidrográfica, mas, também da própria base teórica que fundamenta os princípios do Projeto. Afinal, já foi possível registrar que tais limitações aparecem, uma vez que, o contexto de planejamento e ação do Projeto Microbacias 2 ignora os elementos de uma abordagem territorial do desenvolvimento. De tal modo, a seguir se fará uma abertura para discutir a fundamentação teórica admitida pelo Projeto Microbacias 2, ou seja, o enfoque de desenvolvimento sustentável e sua relação com a participação social.

#### 2.4 UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Projeto Microbacias 2 fundamenta-se em uma estratégia ambiental, econômica, social e política, assumido assim, uma visão de desenvolvimento sustentável.

O seu enfoque e suas ações estão baseados na prudência ecológica, na eficiência econômica e na justiça social e sustentados pela ampliação e consolidação da democracia e participação dos beneficiários nas várias etapas de implementação do projeto (SANTA CATARINA, 2002a, p. 2).

Ao buscar a melhoria da qualidade de vida da população rural, o Projeto opta por uma abordagem multidimensional, pois, acredita-se que isoladamente nenhuma das três dimensões, ambiental, econômica e social podem conduzir ao alcance deste objetivo. Além disso, somam-se a estas três dimensões a busca da democracia e da participação, que são consideradas ao mesmo tempo como um fim e um meio para atingir o desenvolvimento sustentável (SANTA CATARINA, 2001).

Sem a pretensão de trazer todos os aspectos que a discussão sobre desenvolvimento sustentável envolve a seguir se fará de forma sucinta alguns apontamentos sobre este debate, levando em questão mais especificamente os elementos relacionados à afirmação da gestão participativa neste debate.

Foi mais precisamente nos anos setenta do século XX que se deu início a discussão sobre os efeitos da degradação ambiental. A princípio o conceito de desenvolvimento

sustentável surgiu com o nome de ecodesenvolvimento, sendo resultado da polarização de visões opostas entre crescimento econômico e meio ambiente, publicadas no relatório do Clube de Roma. De um lado, estavam os possibilistas culturais ou “tecnocêntricos” radicais, para os quais o processo de crescimento econômico por si mesmo era capaz de eliminar as desigualdades sociais, e que o impacto ecológico seria inevitável e irrelevante perante os benefícios alcançados. Por outro lado, encontravam-se os deterministas geográficos ou “ecocêntricos” radicais, que consideravam que o meio ambiente oferece limites absolutos ao crescimento econômico e, portanto, a humanidade estaria no rumo da catástrofe se continuasse com o ritmo de exploração dos recursos naturais (ROMEIRO, 1999).

Com a realização da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Homem, em 1972 em Estocolmo, com a emissão do Relatório de Brundtlandt em 1987, e a efetivação de várias conferências mundiais que passaram a ser realizadas, o debate sobre as questões referentes a meio ambiente e desenvolvimento se intensificaram cada vez mais. De tal modo, ao longo dos anos vem sendo formulada uma grande variedade de concepções a cerca do enfoque de sustentabilidade do desenvolvimento.

Frey (2001) faz uma análise das diversas concepções, dando ênfase ao modelo político-administrativo, do papel do Estado e do potencial democrático envolto nas variadas concepções. Para tanto, o autor faz uma análise partindo da consideração do fator estimado como crucial em cada concepção para a promoção do desenvolvimento sustentável, e assim define três abordagens.

A primeira abordagem, denominada de econômico-liberal de mercado, confia que as forças de auto-regulação do mercado são capazes de conduzir automaticamente ao uso racional dos recursos naturais. Para as concepções dessa abordagem o crescimento econômico é visto como condição para o alcance da sustentabilidade ambiental. A segunda abordagem, designada como ecológica-tecnocrata de planejamento, direciona a atenção

principal para a dimensão ecológica, ajustando desenvolvimento econômico com preservação dos recursos naturais. Nesta abordagem a intervenção estatal por meio de planejamento, é considerada imprescindível para diminuir ou impedir os efeitos nocivos dos processos de crescimento econômico, ou mesmo atingir os distúrbios ou perdas já existentes. E por último, a abordagem política de participação democrática, para qual a própria sociedade civil deve ser considerada como ator principal rumo ao desenvolvimento sustentável. Para esta terceira abordagem a crescente desilusão com o potencial transformador do Estado, e busca de uma alternativa para o livre mercado como modelo único capaz de tomar decisões sobre os rumos do desenvolvimento, leva a participação popular a tornar-se peça fundamental da política ambiental (FREY, 2001).

Como os problemas ambientais mais graves atingem mais fortemente a população mais pobre, estes problemas mais precisamente se revelam como problemas sociais e de distribuição. Portanto, conforme esta última abordagem, os problemas sócio-ambientais não dependem do alcance de um crescimento econômico ou de uma compreensão científica e um planejamento adequado, mas da superação de problemas de distribuição e justiça social. E assim sendo, trata-se de uma questão distintamente política. Neste sentido, busca-se que o planejamento seja não somente orientado pelas necessidades da população, mas também conduzido por ela. O que significa que é preciso descentralização do processo de decisão e uma democracia mais participativa (FREY, 2001).

Frey (2001) defende que a melhor forma de garantir a sustentabilidade é capacitando a sociedade civil e os grupos tradicionalmente marginalizados para que possam defender e sustentar em longo prazo um projeto de desenvolvimento. Para que isso ocorra o Estado tem um papel importante como ativador e facilitador do processo de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, é possível admitir que o Projeto Microbacias 2 configura-se em uma abordagem política de participação democrática, por conferir importantes preocupação

sociais, e, principalmente, por atribuir a própria sociedade civil a função de planejar e executar ações rumo ao desenvolvimento sustentável.

Entretanto, apesar desta abordagem política de participação democrática se mostrar, de certa forma, “viável” na busca da sustentabilidade ambiental e socioeconômica, é imprescindível admitir que este tema apresente uma discussão muito mais abrangente e polêmica. Com o propósito de adentrar um pouco mais neste debate, é interessante trazer aqui mais algumas considerações.

Faladori e Tommasino (2000) ao fazerem uma análise da evolução do conceito de desenvolvimento sustentável nos últimos trinta anos, definem três grandes eixos nos quais as variadas posições e os diversos autores podem ser alinhados. O primeiro grupo é constituído pelos que acreditam que a sustentabilidade é exclusivamente ecológica, ou seja, os problemas ambientais se limitam à degradação e contaminação do meio ambiente. Um segundo grupo seria formado pelos que adicionam a sustentabilidade ecológica a questão da pobreza, vista através de agravantes como a fome, inadequadas condições de habitação, água potável, sistemas de saúde, etc. Entretanto, a pobreza é considerada como causa da sustentabilidade ecológica, sendo que o interesse em tratar da pobreza se resume em essa ser um elemento que afeta a sustentabilidade ecológica. Desta forma, consiste em uma sustentabilidade social limitada, pois se restringe em ser uma ponte para análise da sustentabilidade ecológica. O interesse está presente somente nas relações técnicas entre os pobres e o uso dos recursos naturais, não fazem parte do interesse de discussão às relações sociais que geram a pobreza. Este grupo representa a posição de desenvolvimento sustentável defendida pelos organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial, havendo é claro certas distinções entre eles. E o terceiro grupo, denominado pela visão de “co-evolução entre sociedade e natureza”, considera que a sustentabilidade social é de interesse por si própria. Neste sentido, para a

análise da problemática ambiental tanto a perspectiva técnica quanto a perspectiva das relações sociais devem ser consideradas.

De acordo, com Faladori (2002) os conflitos em torno das três dimensões do desenvolvimento sustentável, se intensificam mais à medida que se discute a sustentabilidade social. A sustentabilidade ecológica é a que mostra os menores conflitos, apesar apresentar dificuldades de medição. Quando se refere à sustentabilidade econômica, os desacordos começam a se apresentar mais fortes. Afinal, se a sustentabilidade econômica fica restrita ao crescimento econômico e a eficiência produtiva, como o crescimento ilimitado defendido pelo sistema capitalista pode ser compatível com a sustentabilidade ambiental? Assim, para os defensores ortodoxos da economia ecológica, o crescimento deve ser zero, o que na verdade seria a negação do capitalismo. Já para os representantes mais brandos da economia ecológica, o desenvolvimento sustentável viria apenas com a correção dos processos produtivos.

Todavia, é o conceito de sustentabilidade social o que tem causado maiores polêmicas teóricas e que tem mudado mais o seu conteúdo durante os últimos trinta anos. A partir da década de 60, quando surgem as preocupações com a degradação ambiental até meados da década de 90, a visão hegemônica de sustentabilidade social admitia a hipótese de “círculo vicioso”. Nesta hipótese os pobres são considerados como agentes e vítimas dos problemas ambientais, e a saída para romper com essa condição seria o desenvolvimento econômico (FALADORI, 2002).

Em meados a fim da década de 90, baseando-se em reflexões críticas da forma como era tratada a sustentabilidade social, formula-se uma nova hipótese que ficou conhecida como “duplo caminho”. Esta coloca a necessidade de desenvolver ao mesmo tempo diferentes frentes de combate à pobreza, ou seja, políticas de emprego, moradia, educação, etc. O

aumento da qualidade de vida passa a ser visto como objetivo a ser perseguido, e não apenas como meio para alcançar a sustentabilidade ecológica (FALADORI, 2002).

Pode-se afirmar que o Projeto Microbacias 2 se traduz em uma intervenção formulada através de uma hipótese de “duplo caminho”. Procura-se elevar a qualidade de vida da população rural por meio de diferentes caminhos, que, por sua vez, visam conduzir a sustentabilidade social. Mas, será que este rumo de intervenção pode de fato conduzir a uma sustentabilidade social?

Para Faladori (2002) esta hipótese de “duplo caminho”, assim como a anterior, de “círculo vicioso”, não pode levar de fato a sustentabilidade social, já que não atua sobre as causas, ou seja, não busca alterar as relações sociais de produção.

Neste debate sobre sustentabilidade social, segundo Faladori (2002) a questão da participação social torna-se a temática mais interessante. Guivant (2002) aponta que a difusão nas últimas duas décadas de análises e avaliações de projetos de desenvolvimento, tem indicado o sucesso dos métodos participativos. O que resulta na presença deste termo na linguagem de muitas agências de desenvolvimento, ONG's, órgãos governamentais e agências de desenvolvimento internacional. Para esta autora, a propagação e o consenso em torno do conceito de participação está ligado diretamente ao conceito de sustentabilidade.

A eficiência do elemento participação social no processo de sustentabilidade do desenvolvimento recebe posições diferenciadas. Para Frey (2001) capacitar a sociedade civil e os grupos tradicionalmente marginalizados para que se tornem responsáveis em defender e sustentar um projeto de reforma do processo político, consiste na melhor forma de alcançar a sustentabilidade. Dessa forma, segundo esse autor, para alcançar o desenvolvimento sustentável dentro da perspectiva democrática é necessário, além da agilização do Estado, enquanto instância iniciadora, organizadora e moderadora, a participação ampla da população. Competem principalmente aos municípios estimular a participação e o engajamento cívico,



que serão por sua vez, imprescindíveis para o fortalecimento de uma consciência ecológica e para a implantação de um modelo de desenvolvimento mais adequado às necessidades de uma sociedade sustentável.

Por outro lado, há críticas sobre as possibilidades limitadas do enfoque de sustentabilidade social e mais precisamente da participação social. Faladori (2002) defende esta posição, para ele, embora tenham ocorrido avanços importantes tanto no meio teórico, onde o conceito de participação social foi se transformando de uma simples participação informativa para o que atualmente se designa de empoderamento e de governança, quanto na implementação de práticas onde podem ser observadas melhorias locais de alto impacto sobre a população. Apesar desse progresso, para o referido autor, a atuação se restringe sobre as conseqüências e não sobre as causas, ou seja,

(...) o desenvolvimento sustentável continua basicamente atrelado a um desempenho técnico, dentro das regras do jogo do sistema de mercado capitalista, sem atingir nem questionar as relações de propriedade e apropriação capitalistas, que geram pobreza, diferenciação social e injustiça (FALADORI, 2002, p.112.).

No caso do Projeto Microbacias 2, a democracia e a participação, ou mais precisamente o elemento de gestão participativa, representa um objetivo adicional a ser perseguido. Pois, é acrescentado aos três fatores originais do desenvolvimento sustentável, o ambiental, o econômico e o social, como uma meta a ser alcançada, e também como um meio para atingir os outros objetivos. Enfim, cabe ao componente gestão participativa a função de sustentabilidade das ações, ou seja, a responsabilidade de dar continuidade para as ações à medida que a atuação governamental diminui.

Assim sendo, fica a cargo do componente gestão participativa, ou mais precisamente do aumento da participação popular e da organização social, a responsabilidade em promover ações para combater os problemas ambientais, econômicos e sociais existentes em cada microbacia.

Busca-se melhorar a qualidade de vida da população residente na microbacia através de apoios financeiros em projetos de melhoria da habitação e de renda, além de projetos com enfoque ambiental. Estas estratégias contribuem certamente para melhorar em certos aspectos as condições de vida da população rural, entretanto, elas agem para amenizar a problemática, e não para resolvê-la, uma vez que não visam atingir as causas. Além disso, toda a responsabilidade em tomar frente e mudar a problemática local é lançada para a comunidade, para os atores locais, mais precisamente para o público alvo, a população mais pobre.

Por outro lado, não se pode deixar de enfatizar que ao não considerar os fatores específicos que envolvem cada microbacia, aspectos socioeconômicos, culturais, históricos, espaciais, enfim ao não assumir uma abordagem territorial do desenvolvimento, a proposta de gestão participativa apresenta-se bastante comprometida.

Ao fim deste capítulo é possível admitir que a proposta de gestão participativa formulada pelo Projeto Microbacias 2 resulta de aportes sobre a valorização de processos participativos que a discussão teórica do primeiro capítulo já registrou. Por outro lado, esta proposta também deriva da própria evolução de experiências em intervenção pública que adotaram a microbacia como unidade de operação. A gestão participativa do Projeto Microbacias 2 acaba se configurando, no entanto, como uma estratégia inovadora e até mesmo bastante arrojada. Todavia, na sua própria formulação, ao assumir certos posicionamentos como a escolha de uma unidade física para o desenvolvimento de suas ações, e a adoção de um enfoque de desenvolvimento sustentável, tende-se a surgir fatores limitantes para o desenvolvimento do processo. No terceiro e último capítulo pretende-se investigar a partir do caso das microbacias trabalhadas no município de Três Barras como a proposta de gestão participativa procedeu à constituição deste processo.

### **CAPÍTULO 3 - O PROJETO MICROBACIAS 2 EM TRÊS BARRAS/SC**

Este capítulo visa resgatar a implementação e analisar o processo de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 nas duas microbacias do município de Três Barras, a Microbacia Santos Anjos e a Microbacia São João. Assim sendo, a princípio busca-se abordar aspectos específicos do contexto do município e mais precisamente das microbacias estudadas. Posteriormente, inicia-se o processo de resgate e análise da implantação do Projeto

e da estratégia de gestão participativa, mostrando as especificidades presentes na agilização deste procedimento em cada microbacia.

Em um terceiro momento, faz-se uma análise sobre alguns aspectos que se destacam pelo impacto limitante que causam no desenvolvimento do processo. Mais necessariamente abordam-se os fatores históricos e a própria particularidade pela qual é formada a população diretamente envolvida, assim como a adoção da microbacia hidrográfica para o lócus da ação e a existência de problemas operacionais, e neste caso principalmente a falta de capacitação em autogestão. Registra-se de modo geral que a origem destes limites está interligada a adoção de um enfoque não territorial do desenvolvimento.

Por fim, questiona-se o procedimento assumido pelo Projeto Microbacias 2 a partir do que se considera como participação autêntica. De um lado, é possível observar aspectos positivos de gestão participativa que o Projeto consegue alcançar, de outro, no entanto, observa-se a existência de elementos que se direcionam ao que se define como pseudoparticipação.

### 3.1 MICROBACIA SÃO JOÃO E MICROBACIA SANTOS ANJOS

O município de Três Barras localiza-se no Planalto Norte de Santa Catarina, com uma latitude 26° 06' 23" Sul e a uma longitude 50° 19' 20" Oeste, pertence a Microrregião da AMURC (Associação dos Municípios da Região do Contestado). Apresenta uma área total de 438,066 quilômetros quadrados, fazendo limite ao norte com o estado do Paraná (São

Mateus do Sul e Antônio Olinto), ao sul com Papanduva, ao leste com Mafra e ao oeste com Canoinhas e Major Vieira. Três Barras está a 362 quilômetros de Florianópolis e 180 quilômetros de Curitiba. Com uma altitude de 802 metros acima do nível do mar, Três Barras apresenta clima mesotérmico úmido, com verão quente e temperatura média de 17,1°C<sup>14</sup>.

A história do município inicia-se com a sua colonização em 1850 quando uma extensa faixa de terra (30 mil alqueires), o que corresponde hoje ao total do município foi doada a família Cordeiro<sup>15</sup>. Na época a região foi ocupada por índios e bugres o que resultou em uma fase marcada por muitos conflitos que envolviam a posse e o cultivo da terra. Mas tarde, com a vinda do Cel. João Pacheco dos Santos Lima houve a divisão e distribuição de terras em lotes para famílias de colonos que iniciaram o cultivo do solo e da erva-mate. A composição social do planalto catarinense nesta época registra um grupo minoritário de pessoas que possuíam grandes porções de terras e a maioria da população formada por ervateiros, peões-ervateiros e agregados, que viviam no sistema de compadrio (LIMA, 2007).

Com a construção no município em 1913 da estação ferroviária, a empresa responsável pela construção da ferrovia<sup>16</sup> recebeu de doação mais de seis mil quilômetros quadrados de terras, que estavam cobertas com cerca de quinze milhões de árvores. A fim de explorar toda essa riqueza, essa empresa construiu em Três Barras a maior serraria da América Latina, a *Southern Brazil Lumber and Colonization Company*<sup>17</sup> (SACHET, 1997). A Lumber, como ficou conhecida, construiu em Três Barras segundo Lima (2007) a sua *company town* (cidade-empresa). Essa empresa também promoveu a vinda de imigrantes europeus, principalmente poloneses e ucranianos, que estabeleceram colônias que produziam alimentos para os funcionários da serraria.

---

<sup>14</sup> Informações adquiridas em: < [http://pt.wikipedia.org/wiki/Tr%C3%AAs\\_Barras](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tr%C3%AAs_Barras) > Acesso em: 05 ago. 2007.

<sup>15</sup> José Teixeira Cordeiro e Lucas Cordeiro.

<sup>16</sup> Compreende a linha São Francisco a qual teve em 1906 o primeiro trecho ligando o porto de São Francisco a Joinville, em 1910 foi prolongada até Hansa (Corupá) e em 1913 até Três Barras e posteriormente em 1917 até Porto União da Vitória. Informações adquiridas em: < <http://www.estacoesferroviarias.com.br/sc-saofranc/tresbarras.htm> > Acesso em: 30 out. 2007.

<sup>17</sup> A qual será denominada neste trabalho apenas como Lumber.

De 1912 a 1916 a região, e neste cenário o atual município de Três Barras, foi assolado pela Guerra do Contestado, que resultou de conflitos originados pela falta de demarcação de fronteiras, gerando uma disputa por terras entre o estado do Paraná e Santa Catarina.

Na década de 1950 após passar por concordata e gerar centenas de desempregados, a Lumber finaliza todas as suas atividades. Nesse período inicia-se a instalação da Rigesa, Soluções e Embalagens Mead/Westvaco<sup>18</sup>, uma grande transnacional que até hoje desempenha o principal papel na economia local. Esta empresa atua no município com reflorestamento de *pinus* e eucalipto desde 1956 e a partir de 1974 com a fabricação de papel. “Atualmente a Rigesa controla 8.872 hectares em Três Barras” (LIMA, 2007, p. 58). Esta empresa também cria a sua company town, acelerando o crescimento econômico e populacional do município.

Se na década de 1960 a população de Três Barras era de 4.114 habitantes, sendo que deste total somente 25,9 % eram moradores urbanos, no ano de 2000 com um total de 17.120 habitantes, 83,1 % da população estava na área urbana e somente 16,9 % na área rural<sup>19</sup>.

Voltando-se, mais especificamente ao recorte espacial assumido nesta pesquisa, cabe trazer aqui uma abordagem das microbacias estudadas.

De maneira geral o Projeto Microbacias 2 iniciou-se no município com o processo de demarcação das microbacias a serem trabalhadas, seriam duas microbacias contempladas com o Projeto. Após um processo de definição, onde foram avaliados indicadores socioeconômicos e ambientais de cada microbacia, tais como número de famílias pobres,

---

<sup>18</sup> A qual será denominada neste trabalho apenas como Rigesa.

<sup>19</sup> Dados do IBGE, extraídos de Lima (2007).

número de jovens e problemas ambientais, demarcaram-se as duas microbacias onde o Projeto seria implantado, ou seja, a Microbacia São João e a Microbacia Santos Anjos<sup>20</sup>.

Ambas estão localizadas as margens da BR 280 que liga o município de Mafra ao município de Canoinhas. A microbacia Santos Anjos, com 38,94 km<sup>2</sup> de área, contém apenas uma comunidade, Campininha, distante 15 km da sede do município. Fazem parte desta microbacia em torno de 160 famílias (Anexo A). A Microbacia São João, com 42,87 km<sup>2</sup> de área, contendo apenas a comunidade, São João dos Cavalheiros, ficando a parte “alta” contemplada pelo Projeto Microbacias 2 e distante 18 km da sede do município, apresenta em torno de 140 famílias (Anexo B). Essa comunidade foi dividida porque o Projeto Microbacia 2 orienta que as microbacias compreendam uma área geográfica habitada por cerca de 120 famílias, para que seja possível o trabalho de apenas um técnico facilitador em cada duas microbacias trabalhadas. Assim, devido ao elevado número de famílias residentes na comunidade do São João dos Cavalheiros, apenas uma parte da população foi contemplada pelo Projeto.

A Microbacia Santos Anjos apresenta uma hidrografia formada principalmente pelo Rio dos Pardos (que nasce nesta microbacia) e deságua no Rio Canoinhas, um dos principais afluentes do Rio Negro (importante afluente do Rio Iguaçu), compondo assim a Bacia do Rio Negro. A hidrografia da Microbacia do São João é composta por arroios, sendo que o maior é o Arroio da Pedra (ou Lajeado), que deságua no Rio São João, um dos principais afluentes do Rio Negro (importante afluente do Rio Iguaçu), compondo assim a Bacia do Rio Negro.

O relevo das duas microbacias é constituído de um planalto de superfícies planas onduladas – Planalto de Canoinhas, com solo de média a boa fertilidade. O clima segundo Koppen, classifica-se como mesotérmico úmido, com precipitação média anual de 1300 mm de chuva e temperatura média anual de 17°C. Os remanescentes florestais caracterizam-se por

---

<sup>20</sup> Todas as informações a seguir apresentadas sobre as características geográficas e socioeconômicas, das duas microbacias foram cedidas pelo escritório municipal da EPAGRI, em abril de 2006.

Floresta Ombrófila Mista (Floresta de Araucárias) tendo a espécie *Araucária angustifolia*, seu principal representante.

As microbacias estudadas são caracterizadas pela produção agrícola familiar de subsistência (milho, feijão, soja, fumo e erva-mate, bovinocultura de leite, corte e ovinocultura), contendo ainda grandes áreas de reflorestamentos e de lavoura (soja, batata). As extensas áreas de reflorestamento de *pinus* e eucalipto destinam-se para o abastecimento de madeira para a empresa Rigesa que fabrica papel. A lavoura de batatas presente no município e nos seus vizinhos (Mafra, Papanduva) apresenta também um grande destaque. Devido a forte influência, sobretudo, dessas duas atividades destacadas, grande parte dos moradores das duas microbacias é formada por empregados rurais que trabalham em fazendas, reflorestamentos e empresas, principalmente as de beneficiamento de madeira e indústria de papel. Esta realidade local, onde a predominância não são os agricultores, mas sim os trabalhadores rurais, resulta dos fatores econômicos e históricos do município. Este fato consiste por sua vez, em uma realidade peculiar que Três Barras apresenta diante da maioria dos municípios da região, e até mesmo do estado de Santa Catarina.

Nesse sentido, é preciso apontar que a implantação do Projeto Microbacias 2, apesar de declarar o envolvimento de todas as categorias existentes no meio rural catarinense, se configura em uma estratégia operacional mais específica a realidade dos agricultores. E como esta não é a predominância expressa nas microbacias de Três Barras, tal fator pode conceber problemas na implantação do Projeto.

Assim sendo, esse e outros fatores devem ser considerados na análise do processo de gestão participativa implantado em Três Barras. Para tanto, a seguir se fará uma abordagem retratando primeiramente como se procedeu a essa implantação, posteriormente, nas próximas seções serão então analisados diversos fatores que influenciam este processo.



### 3.2 A IMPLANTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE GESTÃO PARTICIPATIVA

A proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 passa a ser implantada nas microbacias do município de Três Barras seguindo os procedimentos indicados, formação do GAM, constituição da ADM e elaboração do Plano de Desenvolvimento. Para tanto, a fim de compreender esse processo, será feito um resgate descritivo e analítico desta fase demonstrando como as especificidades de cada etapa influenciaram a implantação da proposta defendida pelo Projeto.

Para avaliar a implantação do Projeto, sobretudo, a questão da gestão participativa, foram realizadas 22 entrevistas com os moradores da Microbacia São João e 22 com os moradores da Microbacia Santos Anjos, em outubro de 2006<sup>21</sup>. Para estas entrevistas foi aplicado um questionário com perguntas fechadas para a obtenção de dados quantitativos (Apêndice A). Também, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, para os presidentes das ADMs e para os técnicos envolvidos no Projeto (Apêndice B).

Seguindo as etapas previstas foram formados os GAMs. Oficialmente este grupo foi constituído por dezessete pessoas na Microbacia Santos Anjos e doze pessoas na Microbacia São João, além da participação nos dois grupos do animador municipal (o extensionista local da EPAGRI) e da extensionista de microbacias (a facilitadora contratada pelo Projeto).

Foi perguntado aos moradores de cada microbacia se o GAM cumpre a função de sensibilizar e motivar a comunidade para a participação no Projeto. (Gráfico 1). Na Microbacia Santos Anjos 60% declaram que há na comunidade um grupo que consegue cumprir esse papel. Na Microbacia São João, por sua vez, a maioria dos entrevistados, 54% alega o não cumprimento do GAM, sendo que 14% declaram que nem sabiam da existência deste grupo.

---

<sup>21</sup> Totaliza-se cerca de 14% das famílias moradoras em cada microbacia.

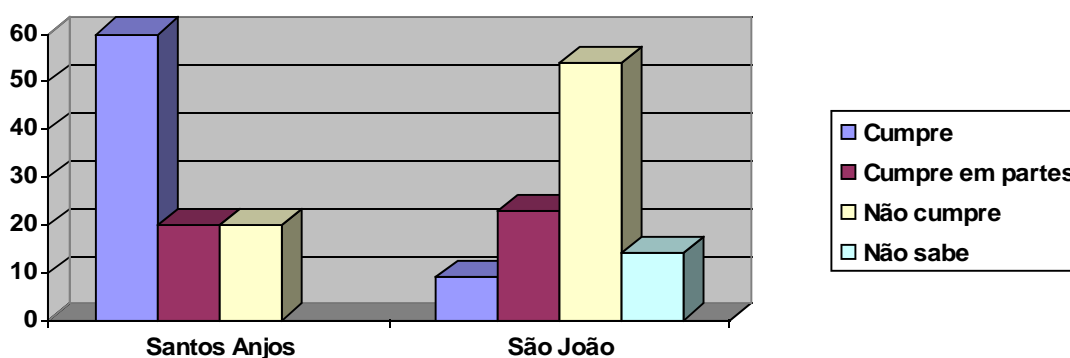


Gráfico 1: Cumprimento das ações do GAM por microbacias  
Org.: Roselaine Matykevicz, 2008.

Segundo a presidente da ADM Santos Anjos, não existe um grupo de pessoas, nesta microbacia, que se identifica como membros do GAM, o que há é uma liderança local que sempre participa e tenta motivar a comunidade. Portanto, a existência desta liderança já consolidada e que vem desenvolvendo trabalhos por vários anos em atividades comunitárias apresenta certa credibilidade e motivação, cumprindo assim certas funções atribuídas aos membros do GAM. Este aspecto tornou-se evidente quando os entrevistados desta microbacia declaram em muitos casos não saber o que era exatamente o GAM, mas ao serem interrogados sobre a existência de um grupo que animasse a comunidade, apontaram que esta tarefa vem sendo cumprida pela liderança local.

O trabalho do GAM, na Microbacia São João aconteceu de forma frágil, não conseguiu se sustentar. Conforme a presidente desta microbacia, no início a população participou das reuniões bastante animada, mas com o passar do tempo foram se desmotivando. Para a presidente a demora da realização dos projetos previstos foi a causadora principal desta desmotivação.

O Secretário Executivo Regional da EPAGRI (Canoinhas) ao participar de uma reunião na Microbacia São João, ocasião em que os moradores faziam uma avaliação do

próprio desempenho, constata que os problemas que esta microbacia vem enfrentando provêm, principalmente de falhas na ação do GAM.

Então eu diria tem que começar o trabalho de novo, como ali no São João, de mobilização da população, para poder encaminhar o processo. E o que não deve ter funcionado ali nessa microbacia ou funcionou de forma precária é a questão do GAM, porque quando iniciou o processo ele foi uma figura chave no processo, porque ele deveria mobilizar o restante da população. Eu acho que ali no São João faltou um trabalho mais intenso, mais forte em cima do GAM, de mobilização (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 09/10/06).

O GAM, considerado uma figura chave no processo de mobilização da população reflete, entre outros aspectos, a organização comunitária existente em cada microbacia. Onde há uma liderança consolidada, associações ativas, enfim algum tipo de organização atuante, o GAM se infiltra no processo já existente e sua atuação conseqüentemente acontece mais facilmente. No entanto, onde a realidade não abarca a pré-existência de uma organização comunitária ativa, o GAM precisa criar todo o alicerce para a organização e mobilização local. Neste caso, certamente é preciso um tempo e um preparo maior para que esse procedimento se viabilize.

A constituição das ADMs nas duas microbacias aconteceu em novembro de 2004. Para a formação desta instituição os moradores das microbacias deveriam eleger democraticamente uma diretoria que os representaria por cerca de dois anos. Este trabalho exigiu segundo o extensionista local o uso de vários métodos para identificar as lideranças e montar as associações.

Na Microbacia Santos Anjos este processo ocorreu por meio da formação de uma chapa que reunia as lideranças locais, que por sua vez já estavam mobilizadas com informações do Projeto.

Para as primeiras reuniões, para formar a diretoria foi bastante difícil. Tipo assim, a gente já se colocou a gente que acompanhou o Projeto desde o começo, a gente montou uma chapa e já colocou para votação. Porque sabia que quando chegasse o dia, as pessoas não estavam bem interadas do assunto e não ia surgir assim tão facilmente, talvez surgissem pessoas que não soubessem nada do quê que se tratava, e seria mais difícil o começo. Então, como a gente já estava nesse processo antes, a gente quis participar formando uma diretoria para dar esse início (PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS, 22/04/06).

Dessa forma a existência de lideranças já instruídas sobre o Projeto permitiu que o processo de formação da ADM nesta microbacia agilizasse o início das ações. Apesar da ADM constituída e atuante, a participação da comunidade em geral, a credibilidade em relação ao Projeto no começo das ações configurou-se de forma bastante frágil. Para a presidente desta ADM a mudança na comunidade só surgiu quando as ações materiais começaram a serem concretizadas. Assim motivados por interesses de conquistas de benefícios, a participação das famílias em reuniões e outras ações do Projeto começou aos pouco a aumentar.

Para a constituição da ADM do São João não houve a identificação de uma liderança local, a comunidade não demonstrou a existência de pessoas que tomassem frente e assumissem a formação da associação.

Lá no São João já tivemos uma dificuldade, e temos ainda uma dificuldade maior. Lá eu praticamente tive que impor um para assumir a presidência, porque as pessoas por si só foram na reunião e ficam um esperando que o outro faça, e aí como todo mundo espera que o próximo faça não aparece ninguém (EXTENSIONISTA LOCAL DA EPAGRI, 19/05/06).

O conhecimento da ADM pelos moradores de cada microbacia (Gráfico 2) retrata a atuação destas associações ao longo de cerca de dois anos de ações. Dos entrevistados, seguindo a ordem, primeiramente os da Microbacia Santos Anjos e posteriormente os da Microbacia São João, 55% e 28% declaram conhecer os membros da ADM, e 40% e 36% alegaram que conhecem pelo menos algum membro desta associação. Por outro lado, respectivamente, 5% e 36% dos entrevistados demonstram total desconhecimento sobre a ADM.

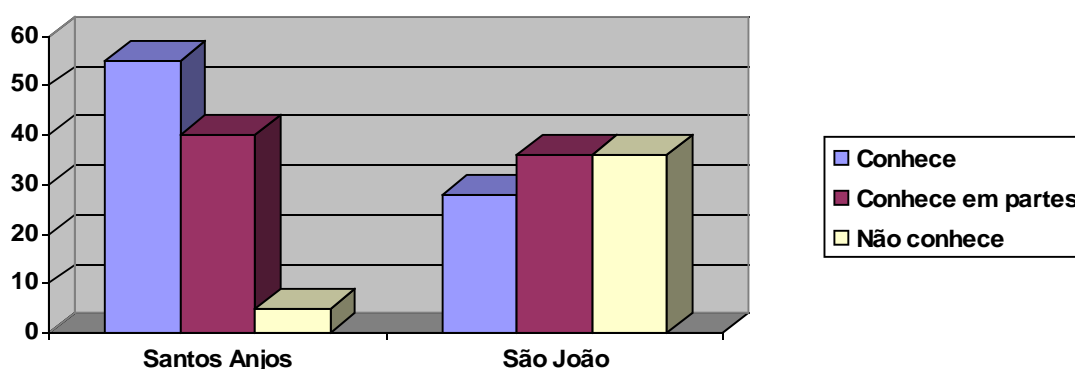


Gráfico 2: Conhecimento e definição da ADM pelos moradores das microbacias.  
Org.: Roselaine Matykevicz, 2008.

Em um primeiro momento a atuação das ADMs, assim como dos GAMs, parece evidenciar a organização comunitária existente em cada microbacia. Entretanto, é preciso ter cautela e admitir que existem vários aspectos que podem influenciar o processo de implantação da proposta de gestão participativa. A adoção da microbacia como unidade de operacionalização, o público envolvido pelo Projeto, os fatores históricos locais, problemas operacionais inerentes ao próprio Projeto. E, entre outros fatores, é claro, a indagação se a própria ação de mobilização/organização/participação formulada pelo Projeto, tende, a de fato conduzir, a uma autêntica participação. Estes aspectos serão analisados de forma mais intensa nas próximas seções deste capítulo. Cabe neste momento continuar explicitando como procedeu a implantação do Projeto nas microbacias do município.

Após a formação dos GAMs e das ADMs o Projeto conduziu os membros destes grupos a um treinamento inicial, que consistia mais em informar os objetivos e a metodologia assumida pelo Projeto. A partir daí cabia a população local de cada microbacia se mobilizar, se organizar e desenvolver através de uma gestão participativa, ações para o seu desenvolvimento. Para dar apoio, o Projeto propôs que as próprias ADMs contratassem um técnico facilitador para auxiliar em todo o processo. De tal modo, a contratação do facilitador já consistia em uma ação de gestão, uma vez que toda a responsabilidade de escolha foi

cedida às associações. A este facilitador caberia a função de apoio, e não de tomada de decisões ou de agilização do processo, pois essas atitudes são destinadas unicamente a cada associação.

Seguindo a proposta do Projeto, depois da formação do GAM e da ADM, deveriam ser criados os Planos de Desenvolvimento de cada microbacia. Assim sendo, com o apoio da facilitadora contratada, do extensionista local e do GAM, a ADM ficou responsável em fazer uma assembléia com participação de todas as famílias da microbacia. A partir de então foi realizado um diagnóstico local, e cada microbacia elaborou o seu próprio Plano de Desenvolvimento, comprometendo-se de posteriormente colocá-lo em prática.

Esse procedimento foi viabilizado nas duas microbacias do município no mês de agosto de 2005. Entre as atividades e ações prioritárias na área ambiental, social e econômica estabelecidas por cada associação, o principal destaque apontado nas duas microbacias estava na melhoria de infra-estrutura e saneamento básico e na melhoria e reforma de habitação das famílias mais pobres.

A ênfase direcionada a esta prioridade não se configurou em uma realidade específica das microbacias do município de Três Barras, mas consistiu na problemática mais urgente apontada pela maioria das ADMs do Estado. Segundo o Relatório de Avaliação de Meio Termo do Projeto (PROJETO MICROBACIAS 2, 2006), houve um forte vigor executivo deste item, ultrapassando até mesmo os recursos inicialmente orçados.

Se reportando a realidade dos municípios da região de Canoinhas, da qual Três Barras faz parte, o Secretário Executivo Regional confirma que a maior parte dos recursos até o momento aplicados foram destinados a melhoria de habitação.

(...) mas já de cara começou a surgir uma necessidade muito grande, uma aplicação muito grande na área de melhoria de habitação. Então, nós estamos trabalhando com o público mais pobre das microbacias, aquele pessoal que tem assim, não tem casa praticamente. E aí desses 3 milhões, nós aplicamos em torno de 2 milhões e 300 em melhoria da habitação, e muito pouco dinheiro na questão ambiental e na questão de renda. Porque o público, e os agricultores, e as ADM estavam, que diziam para os técnicos aonde que tinha que depositar o dinheiro prioritariamente era melhoria da habitação (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 21/05/07).

Esta carência em habitações mesmo sendo priorizada até o momento no Projeto, exige ainda forte demanda de investimentos, o que implica no desejo de continuidade de investimentos nesta área<sup>22</sup>. Este contexto reflete a realidade das populações rurais que “nunca tiveram acesso a políticas públicas de estímulo, financiamento, subsídio ou qualquer outra forma de desenvolvimento habitacional há muitas décadas existentes nas áreas urbanas do país” (PROJETO MICROBACIAS 2, 2006, p. 87,). Enfim, como bem aponta Souza (2004) para que se possam aumentar as possibilidades de participar conscientemente da vida pública do país parece pouco questionável que:

(...) aumentar as chances de integração dos pobres, no sentido de construir as condições materiais e institucionais para um acesso menos desiguais aos meios de satisfação de necessidades nos marcos da própria sociedade existente, é ainda um dos desafios mais importantes e básicos a serem vencidos em um país capitalista semiperiférico como o Brasil (SOUZA, 2004, p. 335).

No município de Três Barras, até dezembro de 2006 foram beneficiadas com melhorias em habitação e saneamento básico 42 famílias da Microbacia São João e 39 da Microbacia Santos Anjos. Os recursos foram destinados especialmente para as seguintes propostas: reforma da residência em geral, reforma do telhado, pintura, construção ou reforma de banheiros, construção de fossa séptica, sistema de tratamento de afluentes domésticos, entre outros.

A responsabilidade de cada ADM era de selecionar as famílias que seriam atendidas, seguindo o critério de priorizar as famílias mais pobres da microbacia, e posteriormente fiscalizar as obras. Para poder receber os benefícios, a família deveria se associar a ADM e participar das reuniões. No entanto, apesar de aderirem à associação, a participação deste público teve uma representatividade muito baixa.

(...) por número foi feito mais ou menos de 42 feitorias de banheiro, de casa para as pessoas. Aí foi feita uma reunião no final do ano chamando essas pessoas, para fazer

---

<sup>22</sup> Para que se possa dar continuidade nos investimentos em habitação e em outras ações propostas, o Relatório de Meio Termo sugere a extensão do prazo do Projeto até 2010, e a ampliação em investimentos no valor de US\$ 25 milhões (PROJETO MICROBACIAS 2, 2006).

uma prestação de conta, eleger nova diretoria e tal. Dessas 42 pessoas mais ou menos que foram atendidas apareceram seis na reunião (PRESIDENTE DA ADM SÃO JOÃO, 16/07/07).

O Projeto financiava os custos com a compra do material necessário para a realização da obra, e cada família beneficiada deveria em contrapartida arcar com os custos referentes à mão-de-obra. Entretanto, as precárias condições de vida e o imobilismo social muitas vezes presente neste público beneficiado, conduziram a problemas na efetivação das obras.

E a gente está sabendo que tem bastante comentários de gente que está falando, de gente que receberam os banheiros. Por que daí como que funcionava? A microbacia entrava com o material e a contrapartida da pessoa era fazer a obra, realizar o serviço. E aí o que acontecia? Não pegava pessoas, não pegavam pedreiros, esses profissionais, foi feito por vizinhos, por um amigo. Aí teve problemas nas obras e aí acham que a gente tem que ainda resolver isso, só que a contrapartida deles era executar o projeto, foi dado o material e cada um fazia a sua parte (PRESIDENTE DA ADM SÃO JOÃO, 16/07/07).

A dificuldade de gerenciamento das ações torna-se ainda mais evidente quando se busca colocar em prática os projetos de aumento de renda. Para receber o apoio financeiro do Projeto, os moradores da microbacia, individualmente ou em grupo devem planejar uma ação que possa gerar ou aumentar a sua renda. A partir de então, a ADM com o auxílio da facilitadora, elabora um projeto que passa a ser analisado podendo ou não ser aprovado. É neste contexto, de planejamento, de visualização de idéias, de percepção de possibilidades de crescimento, que surge nos interessados em projetos de renda a necessidade de preparo em auto-gestão.

(...) as pessoas de repente querem começar alguma coisa sem visualizar o amanhã ou daqui a dois ou três anos, e essa auto-gestão é necessária para que se dê continuidade a estes projetos. (...) você tem que buscar muita informação e tem que fazer com que as pessoas vejam o dia amanhã e depois de amanhã, para ver como elas vão fazer (PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS, 17/07/07).

É preciso ressaltar que o Relatório de Avaliação de Meio Termo do Projeto afirmou que encontrou grande parte dos técnicos pouco preparados para capacitar os beneficiários em gestão de pequenos negócios ou de propriedades rurais familiares. E que a principal sugestão da consultoria responsável por essa revisão, é justamente capacitar para a gestão de negócios



esses dois públicos, ou seja, os técnicos de campo e os membros das famílias rurais, especialmente os jovens (PROJETO MICROBACIAS 2, 2006)

Afinal, como assinala a presidente da ADM Santos Anjos, a formação de grupos para projetos de renda se configura em um momento propício para trabalhar a questão da gestão participativa e da auto-gestão.

(...) a gente vem trabalhando em grupos aos poucos de maneira o mais simples possível (...) acho que dentro desses grupos a gente já deve ir passando como eles vão gerenciando as coisas para eles ter essa continuidade (PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS, 17/07/07).

Obviamente, para que possa ser concretizado o trabalho em pequenos grupos com a população mais pobre, exige-se a preparação de técnicos e lideranças locais, qualificados para trabalhar com esse público, nesta realidade.

Há também ações que estão sendo realizadas ou planejadas nas duas microbacias para que tenham continuidade além do tempo de implantação do Projeto. Este é o caso da feira de produtos agrícolas que começou por iniciativas das ADMs, mas que incorpora todos os agricultores do município interessados em participar, e que vem sendo realizada mensalmente por cerca de um ano. Apesar de ainda não atingir uma clientela expressiva, esta atividade tem animado os produtores, o que culmina na busca do alcance de outro objetivo.

Como as duas microbacias do município são privilegiadas por estarem localizadas às margens da BR 280, as ADMs pretendem utilizar-se desta vantagem e montar um ponto fixo de vendas para os produtos agrícolas e o artesanato local. Já foi determinado o local de implantação, um prédio de uma antiga escola, e a prefeitura prometeu apoio para o custeio de reforma do local. Para os agricultores interessados estão sendo desenvolvidos cursos de panificação, de horticultura, de artesanato de lã de carneiro, entre outros, para qualificar as pessoas para que tenham produtos para pôr à venda.

Entre outras ações se destaca também a existência de um projeto de cooperativa, que a princípio consistia em uma prioridade apontada no Plano de desenvolvimento da Microbacia

Santos Anjos, mas que posteriormente foi sendo aperfeiçoada. Atualmente se estuda a pretensão de implantar um modelo de cooperativa que abranja vários núcleos de interesses diversificados, comportando assim produtores de gado leiteiro, de mel, de turismo rural, de trabalhadores rurais, etc.

### 3.3 O PROCESSO DE GESTÃO PARTICIPATIVA

Analisar a proposta de gestão participativa elaborada pelo Projeto Microbacias 2 e implantada nas microbacias do município de Três Barras, de maneira contundente implica em buscar entender todo o processo que esta estratégia envolve. Para tanto, ao investigar tal ação alguns fatores se sobressaem, demonstrando serem de fundamental relevância para a compreensão do procedimento. A estes fatores busca-se dedicar nesta seção uma atenção especial de análise. Assim sendo, primeiramente se fará uma análise dos fatores históricos e das particularidades locais evidenciando a relação destes com o processo estudado. Posteriormente se abordará a questão da unidade operacional, a microbacia hidrográfica, ou seja, a influência desta adoção no desenvolvimento da proposta de gestão participativa. E por fim, será realizada uma abordagem registrando como problemas operacionais influenciaram a atuação da estratégia prevista. Registra-se também no transcorrer desta análise que a origem destas limitações apresentadas encontra suporte no enfoque assumido pelo Projeto, ou seja, no fato do Projeto não se configurar em uma abordagem de desenvolvimento territorial.

Quanto aos fatores históricos, cabe investigar de que forma este legado exerce influência sobre o processo de gestão participativa das microbacias estudadas. Mas, para cumprir com essa finalidade a princípio é preciso registrar a atual situação dos moradores dessas microbacias.

Por meio de entrevistas questionou-se como essa população considera morar nessas comunidades. A maioria dos entrevistados, 77% na Microbacia São João e 80% na Microbacia Santos Anjos, consideram como bom viver nestas comunidades. No entanto, quando indagados sobre as expectativas que possuíam sobre o futuro de suas comunidades foi possível perceber certa diferenciação de esperança entre as duas microbacias (Gráfico 3).

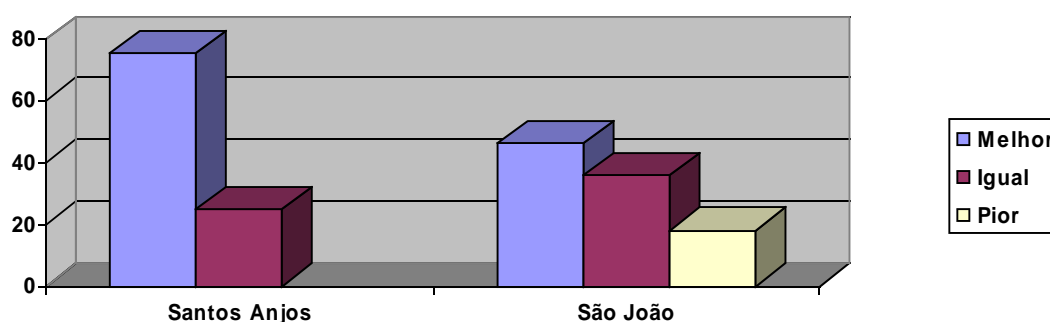


Gráfico 3: Expectativas dos moradores das microbacias em relação ao futuro das comunidades  
Org.: Roselaine Matykevicz, 2008.

Existem na Microbacia Santos Anjos melhores expectativas com o futuro da comunidade, o que demonstra mais confiança de seus moradores com as ações que estão sendo executadas.

O início da implantação do Projeto Microbacias 2 trouxe um aumento da motivação dos moradores. Esta motivação partiu, conforme os depoimentos das diretorias das ADMs, principalmente da percepção de que não se tratava de uma promessa política, de que não havia interesses políticos envolvidos. Ao perguntar aos entrevistados com qual entusiasmo receberam a notícia que a comunidade seria beneficiada com o Projeto Microbacias 2, a maioria declarou que se animou bastante com as propostas iniciais do Projeto (Gráfico 4).

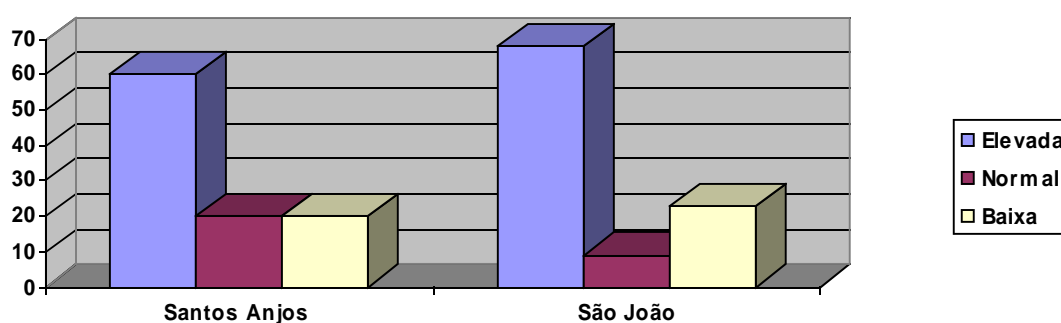


Gráfico 4: Motivação inicial dos moradores das microbacias com o Projeto Microbacias 2.  
Org.: Roselaine Matykevicz, 2008.

No transcorrer de dois anos do Projeto as expectativas e motivações foram se alterando conforme o andamento do Projeto em cada microbacia (Gráfico 5).

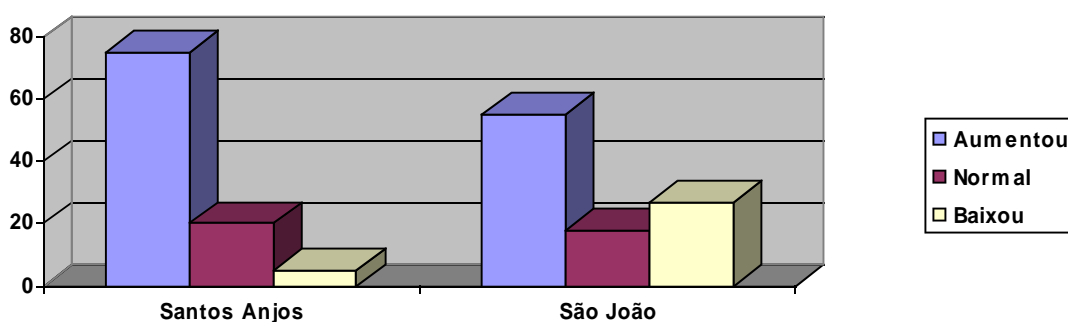


Gráfico 5: Expectativas e motivações dos moradores das microbacias com o Projeto Microbacias 2, após dois anos de implantação.  
Org.: Roselaine Matykevicz, 2008.

Na Microbacia Santos Anjos é perceptível um aumento de expectativas, 75% declararam que aumentaram sua motivação inicial em relação ao Projeto, e apenas 5% alegaram desapontamento com as ações do Projeto. Na Microbacia São João, onde a motivação inicial era maior, 68% dos entrevistados estavam bastante confiantes no Projeto,

houve uma queda de entusiasmo. Após dois anos de Projeto a porcentagem de pessoas que elevaram as expectativas com o Projeto foi para 55%, sendo que 27% demonstraram perda de motivação.

Neste ponto é preciso destacar que o fato de a Microbacia Santos Anjos apresentar uma liderança local mobilizada com o Projeto, permite o prosseguimento de ações, mas, todavia, a efetivação da participação e do protagonismo do público meta consiste ainda em um procedimento bastante difícil de ser vencido. Contudo, esta realidade está ainda mais presente na Microbacia São João, por não possuir uma liderança organizada, e o comodismo estar mais evidente em todas as categorias de habitantes.

Portanto, é possível registrar que a população residente nas microbacias trabalhadas no município de Três Barras apresenta-se motivada com Projeto Microbacias 2. Entretanto, este Projeto exige mais do que isso da população envolvida, espera que ela seja capaz de promover a sua auto-gestão. No discurso das presidentes das ADMs, a dificuldade em movimentar a população para a auto-gestão aparece, sobretudo, pela tendência existente ao imobilismo social e ao paternalismo.

A carência está talvez até na própria sociedade, nos pais, na educação dos filhos, na busca de sonhar em querer ser alguma coisa. É comodismo que vem de anos, eles estão esperando ganhar, ganhar. (...) O governo quando ele é paternalista quando ele dá muito, da bolsa, dá tudo quanto é bolsa, a gente de um lado acha bom, porque ele beneficia realmente as pessoas carentes. E de outro lado, ele cria um paternalismo muito grande, onde a pessoa fica esperando o peixe pronto ela não vai pescar (PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS, 17/07/07).

É os moradores que decidem. Então você tem que organizar, você tem que ir atrás para tentar, e o projeto ele quer isso. Só que isso não é fácil de acontecer, a gente está muito acostumado com o paternalismo que as coisas venham prontas, não podem demorar. Até mesmo o próprio governo federal, com essas bolsas famílias, com todas essas regalias que eles dão para os menos favorecidos, já vai acomodando mais as pessoas. Então se você vem com um projeto, se você fala que está para surgir alguma coisa, as pessoas querem para ontem, não querem esperar e também não querem se doar muito para isso (PRESIDENTE DA ADM SÃO JOÃO, 16/07/07).

E para que a proposta de gestão participativa se consolide é necessário eliminar características tais como individualismo, comodismo e paternalismo, que podem por sua vez,

derivar de fatores históricos e econômicos. Afinal é preciso lembrar que o município de Três Barras fez parte do palco da Guerra do Contestado, um conflito que assolou a região, e que o desenvolvimento do município também foi profundamente influenciado por agentes externos, estas ações deixaram marcas que podem ainda hoje ser evidenciadas.

O povo que habitava a região do contestado no início do século XX era formado em sua maioria por índios, tropeiros, sertanejos e coronéis, comportando de um lado, a grande maioria da população, submetida à dependência econômica e ao sistema de compadrio, e do outro, os mentores desse sistema, os coronéis. Ou seja, durante esse período, que registra o início do processo de ocupação e povoamento da região, as relações sociais apontam a dominação das ações por um grupo minoritário e a submissão da maioria da população. A falta de demarcação nas terras da região provocou um processo de lutas e conflitos pela posse, a Guerra do Contestado, envolvendo caboclos adeptos a um catolicismo rústico (messianismo), coronéis, e a disputa entre os estados do Paraná e Santa Catarina pela demarcação da fronteira.

Após quase um centenário da Guerra do Contestado características da formação do território e da base social dessa região, ainda se mostram bem presentes. Haliski (2007) ao fazer uma análise do projeto APL (arranjo produtivo local) da madeira em Porto União da Vitória<sup>23</sup>, focalizando uma alternativa de desenvolvimento territorial, demonstra a importância que os aspectos histórico-geográficos apresentam na configuração da base social atual da região. Direcionando sua pesquisa para a questão da cooperação, o autor evidencia que ao não considerar a base histórica e geográfica que constituiu o povo da região do contestado, ou seja, o peso histórico marcado por traços de submissão, privilégios de classes e coerção, o projeto APL, neste caso, apresenta falhas e precisa ser revisto.

---

<sup>23</sup> Dois municípios da região do Contestado, Porto União (SC) e União da Vitória (PR), municípios conhecidos como as “As gêmeas do Iguaçu”.

Voltando especificamente ao município de Três Barras, este registra ainda historicamente uma forte influência da exploração externa, pois sua economia é marcada desde o início do século XX pelo dinamismo de ações promovidas por agentes externos que se implantam no município. Nas primeiras décadas do século com a atuação da serraria Lumber, que fazia parte de uma empresa internacional que recebeu o direito de explorar as reservas florestais nas margens da ferrovia por ela construída. Essa empresa interveio de maneira avassaladora não somente nos recursos naturais do município, como também nos sociais, pois expulsou muitos colonos de suas terras e implantou uma administração pautada na subordinação. É claro que a Lumber trouxe também progresso para Três Barras, construindo uma estrutura moderna de instalação para a produção e para abrigar a força de trabalho. Todavia, as maiores heranças que a Lumber deixou no município foi a exploração ambiental e social.

Logo após a saída da Lumber, instala-se em Três Barras a Rigesa, uma transnacional de origem estadunidense, que em pouco tempo adquire extensas áreas no município para efetuar o reflorestamento de pinus e eucaliptos, usados na fabricação de papel. Com o início das atividades da Rigesa na década de 1950, também se começa a aquisição de terras por produtores de batatas. Estes produtores de origem japonesa e provenientes do estado de São Paulo compram terras em locais onde hoje se localizam as microbacias estudadas e também em municípios vizinhos. Detendo conhecimento sobre técnicas de plantio e correção do solo, estes produtores apresentam ainda hoje uma boa produtividade (informação verbal)<sup>24</sup>.

Atualmente, grande parte da população que reside nas microbacias estudadas trabalha nas fazendas de cultivo de batata e no reflorestamento de *pinus* e eucalipto, ou em outra atividade ligada ao beneficiamento da madeira e do papel<sup>25</sup>. Dessa forma, primeiramente é

---

<sup>24</sup> Estas informações até agora levantadas acerca do início do processo de implantação das fazendas de cultivo de batatas no município foram adquiridas em entrevista com o Sr. Sesefredo Kurceszki antigo morador da Microbacia São João (dia 05/10/07).

<sup>25</sup> Informação cedida pelo escritório municipal da EPAGRI.

preciso reconhecer o impacto que estas ações promovidas por agentes externos exercem nas populações das microbacias, já que se configuram como as principais atividades econômicas, e em seguida é preciso admitir que a existência desta realidade influencia determinantemente o processo de gestão participativa.

Isso acontece por diversos fatores, por exemplo, o comodismo e o paternalismo tão aparentes na implantação do Projeto Microbacias 2 em Três Barras, são traços de uma herança desse povo que ao longo da sua história sofreu intensa influência dos agentes externos. Por outro lado, é imprescindível relatar que essa particularidade existente na população das microbacias, quer dizer, o fato de serem em sua maioria empregados rurais, não se enquadra perfeitamente na proposta do Projeto, já que esta mostra ser mais adequada para a realidade dos agricultores. O fato de a maioria da população ser de trabalhadores rurais dificulta o envolvimento deste público no Projeto devido à disponibilidade de tempo, sem contar que este público não está acostumado a se mobilizar, se organizar em associações, e também não tem vínculos de trabalho com a EPAGRI, a executora do Projeto.

A população é fluante o pessoal trabalha muito fora, de empregado, e é muito difícil até de fazer envolvimento com eles, participar de reuniões, o pessoal não tem tempo, ou como nunca foram trabalhados dessa forma também não tem muita motivação. Até que o pessoal ali de Três Barras diz que no São João dos Cavalheiros, ou a Microbacia São João, as dificuldades de trabalho são maiores que na Microbacia Santos Anjos, porque parece que na Santos Anjos o número de famílias agricultoras é pouco maior, então consegue-se trabalhar um pouco melhor. E a própria mobilização desse público, da forma como a mobilização é idealizada, é que é para trabalhar com agricultores, o Microbacias, e como eles não têm este perfil, a dificuldade de mobilização aumenta (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 09/10/06).

Este público, formado em grande parte por trabalhadores rurais, segundo a facilitadora local, ainda não está consciente da importância de se mobilizar, de se organizar e lutar por uma realidade melhor.

Eles não tem ainda esse senso de união, de agrupamento, eles não sentem ainda essa necessidade, não sabem ainda que se unindo, conversando, eles podem tirar a solução de alguns problemas, às vezes coisas simples ali da comunidade. E o agricultor geralmente ele já é mais, não sindicalizado, mais ele já tem espírito de ir buscar, procurar, pedir, brigar pelo que ele quer, ir atrás da gente. O pessoal assim não é acomodado, mas ainda não sabe que tem ferramentas para conseguir alguma



coisa. E como é um Projeto assim principalmente para a agricultura, então algumas coisas ficam a desejar (FACILITADORA LOCAL, 23/07/07).

Deste modo, é inegável não deixar de admitir que as especificidades locais exerçam relevantes influências sobre o processo de gestão participativa que vem sendo implantado. E a partir de então, surge o primeiro argumento de crítica ao enfoque de desenvolvimento assumido pelo Projeto. Afinal, o Projeto Microbacias 2 enfatiza a necessidade de desenvolver um processo de gestão participativa, mas por outro lado não apresenta aspectos de uma proposta de desenvolvimento territorial, o que por sua vez, tende a comprometer todo o processo. Ou seja, por mais que o Projeto impulse a mobilização, a participação e o protagonismo dos atores locais, este mesmo Projeto desconsidera a existência dos fatores endógenos, das especificidades presentes em cada território. No caso das microbacias do município de Três Barras estes aspectos são fortemente marcados por traços de submissão e exploração externa, fatores que tendem a impactar intensamente no andamento de uma proposta de gestão participativa. Dessa forma, a estratégia de gestão participativa torna-se “vaga”, “desprendida” já que aspectos relevantes para a fixação de sua base são desconsiderados no contexto do Projeto.

Outro fator, no entanto, que se sobressai no estudo do processo de gestão participativa no município de Três Barras é a questão da unidade operacional, a adoção da microbacia hidrográfica como local para execução das ações.

Como já foi citado no segundo capítulo, quando o Projeto Microbacias 2 estava sendo elaborado, surgiram algumas preocupações referentes à possibilidade da microbacia hidrográfica ser a unidade adequada para a implantação. Essa preocupação apareceu, uma vez que o atual Projeto se propõe a tratar além do enfoque ambiental, também questões socioeconômicas. Contudo, esta adoção foi mantida, e ao que se refere à estratégia de gestão participativa esta decisão veio a contribuir para muitas limitações.

A demarcação que a microbacia hidrográfica apresenta é um limite físico que desconsidera os aspectos sociais, como as relações de parentesco, de proximidade, de afetividade, existentes entre as pessoas. Mesmo que o Projeto tenha utilizado critérios sociais para a definição das microbacias, como indicadores de pobreza rural, ainda assim não deixa de resultar em uma delimitação estritamente física.

Em uma microbacia hidrográfica pode existir mais do que uma comunidade, duas ou até três comunidades que pouco ou quase nada se conhecem e que precisam passar então a se organizar para desenvolver e pôr em ação um plano desenvolvimento local. Essa dificuldade foi destacada na entrevista com o Secretário Executivo Regional:

(...) aí nós encontramos dificuldades para fazer a história da gestão participativa, porque lá dentro desta microbacia nós temos duas ou três comunidades. E as comunidades às vezes são distantes umas das outras. Nós temos microbacias bem grandes aqui na região, e às vezes, a grande maioria das vezes as pessoas das comunidades não conhecem direito as pessoas das outras comunidades. E aí de repente vem o Projeto e diz que tem que fazer a ADM, uma associação de desenvolvimento da microbacia, reunindo lá 150, 200 famílias em torno desta proposta e elegendo lá uma diretoria com 12, 10 pessoas. Então a dificuldade que nós tínhamos lá de fazer gestão participativa com pessoas que às vezes não se conhecem e que tem que administrar um recurso lá nessas condições, de não conhecer as demais pessoas (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 21/05/07).

Há, no entanto, também dificuldades quando a comunidade é muito grande, quando apresenta um número de famílias muito superior ao número de 120 famílias estipulado pelo Projeto. Este é o caso da Microbacia São João que abrange uma grande comunidade e por esta razão a delimitação da microbacia envolveu no Projeto apenas a metade dos moradores da comunidade. Este critério de limite é questionado pela população local por deixar de lado uma parte da comunidade, principalmente porque ao trazer melhorias em habitação e renda para população mais pobre, há sempre uma discussão na comunidade para saber qual parte da comunidade tinha mais famílias necessitadas. Esse conflito é expresso na fala da Presidente da ADM desta microbacia.

Ontem ainda eu tive cobrança o porquê desse mapeamento. Por que esse mapeamento? Porque daí agora, as pessoas dizem, se você for olhar tem muito mais gente necessitada daquele lado do que deste. Eu acho que não, não deveria ser

assim, eu acho que se fosse para trabalhar com pessoas com mais dificuldades então teria que ser feito escolha tipo de dois ou três moradores da comunidade e fazer uma visita e escolher umas famílias com mais dificuldades para tentar trabalhar com esse tipo de pessoa (...) porque essa divisão, esse limite que foi estipulado eu acho que não foi uma boa idéia, isso não é certo (PRESIDENTE DA ADM SÃO JOÃO, 16/07/07).

A cobrança da parte da comunidade não beneficiada pelo Projeto na Microbacia São João se configura também pela imprecisão que a delimitação da microbacia causa, no entendimento dos moradores. Afinal como aponta o Secretário Regional essa divisão não é tão clara para todas as pessoas como pode ser a delimitação do município ou da comunidade.

E aí no São João talvez porque era muito grande, não tinha como trabalhar a comunidade inteira do São João. E eu já escutei reclamações de agricultores de lá também. (...) quando você trabalha com microbacias, isso não é uma coisa muito clara para todas as pessoas. Quando você vai trabalhar em comunidade você define, não é a comunidade lá, da Campininha, bom, é a comunidade da Campininha. (...) na comunidade de São João dos Cavalheiros, como é que vai fazer um trabalho se a metade da comunidade está de fora, não participa, porque para os agricultores, para o público lá beneficiado pelo Projeto, para eles não interessa muito a questão do divisor de águas, da microbacia. Não interessa pra eles, não tem nada há ver. Isso é uma questão que nós técnicos que fizemos isso, que adotamos esse critério, mas para um morador de lá... (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 21/05/07).

Portanto, delimitar uma unidade física como área de atuação de um processo que determina a gestão participativa como procedimento de ação, tende a se mostrar uma escolha bastante preocupante. A demarcação da microbacia, exceto nos casos em que abrange a comunidade toda, como é o caso da Microbacia Santos Anjos, tende a ignorar as relações sociais já consolidadas na comunidade.

Na realidade pode-se afirmar que se trata de uma questão territorial. As diferentes comunidades que podem estar presentes no meio rural possuem uma formação tradicional de organização. O Projeto Microbacias 2, por sua vez, ao delimitar a microbacia a ser trabalhada, estabelece um território institucionalizado, constituído de cima, criado por técnicos, resultando assim, em uma unidade física que desconsidera as relações sociais, o território vivido. Portanto, por mais que o Projeto Microbacias 2 formule uma estratégia inovadora,

atribuindo aos próprios beneficiários do Projeto poder decisão, esta proposta apresenta deficiências, por em muitos casos não respeitar as relações sócio-espaciais existentes.

Perante esta notável limitação que a microbacia apresenta como unidade operacional, registra-se um segundo argumento de crítica ao enfoque de desenvolvimento adotado pelo Projeto Microbacias 2. Ao definir um território institucionalizado para o desenvolvimento de suas ações, o processo de gestão participativa tende a ser afetado, e a causa primordial desta limitação se mostra no fato do Projeto Microbacias 2 não se apresentar como um enfoque de desenvolvimento territorial.

Outro aspecto importante que precisa ser registrado no processo de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 se define através dos problemas operacionais. E, neste caso pode-se pontuar diretamente a não realização da capacitação em gestão participativa prevista na proposta inicial do Projeto. Afinal, lança-se uma metodologia que exige a mobilização, a organização, a participação, enfim fatores necessários para o desenvolvimento da gestão participativa. Mas, por outro lado, o Projeto não qualifica os atores que espera que estejam envolvidos.

Segundo a facilitadora das microbacias do município, o Projeto buscou capacitar os técnicos envolvidos com cursos como de avicultura, gado leiteiro, suinocultura, agroindústria, administração rural, entre outros. Sendo que essas informações são transmitidas pela assistência técnica às famílias rurais na medida em que vão surgindo os interesses. Todavia, quanto à gestão participativa não houve nenhum tipo de capacitação, nem para os técnicos nem para as famílias rurais. Esta ausência é sentida pelas diretorias das ADMs:

Para nós da diretoria não teve capacitação nenhuma, nada. Inclusive eu já falei que eu sinto essa necessidade do Projeto reunir as diretorias para gente trocar experiências porque os recursos são poucos, a facilitadora facilita muito pouco. Então, como que a gente vai ter? Como eu sinto na obrigação de trazer alguma idéia, de tentar trazer para as pessoas, mas eu também não sei o quê. Eu não consigo enxergar isso, eu não consigo ter essa visão. (...) Nem a diretoria anterior nem essa agora foi chamada algum dia para dizer: Olha vocês vão passar dois dias aqui, nós vamos conversar, nós vamos explicar para vocês como a gente trabalha, como o projeto vê a parte do presidente, por exemplo, nada, não tem isso (PRESIDENTE DA ADM SANTOS JOÃO, 16/07/07).

Nesta microbacia o conhecimento sobre o Projeto, as funções dos representantes do GAM e da ADM, e conseqüentemente, o processo de gestão participativa apresentam-se ainda de forma complexa e vaga. No entanto, esta realidade expressa na falta de conhecimento, de entendimento, de informação, está presente em muitos dos elementos do Projeto. Ao interrogar os moradores das duas microbacias a propósito do conhecimento que estes possuem sobre os objetivos e as formas de participar do Projeto Microbacias 2, constatou-se que 74% conhecem pouco o Projeto, que 24% conhecem de forma regular, e apenas 2% sabem de fato, quais são as metas e estratégias estabelecidas pelo Projeto.

Contudo, esse problema não é específico das microbacias do município de Três Barras. Segundo o relatório do PRAPEM/Microbacias 2<sup>26</sup>, a maioria dos atores envolvidos no Projeto conhece de forma regular os objetivos e as formas de participar. Conforme este documento, as razões desta situação são diversas: “maior complexidade do projeto (ações em diferentes áreas); divulgação muito centrada na questão dos recursos financeiros; descrença nas políticas públicas; entre outras”. (ICEPA, 2005, p. 15).

A falta de capacitação em gestão participativa também é apontada pela Presidente da ADM Santos Anjos. Neste caso a preocupação está presente principalmente na dificuldade de ação da população mais pobre. Conforme as considerações apresentadas pela Presidente, esse público que é estimado como prioritário para o Projeto, e para o qual são destinados os recursos financeiros, encontra-se muito pouco qualificado para a auto-gestão de projetos de renda, como os previstos pelo Projeto.

O Relatório de Avaliação de Meio Termo, realizado em novembro de 2006, registra a necessidade de aumentar o prazo de ação do Projeto Microbacias 2. Essa necessidade advém segundo a consultoria responsável pelo Relatório, devido justamente a percepção de novas

---

<sup>26</sup> Este relatório se ocupa em avaliar a organização e participação dos atores no Projeto Microbacias 2, e resultou de uma avaliação inicial em 19 microbacias monitoradas do estado de Santa Catarina, entre julho de 2004 e janeiro de 2005.

exigências de capacitação tanto dos facilitadores quanto dos agricultores no que se refere a gestão de seus negócios. Conforme esta avaliação facilitadores e extensionistas locais envolvidos no Projeto Microbacias 2 encontravam-se excessivamente confiantes nos resultados que as ações grupais podem trazer, e apresentavam pouca ênfase quanto a capacitação do público alvo para o aperfeiçoamento em gestão de negócios. Para suprir esta carência a consultoria sugere um grande esforço de capacitação dos facilitadores e agricultores, por meio da extensão do prazo do Projeto até o final de 2010, e pelo fornecimento de empréstimos extras com BIRD para cobrir os novos custos que não estavam previstos (PROJETO MICROBACIAS 2, 2006).

Além dos gastos com capacitação, foi sugerido que a prestação de serviços de assistência técnica, ou seja, o trabalho do facilitador seja integralmente financiado durante toda a duração do Projeto. A proposta inicial previa que os custos com o salário do facilitador fossem gradativamente, ao longo dos anos de implantação do Projeto, sendo assumidos pelas ADMs. Porém, as microbacias trabalhadas são as que apresentam o maior número de famílias pobres, portanto, para aumentar os estoques de capital humano (capacitação), capital social (organização, cooperação e participação comunitária) e de renda do público alvo, é preciso assistência técnica permanente e gratuita às famílias alvos. (PROJETO MICROBACIAS 2, 2006).

Assim sendo, quando se referindo aos fatores que exercem forte influência sobre o processo de gestão participativa, a carência de capacitações certamente produz um peso bem significativo. Pois, de um lado, acredita-se que as famílias rurais, e mais especificamente as famílias pobres podem se tornar protagonistas de planos e ações que venham a conduzir ao desenvolvimento local. Para tanto, é preciso que estas sejam devidamente informadas, orientadas, enfim capacitadas para tal função.

(...), pois o que importa é que as pessoas sejam correta e honestamente informadas a respeito de alternativas, custos, etc., de modo que possam decidir a respeito dos fins, dos objetivos. Os técnicos e cientistas são insubstituíveis *enquanto tais*, devendo

atuar na qualidade de *consultores* ou *assessores* dos cidadãos, prestando esclarecimentos fidedignos imprescindíveis aos processos de tomada de decisões (SOUZA, 2004, p. 330, grifo do autor).

De outro lado, porém, é preciso apontar a necessidade dos técnicos (facilitadores, extensionistas, etc.) também serem capacitados tal como o Relatório de Avaliação de Meio Termo do Projeto já registrou. Uma vez que, não somente para as famílias rurais, mas também para os executores, a proposta de gestão participativa consiste em uma estratégia inovadora.

Neste momento é importante salientar que os facilitadores contratados, assim como os extensionistas locais da EPAGRI são funcionários que detêm uma formação, pode-se dizer estritamente técnica, são engenheiros agrônomos e técnicos agrícolas. A proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2, por sua vez, exige muito mais de seus executores, espera que eles sejam capazes de impulsionar, de apoiar um processo social. A incompatibilidade entre a formação dos profissionais envolvidos e a proposta elaborada pelo Projeto, juntamente com a falta de capacitação em gestão participativa tende a se constituir em um sério agravante.

É certo que há ainda outros problemas operacionais que impactam o processo estudado. Um deles refere-se à paralisação dos recursos durante a implantação do Projeto. Cabe salientar que em se tratando de um Projeto que visa animar, motivar, mobilizar a população, a demora no cumprimento das ações pode evidentemente desconstruir o trabalho alcançado resultando até mesmo em uma regressão ao invés de avanços.

Segundo o Secretário Executivo Regional da EPAGRI, devido ao término do mandato do governador e da necessidade de cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, de novembro de 2006 até meados de abril de 2007 houve um atraso na liberação das verbas do Projeto. Esta paralisação financeira de cerca de cinco meses repercutiu no andamento do Projeto, resultando em reclamações, manifestações, refletindo desmotivação e desconfiança por parte das famílias rurais, mas, também indicando que o Projeto conseguiu alguns avanços.

Isso ficou evidente de acordo com o Secretário pelos vários manifestos que surgiram neste período.

Nós tivemos muitas reclamações, muita briga muita reunião (...) houve mobilização por parte de ADMs de municípios, assim de reunir 80 pessoas, 60 pessoas, para reclamar do Projeto com deputados, prefeito, vereadores, pressionando(...) bom, mas e se não tivesse dinheiro? Talvez não houvesse tido a pressão, mas a partir do momento que se anuncia o fim do Projeto de repente vem pressão pra que ele continue (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 21/05/07).

Portanto, este acontecimento acabou registrando que em vários municípios o Projeto Microbacias 2 está conseguindo organizar a população, está ocorrendo um processo de animação, de mobilização, enfim, aspectos da gestão participativa se mostram presentes. Entretanto, certamente o lado negativo desse acontecimento pesa mais forte, pois durante este período reaparecem na população sentimentos de desconfiança, descrédito, desmotivação. Tudo isso pode conduzir a conflitos no andamento do Projeto.

(...) como são os agricultores que distribuem recursos, eles tinham propostas já do ano passado que não foram pagas, de certa forma os agricultores também se comprometem com o beneficiário que vai receber o recurso, e ai não vem o dinheiro. Então isso, para eles que moram lá, às vezes vizinhos tal, fica uma situação ruim (SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI, 21/05/07).

Nas microbacias de Três Barras esta situação consequentemente repercutiu no processo agilizado. De acordo com a facilitadora local, como a promessa de receber benefícios já tinha animado muitas famílias esta ruptura nas verbas levou ao aumento do descrédito e a muitas cobranças.

Porque a gente está num processo, a gente fala com as pessoas, as pessoas estão motivadas e de repente interrompe. É difícil explicar porque que interrompeu, às vezes tem pessoas que não acreditam, são desconfiadas (FACILITADORA LOCAL, 23/07/07).

De tal modo, após evidenciar os aspectos limitantes que estão presentes na estratégia de ação da proposta do Projeto Microbacias 2, de apontar as deficiências de uma abordagem não territorial do desenvolvimento, surge a necessidade de analisar até onde tais ações se mostram compatíveis com um processo de participação autêntica. É com essa finalidade que se elabora a próxima seção.



### 3.4 PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA OU PSEUDOPARTICIPAÇÃO?

Partindo da busca pela análise do processo de gestão participativa, chega-se mais que no momento de indagar se a participação expressa na proposta e nas ações do Projeto Microbacias 2 se configura nos aportes do que se considera como uma participação autêntica.

Cabe aqui lembrar que para esta pesquisa assume-se a classificação de participação popular exposta por Souza (2004) que, por sua vez, apóia-se nos níveis e classes sustentadas por Arnstein. São definidas oito categorias nas quais podem se dar à participação popular, mas, no entanto, somente nas últimas categorias desta classificação (parceria, delegação de poder e autogestão) pode-se de fato ocorrer à participação autêntica.

Como se busca entender a problemática da gestão participativa por meio de uma visão processual é necessário levar a compreensão os variados aspectos que tendem a influenciar esta situação. Assim, de um lado é possível afirmar que a estratégia de gestão participativa desenvolvida pelo Projeto Microbacias 2 apresenta pelo menos quatro aspectos se confirmam como positivos.

Primeiro, o Projeto cria mecanismos onde se pode aumentar e melhorar a participação de todos os atores envolvidos. Através da abertura de comissões em nível das microbacias, do município, da região e do Estado, formam-se espaços onde as famílias rurais têm oportunidade de participar na tomada decisão sobre ações que dizem respeito ao seu futuro.

Segundo, a estratégia implantada pelo Projeto permite o desenvolvimento de um processo político-pedagógico. Se, de um lado, este aspecto se mostra essencial para a promoção da gestão participativa, de outro, é preciso criar mecanismos capazes para a sua afirmação. Desenvolver a gestão participativa é uma questão de aprendizagem que exige a promoção de vários eventos, que aos poucos vão se consolidando. Segundo o Secretário

Executivo Regional os agricultores não vão fazer gestão participativa depois de participar de algumas reuniões, pois esta aprendizagem é semelhante a aprender a ler e escrever, é preciso ir muitos dias para escola, ou seja, tem que participar de uma série de eventos de capacitações. E, portanto, estas oportunidades de capacitações aparecem a cada reunião que se faz.

Neste sentido, é possível afirmar que a proposta de gestão participativa que vem sendo implantada nas duas microbacias do município de Três Barras há cerca de três anos pode apontar muitas dificuldades em seu desenvolvimento. Porém, este tempo de atuação já pode mostrar alguns sinais significativos de aprendizagem e de prováveis mudanças. Esta transformação pode ser percebida nos depoimentos das presidentes das ADMs.

(...) aí está surgindo os jovens que vêm pedir quando tiver cursos essas coisas, que eles querem fazer, eles já estão começando a vir procurar. Então, talvez quando acontecer, realizar, ter esse Projeto, as pessoas comessem a crescer, isso vai dar uma motivação para os outros também (PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS, 17/07/07).

(...) a comunidade se conheceu um pouco melhor, algumas pessoas ali estão se conhecendo, estão trocando idéia sabe, estão assim, afinando os pensamentos, afinando no sentido de estarem trabalhando junto querendo buscar as mesmas coisas (PRESIDENTE DA ADM SÃO JOÃO, 16/07/07).

A estratégia adotada pelo Projeto tende a se encaixar em um argumento indicado por Souza (2004) sobre a importância de participar. Conforme esse argumento ao participar de uma decisão o cidadão se sente mais responsável pelo resultado alcançado o que culmina não somente no amadurecimento político como também no aumento da atitude de fiscalização e cuidado. Destarte, ao consentir a possibilidade de planejar e executar ações, o Projeto Microbacias 2 conduz a população das microbacias a se tornar mais ativa, responsável e atenta aos acontecimentos locais.

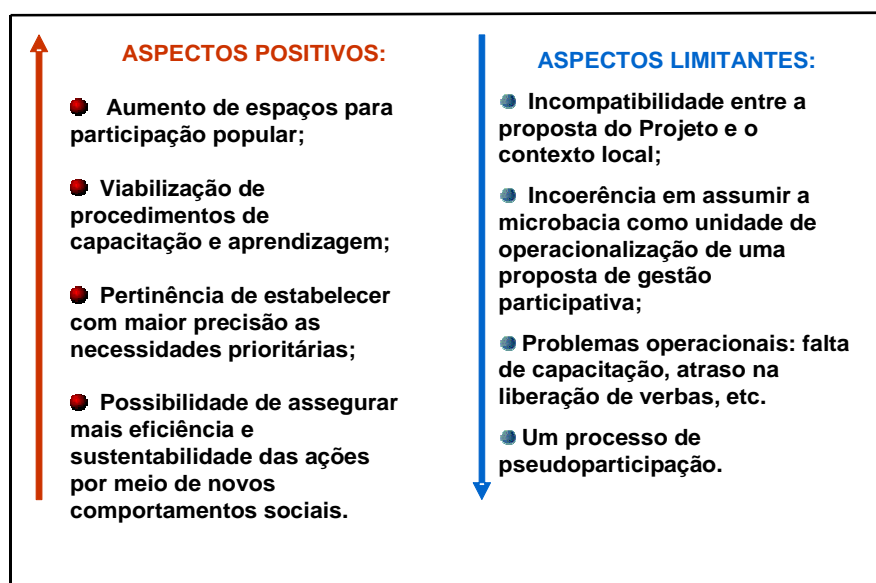
Terceiro, ao atribuir a população diretamente envolvida o poder de escolha das prioridades e de tomada de decisão, produz-se mais chances de atingir os problemas. Este aspecto bastante utilizado para fomentar o aumento de processos de participação popular,

mostra-se verdadeiro no caso das microbacias de Três Barras. Um simples exemplo pode ser retirado do depoimento da presidente da ADM Santos Anjos. De acordo com ela, para os técnicos a realização de cursos de capacitação para as famílias rurais em um local fora da comunidade seria uma ação viável, entretanto para a ADM essa decisão viria a impedir a consolidação da participação. Pois, conhecendo a realidade local, a ADM aponta que o caminho mais seguro para a consolidação de um processo inicial de mobilização e participação da população mais pobre, indica que é necessário começar indo até a realidade deles.

E quarto, as ações realizadas pelo Projeto impulsionam comportamentos novos de inserção na vida social e pública. No município de Três Barras de maneira direta ou indireta o Projeto Microbacias 2 influenciou a ativação do Sindicato dos Trabalhadores Rural, da Secretaria Municipal da Agricultura, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, da formação de associações de produtores de mel e de gado leiteiro. Embora não seja possível comprovar a ligação direta dessas ações com o Projeto, segundo a facilitadora e alguns membros das ADMs, através do Projeto surgiu a necessidade dessas e de outras ações serem desenvolvidas, e assim aos poucos esses acontecimentos foram se concretizando.

Estes aspectos evidenciados como positivos no Projeto Microbacias 2 são constantemente apontados pelo referencial teórico que aborda a questão da participação nos processos de desenvolvimento. O aumento de espaços de participação, a viabilização de procedimentos de capacitação e aprendizagem, a pertinência de estabelecer com maior precisão as necessidades prioritárias, e a possibilidade de assegurar mais eficiência e sustentabilidade das ações por meio de novos comportamentos sociais. Estes fatores registram avanços importantes em uma estratégia de gestão participativa, entretanto, é preciso observar a existência de outros fatores.

No quadro 2 podemos observar os aspectos positivos evidenciados na implantação da estratégia de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 nas microbacias de Três Barras, e também os aspectos limitantes discutidos anteriormente. A estes últimos acrescenta-se a constatação de que a estratégia desenvolvida se caracteriza mais em um processo de pseudoparticipação do que em uma autêntica participação.



Quadro 2: Análise do processo das microbacias estudadas: São João e Santos Anjos.  
Org.: Roselaine Matykevicz, 2008.

Em primeiro lugar é necessário questionar como ocorre a participação, ou seja, por mais que o Projeto Microbacias 2 declare que todos os atores locais, principalmente as famílias rurais, e neste caso mais diretamente as famílias rurais mais pobres da microbacia, devam participar ativamente do processo de gestão participativa, a realidade não se mostra basicamente assim. Nas duas microbacias estudadas no município de Três Barras, a participação nas reuniões, na tomada de decisões, enfim em todo o envolvimento com o Projeto, se mostra principalmente através das lideranças. São os membros das ADMs que de fato marcam presença no Projeto, e ainda é possível registrar que nem todos, pois de acordo com a facilitadora local, apenas alguns membros destas organizações se envolvem

verdadeiramente. Quanto à população em geral, e especialmente as famílias mais pobres que são consideradas o público alvo a ser atingido pelo Projeto, a participação se define de forma muito precária, a grande maioria dos residentes das microbacias ainda não participa ativamente. É claro, como já foi apontado que certos avanços já podem ser percebidos, que o interesse, a motivação em participar das ações tenha aos poucos aumentado, entretanto, esta participação ainda se configura fundamentalmente na figura das lideranças locais.

Em segundo lugar torna-se importante verificar a autonomia das ADMs, afinal o Projeto sugere em sua concepção inicial, conceder total poder aos beneficiários para planejar e executar ações. Mas, é possível perceber certa limitação neste procedimento, uma vez que o poder de decidir para as ADMs acontece com um direcionamento já definido para onde os projetos devem ser elaborados.

O que ocorre é que o Projeto Microbacias 2, visando alcançar as metas sociais, econômicas e ambientais procura direcionar em cada momento a formação de projetos para determinada área. Nos anos de 2005 e 2006 a maior parte dos projetos aprovados no Estado direcionava-se para a melhoria das habitações e para saneamento básico. No caso das microbacias de Três Barras todos os projetos aprovados neste período tinham essa finalidade. Isso, no entanto, também se registrou como a principal prioridade apontada pelas ADMs em todo Estado, e por essa razão a execução desses projetos chegou a ultrapassar as metas orçamentárias previstas para essa problemática. Na busca de atingir mais intensamente também os outros objetivos, principalmente a meta relacionada ao aumento da renda, no ano de 2007 o Projeto Microbacias 2 direcionou os seus recursos para o cumprimento desta intenção, aprovando também projetos na área ambiental.

Portanto, o poder de decisão dos beneficiários do Projeto que ocorre mais necessariamente pelas lideranças locais que formam as ADMs, se restringe em comunicar a população sobre a existência de recursos para determinada área e posteriormente a ADM, com

apoio da facilitadora decide quais projetos serão aprovados. Estes projetos, por sua vez só recebem os recursos financeiros se constituem a direção apontada pelo Projeto naquele período. Devido a grande carência existente nas microbacias do município de Três Barras, ainda em 2007 a população, as ADMs e a facilitadora apontaram a prioridade de aprovar mais projetos de melhoria nas habitações e saneamento básico, entretanto, os recursos durante esse período destinavam-se aos projetos de aumento de renda e melhorias ambientais<sup>27</sup>.

A partir disso é possível admitir que a proposta de gestão participativa implantada pelo Projeto Microbacias 2 não se define no desenvolvimento de um processo de autogestão, já que o poder de decisão se reduz as ADMs aprovar projetos dentro de uma direção já estipulada, podendo ser vetada qualquer decisão que não se encaixe nos objetivos determinados para aquele momento do Projeto.

Destarte, isso evidencia que não se pode declarar que o Projeto Microbacias 2 conduz a possibilidade de uma participação autêntica dos seus beneficiários no processo, mas que esse procedimento se constitui mais especificamente no que Souza (2004) classificou como cooptação. Na categoria cooptação não existe uma participação autêntica, mas uma pseudoparticipação, ou seja, o que ocorre é a cooptação de líderes, de algumas pessoas chave na comunidade, que servem como um canal participativo, estas pessoas ouvem os problemas da população local e tentam levar adiante suas preocupações, todavia não possuem o poder total de decisão para a liberação dos recursos, e, portanto esse processo não pode ser considerado como uma autêntica participação.

Com base no que foi levantado e discutido neste capítulo, pode-se afirmar que a proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 nas microbacias de Três Barras mostrou-se como uma estratégia inovadora que trouxe significativos avanços no desenvolvimento de um processo participativo. Entretanto, a análise desse processo registrou a forte influência de dois posicionamentos que se mostraram como insuficientes para a

---

<sup>27</sup> Informações adquiridas em entrevista com a Facilitadora Local (17/10/07).

concretização de um processo de gestão participativa. Um deles refere-se necessariamente a constatação de que a estratégia aplicada pelo Projeto Microbacias 2 consiste no que se considera como pseudoparticipação. E o outro reside no fato do Projeto Microbacia 2 não se configurar em uma abordagem de desenvolvimento territorial. Se o primeiro caso já responde por si só a evidência limitante que o Projeto apresenta, afinal sem alcançar um processo autêntico de participação como chegar a uma auto-gestão. O segundo posicionamento também é agravante, pois ao desconsiderar os fatores endógenos, sociais, econômicos, culturais, históricos, espaciais, enfim os diversos aspectos que são específicos a cada território, como esperar que as diferentes populações consigam em um curto período de tempo se organizar, planejar e executar ações que conduzam a seu próprio desenvolvimento.

## **CONCLUSÃO**

O Projeto Microbacias 2 apresenta em sua formulação e implementação aportes que o definem como uma política pública que assume importantes considerações da atual fase de discussão e prática sobre desenvolvimento. O Projeto se fundamenta em um tripé que registra a preocupação com objetivos sociais, econômicos e ambientais. O que mostra, portanto, o reconhecimento da influência de diferentes aspectos existentes no processo de desenvolvimento e a intenção de agir por diferentes vias.

Ao assumir como objetivo geral a busca pela melhoria da qualidade de vida da população rural, não se direcionando especificamente ao manejo dos recursos naturais como o seu antecessor, o Projeto Microbacias 2 amplia as possibilidades de ação. Entretanto, o grande diferencial que pode ser destacado no Projeto Microbacias 2 é a questão da gestão participativa.

O interesse em promover processos participativos tem-se mostrado bastante evidente durante as últimas décadas na implantação de políticas públicas. Cresce consideravelmente o número de orçamentos participativos, fóruns de discussão, conselhos, entre outros espaços que são criados permitindo a participação da sociedade civil.

Ao realizar um resgate analítico das experiências que antecederam o Projeto Microbacias 2 foi possível evidenciar que o enfoque tecnicista predominava, mas que no entanto certos aspectos do processo de gestão participativa, apesar de tímidos, já se mostravam presentes. Os resultados finais destas experiências registraram por um lado, o alcance e até mesmo a superação das metas técnicas previstas, e de outro, a necessidade de trabalhar em um próximo projeto de forma mais intensa a questão da gestão participativa. Este vigoroso interesse surge da necessidade de atingir a problemática da baixa participação da população na tomada de decisões e do despreparo deste público para a sustentabilidade das ações.



Nesta dissertação ao buscar analisar o processo de gestão participativa do Projeto Microbacias 2, a partir do estudo das microbacias do município de Três Barras, chegou-se a certos apontamentos. Primeiramente buscou-se situar a questão dentro do atual debate teórico e das experiências desenvolvidas anteriormente. Assim, foi possível identificar que o interesse crescente em impulsionar a participação nas ações que visam promover o desenvolvimento pode ser relacionado à emergência atual pela abordagem territorial do desenvolvimento. Isso ocorre já que entre as causas que impulsionam o interesse pela abordagem territorial do desenvolvimento ampliam-se processos de descentralização e promoção da participação e protagonismo dos atores locais. Esta mudança na estrutura do Estado de mero indutor de políticas para também impulsionador de iniciativas locais, incide em afirmar o território como unidade de referência adequada para a viabilização de processos de desenvolvimento.

É neste contexto teórico de valorização dos processos participativos que se pode entender o posicionamento do Projeto Microbacias 2 em assumir na atual versão importantes considerações ao componente gestão participativa. Contudo, se por um lado o Projeto apresenta em sua configuração as preocupações atuais em inserir nas ações desenvolvimentistas elementos de um processo de gestão participativa, de outro lado o Projeto apresenta deficiências. Tais deficiências mostram-se bastante evidentes e comprometedoras quando se observa que a conjuntura do Projeto Microbacias 2 desconsidera a necessidade de impulsionar aspectos do desenvolvimento territorial. Estes aspectos renegados tendem, no entanto, a afetar diretamente a concretização de todo processo implantado.

Diante de tais fundamentos realizou-se a análise da implantação do Projeto nas duas microbacias trabalhadas no município de Três Barras. A estratégia de gestão participativa formulada, ou seja, a formação do GAM, da ADM, a elaboração do PDM e conseqüentemente a execução de tais atividades aconteceram e registraram as especificidades locais. A princípio

o andamento do processo em questão parecia revelar a organização comunitária existente em cada microbacia. Todavia, em se tratando da análise de um processo, aos poucos outros fatores foram sendo evidenciados, e dentre estes pelo menos três se destacaram devido aos limites que acarretam.

Em primeiro lugar, ao analisar os aspectos históricos e econômicos locais, notou-se a incompatibilidade entre a proposta de ação defendida pelo Projeto, que se direciona mais precisamente para a realidade dos agricultores e o contexto das microbacias estudadas onde a maioria da população é formada por trabalhadores rurais. O fato de trabalharem como assalariados, bóias-frias, diaristas, entre outras formas de trabalho fora da sua propriedade, dificulta a participação em reuniões devido à disponibilidade de tempo. Esta dificuldade se amplia ainda mais devido à inexistência de atividades anteriores de mobilização e organização deste público, assim como a não existência de vínculos destes com a EPAGRI, a instituição responsável em executar o Projeto. Ao não considerar a existência e a influência de aspectos específicos presentes em cada território, ou seja, ao não assumir uma abordagem territorial do desenvolvimento, a proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 se apresenta comprometida.

Em segundo lugar constatou-se a incoerência em assumir a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação de uma proposta de gestão participativa. A delimitação expressamente física que esta unidade apresenta impacta negativamente o desenvolvimento do processo já que desconsidera as relações sócio-espaciais existentes. A adoção da microbacia para a operacionalização do Projeto se configura no que se poderia denominar de território institucionalizado, ou seja, um território definido de cima, demarcado por técnicos. O que, por sua vez, conduz a possibilidade de incompatibilidade com uma organização territorial existente, com o território vivido. Esta situação é observada na Microbacia São João, onde apenas metade da comunidade participa do Projeto. Ao buscar a promoção de um

processo de gestão participativa esta “divisão” da comunidade, da organização territorial estabilizada tradicionalmente apresenta evidentemente mais probabilidades de limites do que avanços. De tal modo, novamente é possível completar a crítica já feita ao enfoque de desenvolvimento adotado pelo Projeto, uma vez que a proposta implantada ignora os elementos territoriais do desenvolvimento.

E em terceiro lugar foi possível averiguar a forte influência no processo estudado de problemas operacionais, mais especificamente da falta de capacitação em gestão participativa. Em sua proposta inicial, o Projeto propôs que tanto as famílias rurais beneficiadas, como os técnicos executores seriam devidamente sensibilizados e capacitados para a autogestão comunitária. Entretanto, do início da implantação do Projeto até o presente momento da pesquisa nenhum tipo de capacitação com esse destino aconteceu. Esta ausência é bastante comentada tanto pelos técnicos como pelos beneficiários, afinal a proposta de gestão participativa consiste em uma estratégia inovadora para estes dois públicos sendo, portanto indispensável o desenvolvimento de cursos de capacitação.

Além deste entrave, pelo menos mais dois fatores inerentes à proposta e a implementação do Projeto impactaram de maneira considerável o processo de gestão participativa. Um deles refere-se à própria formação dos profissionais responsabilizados em executar o Projeto, pois apesar de destacar considerável relevância a questão da gestão participativa, o Projeto Microbacias 2 apresentou um quadro de profissionais de formação necessariamente técnica. E ademais, outro fator impactante registrou-se no atraso da liberação das verbas, uma paralisação de cerca de cinco meses que acionou na população atitudes que já estavam sendo combatidas como o descrédito, a desconfiança e a desmotivação.

De tal modo diversos aspectos mostraram exercer influência no processo de gestão participativa estudado, sendo possível assim observar tanto aspectos positivos quanto aspectos limitantes. Quanto aos positivos, o Projeto Microbacias 2 permitiu o aumento de espaços para

a participação popular, a viabilização de procedimentos de capacitação e aprendizagem, a pertinência de estabelecer com maior precisão as necessidades prioritárias, e a possibilidade de assegurar mais eficiência e sustentabilidade das ações por meio de novos comportamentos sociais.

Quanto aos aspectos limitantes, além dos fatores já apontados, é preciso primeiramente questionar a proposta e ação de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 pelo que se considera como participação autêntica, e posteriormente enfatizar a necessidade e ao mesmo tempo desconsideração do Projeto aos elementos de uma abordagem de desenvolvimento territorial.

A participação e a tomada de decisão nas duas microbacias estudadas se configura basicamente na figura das lideranças, nos membros das ADMs. A população em geral, principalmente as famílias mais pobres, que formam o público prioritário a ser atingido pelo Projeto demonstram um precário envolvimento. Indaga-se também sobre o poder de autonomia das ADMs, uma vez que percebe-se certa limitação na ação destas organizações já que as verbas chegam direcionadas para o tipo de projetos que devem ser elaborados. Assim sendo, a proposta de gestão participativa do Projeto Microbacias 2 não se define em um processo de autêntica participação, mas em uma pseudoparticipação.

Além disso, por mais que o projeto Microbacias 2 tenha apresentado uma estratégia de gestão participativa que indica um considerável avanço na implantação de projetos destinados ao desenvolvimento do meio rural, o enfoque de desenvolvimento reducionista que o Projeto adota, o qual ignora a existência e influência de elementos territoriais, demonstra que muito ainda precisa-se e pode-se avançar na busca da promoção do processo de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. São Paulo, v.15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. IPEA, Texto para discussão n. 702. Rio de Janeiro, p. 37, 2000. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td0702.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0702.pdf) > Acesso em 14 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **O capital social dos territórios:** repensando o desenvolvimento rural. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Fortaleza, 1998. (versão preliminar)

ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n.47, p. 65-79, 1ºsem. 1999.

ANDRADE, M. C. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 1994. p. 213-220.

ARNSTEIN, S. R. **A Ladder of Citizen Participation**. 1969. Disponível em: < <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> >. Acesso em: 24 abr. 2007.

BANCO MUNDIAL, Documento. **Declaração de Factibilidade do Projeto:** proposto 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. 27 mar. 2002, 114p. : < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação dos atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: < [http://www.ufrgs.br/fce/Textos/pedro\\_bandeira/Participa%C3%A7%C3%A3o/td\\_630.pdf](http://www.ufrgs.br/fce/Textos/pedro_bandeira/Participa%C3%A7%C3%A3o/td_630.pdf) > Acesso em 20 dez. 2006.

BEDUSCHI L. C; ABRAMOVAY. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, n.14, p.35-70, set./dez. 2004.

BOISIER, S. Desenvolvimento. In: SIEDENBERG D. R. et al. (Coord) **Dicionário: Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 69.

CAMPANHOLA, C; SILVA, J. G. Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais. **Caderno de ciência e tecnologia**. Brasília, v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CUNHA, L. A. G. Do desenvolvimento Setorial ao desenvolvimento Territorial. **Redes**. UNISC: Santa Cruz do Sul, n. 2, v. 11 mai./ago. 2006.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial: o caso do Paraná Rural**. 2003, 147 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Confiança, capital social e desenvolvimento territorial. **Revista RAÍÇA**. UFPR: Curitiba, n. 4, p. 49-60. 2000.

\_\_\_\_\_. Por um projeto sócio espacial de desenvolvimento. **Revista de História Regional**. Ponta Grossa, v. 3, n.2, p. 91-114, inverno 1998.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999. 176 p.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DANIEL M. (Orgs.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

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

ESTAÇÕES ferroviárias do Brasil. Disponível em: <<http://www.estacoesferroviarias.com.br/sc-saofranc/tresbarras.htm>> Acesso em 30 out. 2007.

EXTENSIONISTA LOCAL DA EPAGRI (Lyeval Brand). **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (mai. 2006) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Escritório municipal da EPAGRI, 2006. 1 cassete sonoro.

FACILITADORA LOCAL (Priscila Lang Scoz) **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (jul. 2007) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Escritório municipal da EPAGRI, 2007. 1 cassete sonoro.

FALADORI, G. Avanços e limites da sustentabilidade social. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jun. 2002

FALADORI, G; TOMMASINO, H. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 1, p. 41-56, jan./jun. 2000.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006, 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FINOT, I. Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. *Revista da CEPAL* 78, p. 139-149, dez. 2002.

FLEISCHFRESSER, V. Políticas públicas e a formação de redes conservacionistas em microbacias hidrográficas: o exemplo do Paraná Rural. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.95, p. 61-77, jan./abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Manejo das águas, conservação do solo e controle da poluição em microbacias: análise da experiência paranaense. In: ROMEIRO, A. R. REYDON, B. P. LEONARDI, M.C.A. **Economia do meio ambiente: teoria, política e a gestão de espaços regionais**. Campinas: UNICAMP/IE, 1997, p. 337-384.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n.21, p.165-185, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade** - Ano IV, n. 9 – 2º. Semestre de 2001

FROEHLICH, J. M. O ‘local’ na atribuição de sentido ao desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 94, p. 87-96, maio/dez. 1998.

GUIVANT, J. S. Contribuições da Sociologia Ambiental para os debates sobre desenvolvimento rural sustentável e participativo. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 19, p.72-88, out. 2002.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 395 p.

HERMET. G. **Cultura e desenvolvimento**. Tradução de Vera Lucia Mello Joscelyne. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002. 204 p.



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA. (ICEPA) **Prapem/microbacias 2 – componentes: administração e avaliação** – subcomponete: monitoramento e avaliação; avaliação ex-ante – organização e participação dos atores, Florianópolis, 2005, 38p. : < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

KLISBERG, B. **Capital social e cultura**: as chaves do desenvolvimento. Tradução de Paulo M. Garchet. PREAL, 1999. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/arq/PrealDebEspecial.pdf> Acesso em: 15 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução de Joaquim Ozório Pires da Silva, 1998. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001314/131428por.pdf> > Acesso em: 15 dez. 2006.

LIMA, S. R. da S. **Capital transnacional na indústria da madeira em Três Barras**: as company towns e a produção do espaço urbano. 2007, 95p. (Mestrado em Geografia) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

MAILLAT, D. Meio Inovador. In: SIEDENBERG D. R. et al. (Coord) **Dicionário: Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 113-116.

NAVARRO, Z. **Manejo de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural**: um Estudo Comparativo em Quatro Estados Brasileiros. Porto Alegre : 1999. (Versão preliminar).

PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS (Janete Rosane Pacheco) **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (Jul. 2007) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Casa da entrevistada, 2007. 1 cassete sonoro.

PRESIDENTE DA ADM SANTOS ANJOS (Janete Rosane Pacheco) **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (abr. 2006) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Casa da entrevistada, 2006. 1 cassete sonoro.

PRESIDENTE DA ADM SÃO JOÃO (Ana Cristina Ceben Alves de Souza) **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (jul. 2007) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Casa da entrevistada, 2007. 1 cassete sonoro.

PROJETO MICROBACIAS 2. **Relatório de avaliação de meio termo**. FEALQ – USP: Florianópolis, nov. 2006. 90 p.

PULCINA, D. C. A agenda do Banco Mundial para o século XXI: o fomento ao desenvolvimento sustentável, à boa governança e ao capital social. **Redes**. Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 3, p. 75-104, set./dez. 2003.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, J. Uma epistemologia do território. **Estudos, Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA – UFRRJ, v. 13, n. 1, p. 51-73, 2005.

ROMEIRO, A. A. Desenvolvimento sustentável e mudança institucional: notas preliminares. **Texto para Discussão**, IE/UNICAMP, Campinas, n. 68, p. 26 abr. 1999.

RÜCKERT, A. A. Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **Espaço e Tempo**. São Paulo, n. 17, p. 79-94, 2005.

SABANÉS, L. **Manejo sócio-ambiental de recursos naturais e políticas públicas**: um estudo comparativo dos projetos “Paraná Rural” e “Microbacias”. 2002, 186 f. Dissertação (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SACHET, C.; SACHET, S. a GUERRA DO Contestado. In: SACHET, C.; SACHET, S. **Santa Catarina 100 anos de História. O livro: do povoamento à guerra do Contestado**. V. 1. Florianópolis, 1997/2001, p. 507-525.

SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

SANTA CATARINA, Governo do Estado. PRAPEM/ PROJETO MICROBACIAS 2. Anexo 2. **Descrição detalhada do Projeto**. Florianópolis, jan. 2002a. 11 p. : < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

SANTA CATARINA, Governo do Estado. PRAPEM/ PROJETO MICROBACIAS 2. Anexo 6. **Componente: Administração, Monitoramento e Avaliação do Projeto. Sub-componente: Gestão Participativa**. Florianópolis, jan. 2002b. 17 p. : < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

SANTA CATARINA, Governo do Estado. PRAPEM/ PROJETO MICROBACIAS 2. Anexo 8. **Componente Organização e Desenvolvimento Institucional: sub-componente**

**assistência técnica e extensão rural (ater).** Florianópolis, jan. 2002c. 55 p. Disponível em: < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

SANTA CATARINA, Governo do Estado. Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PRAPEM/ PROJETO MICROBACIAS 2. **Concepção Geral do Projeto.** Florianópolis, dez. 2001. 32 p. : < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

SANTA CATARINA, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Relatório final de implementação preparado pelo mutuário por componente.** Projeto Microbacias (empréstimo 3160-BR). 1999. 108 p. : < <http://www.microbacias.sc.gov.br/relatorios.do> > Acesso em: 23 de abr. 2006.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001. 473 p.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, S; PEYRÉ TARTARUGA, I. G. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes.** Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, p. 99-117, jan./dez, 2004.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. In; ECHEVERRÍA, R. **Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe:** manejo sostenible de recursos naturales, acceso e tierras y finanzas rurales. RIMISP, Chile, 2004.

SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI. (Marcos Euclides Vieira) **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (mai. 2007) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Escritório Regional da EPAGRI/Canoinhas, 2007. 1 cassete sonoro.

SECRETÁRIO EXECUTIVO REGIONAL DA EPAGRI. (Marcos Euclides Vieira) **Entrevista sobre o Projeto Microbacias 2** (out. 2006) Entrevistador: Roselaine Matykevicz. Três Barras: Escritório Regional da EPAGRI/Canoinhas, 2006. 1 cassete sonoro.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, D. R. Participação. In: SIEDENBERG D. R. et al. (Coord) **Dicionário: Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p 131-134.

SILVA, C. A da. **Questionando o Paraná-Rural**: uma análise do modelo ambiental para a agricultura. 1995, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Agricultura) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. Manejo integrado em microbacias hidrográficas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 3, p. 182-188, nov. 1994. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/tres/clecio3.htm> > Acesso em: 3 de jul. 2007.

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 Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

\_\_\_\_\_. Origem e difusão da metodologia de extensão rural em microbacias hidrográficas. **Revista Agropecuária**. Florianópolis v. 9, n. 1, mar. 1996.

\_\_\_\_\_. **Análise histórico-crítica dos trabalhos em microbacias hidrográficas em Santa Catarina** - 19894/1990, 304 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Território**. Rio de Janeiro, ano II, n. 3, p. 13-35, jul./dez.1997.

\_\_\_\_\_. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época da fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma ‘teoria aberta’ do desenvolvimento sócio-espacial. **Território**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-22, jul./dez. 1996.

\_\_\_\_\_. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro et al. (Orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995, p. 75-116.

STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C de Q; SANTOS, O. A. J. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, 23-63.

TAGLIARI, P. S. Projeto Microbacias: protegendo a natureza e melhorando a agricultura. **Agropecuária Catarinense**. Florianópolis, v. 9, n.2, p. 33-37, jun. 1996.

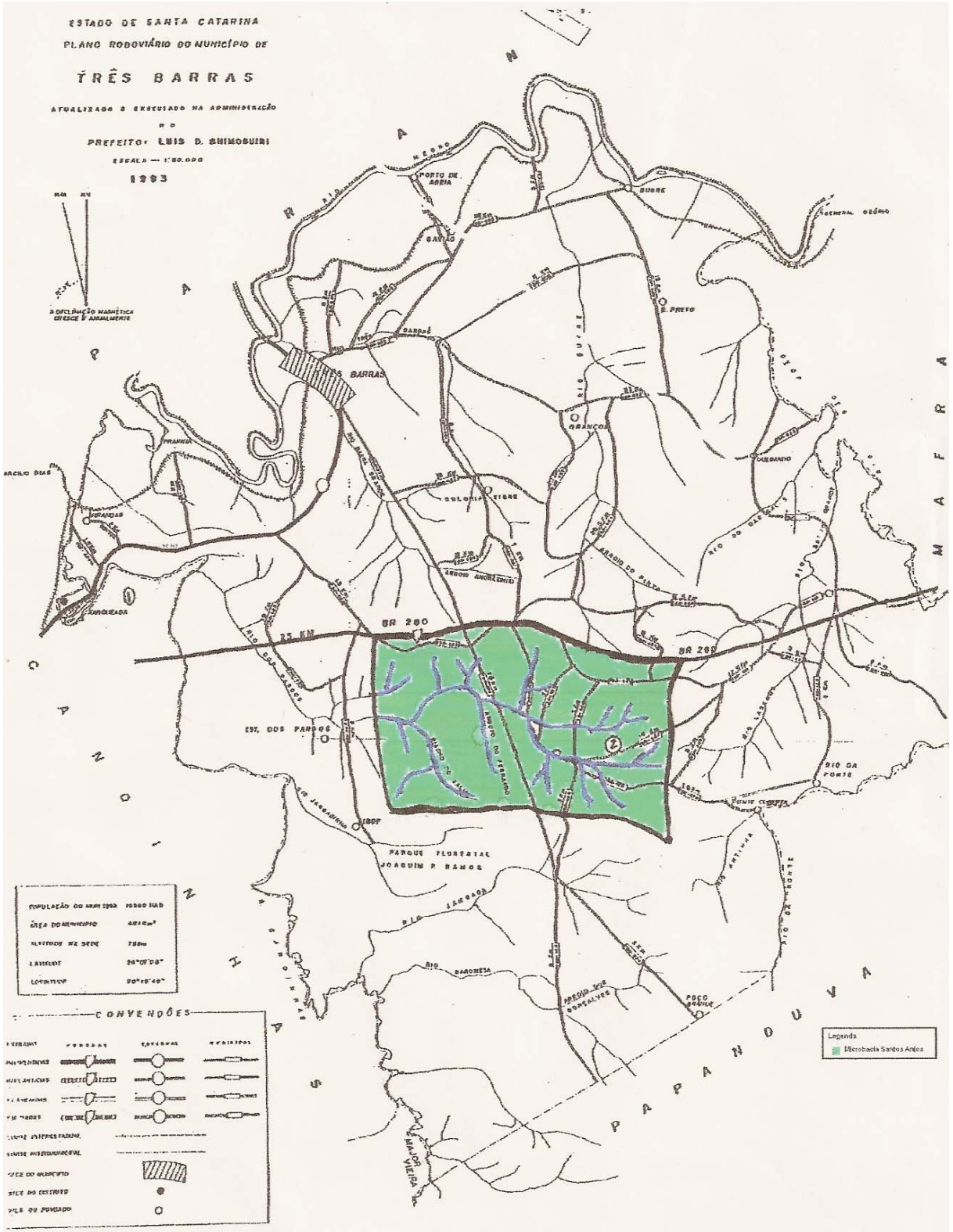
TORO, J. B; WERNEK, N. **Mobilização Social**: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: ABEAS-UNICEF, 1997.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Tradução de Maria Cristina Cupertino, Rio de Janeiro: Revan, 1998, p. 286.

TRÊS BARRAS. **Características do município**. Disponível em: < [http://pt.wikipedia.org/wiki/Tr%C3%AAs\\_Barras](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tr%C3%AAs_Barras) >. Acesso em: 05 de ago. 2007.

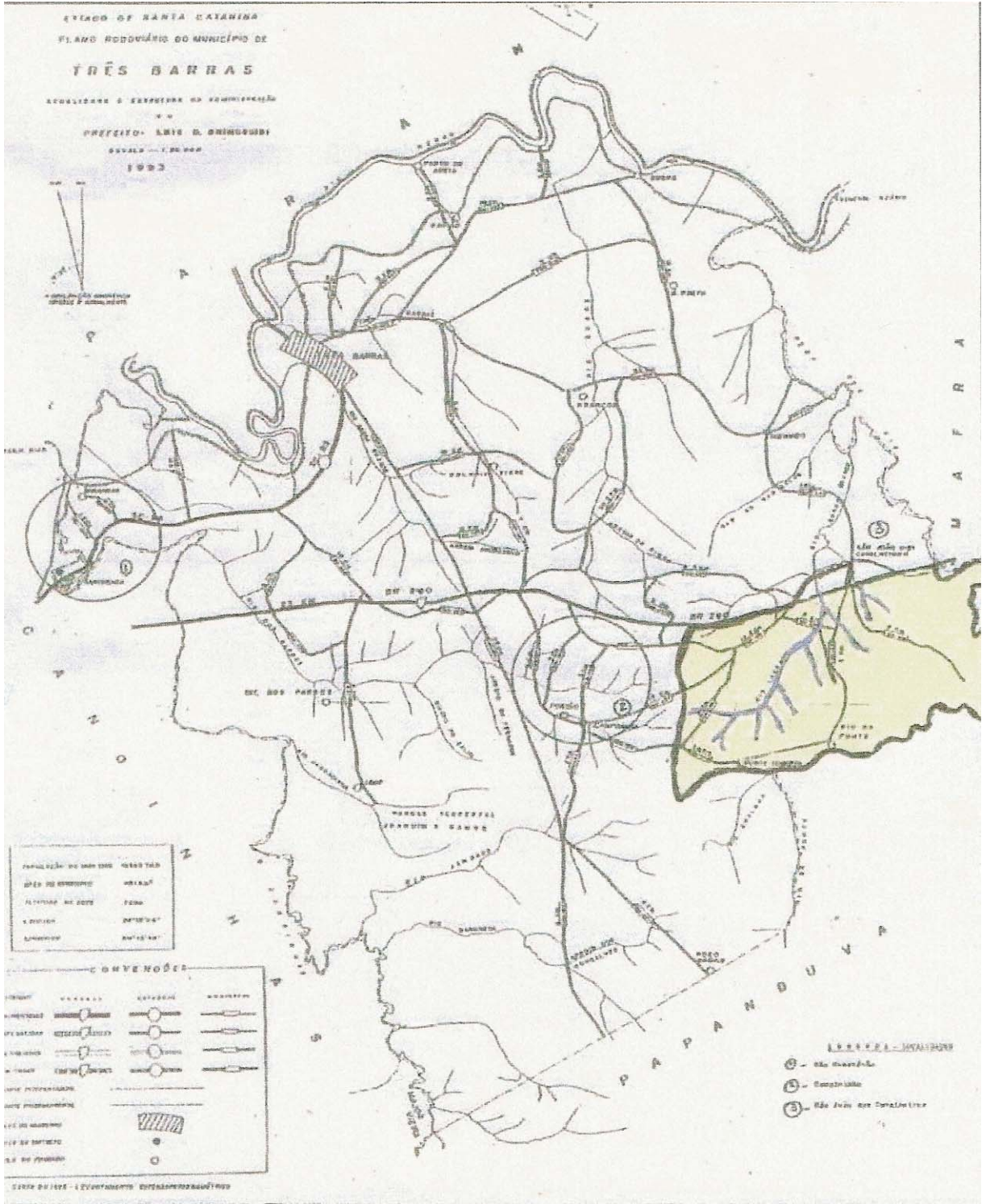
VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANAPEC). **Anais do 28º** Belém, 1999, p. 20.

**ANEXO A - Figura da localização da Microbacia Santos Anjos**



**ANEXO B - Figura da localização da Microbacia São João**





**APÊNDICE A - Questionário aplicado aos moradores das microbacias**

## QUESTIONÁRIO

Data:

Microbacia:.....

- 1- Há quanto tempo vive nesta comunidade?  
 0-2 anos  3-5 anos  6-10 anos  Mais de 10 anos  Não sabe/não respondeu.
- 2- Para o Sr. (a) como é morar nesta comunidade?  
 Ótimo  Bom  Regular  Ruim  Péssimo  Não sabe/não respondeu.
- 3- O Sr. (a) acha que futuramente morar aqui nesta comunidade vai ficar cada vez....  
 Melhor  Nem melhor nem pior  Pior  Não sabe/não respondeu.
- 4 - O Sr. (a) conhece os objetivos e as formas de participar do PMB2?  
 Não  
 Muito pouco  
 De forma regular  
 Bem  
 Muito bem.
- 5 - Quando soube que a comunidade seria beneficiada pelo PMB2, como o Sr.(a) poderia qualificar seu entusiasmo com a notícia?  
 Foi baixo  Foi normal  Aumentou um pouco  
 Aumentou bastante
- E agora como o Sr. (a) qualifica seu entusiasmo com o PMB2?  
 Baixo  Normal  Aumentou um pouco  
 Aumentou bastante
- 6 - O Sr. (a) sabe definir qual é a função do Grupo de Animação da Microbacia (GAM)?  
 Sim  Em partes  Não
- 7 - Acredita que o GAM cumpre seu papel de sensibilizar e motivar a comunidade para a participação no Projeto?  
 Cumpre  Cumpre em partes  Não cumpre  Não sabe
- 8 - Sr. (a) conhece os membros da diretoria da Associação de Desenvolvimento da Microbacia (ADM) ?  
 Sim  Em partes  Não
- 9 - O Sr. (a) conhece o Plano de Desenvolvimento da Microbacia?  
 Não  
 Pouco  
 De forma regular  
 Bem  
 Muito bem

10 - O Sr. (a) participou da elaboração do Plano de Desenvolvimento?

Sim     Não

11 - Em sua opinião qual o principal problema que o PMB2 enfrenta nesta comunidade?

12 - Em sua opinião qual o maior benefício que o PMB2 trouxe até o momento para esta comunidade?

**APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas com técnicos e presidentes das ADMs**

Roteiro para entrevistas:

- 1) Fale sobre o GAM: Como foi formado este grupo? Qual foi o tempo que o GAM teve para mobilizar as microbacias? Este tempo foi suficiente para que a microbacia assumisse o processo de gestão exigido pelo projeto? Como funcionou o GAM nas duas microbacias?
- 2) Fale sobre a ADM: Como foi formado este grupo? Que tipo de pessoas fazem parte? Como funcionou o ADM nas duas microbacias?
- 3) Sobre capacitação: Como foi a capacitação inicial dos executores para a gestão participativa? E durante o transcorrer do projeto? E para os beneficiários houve capacitação?
- 4) Sobre o Plano de Desenvolvimento da Microbacia: Ele deveria ser flexível, houve alguma alteração? As ações concebidas estão sendo cumpridas? As ADMs conseguiram assumir de fato a gestão do plano? Quais as dificuldades? Alguma proposta do projeto ou do plano se expandiu para fora das microbacias trabalhadas? Existem ações previstas para continuarem, ou serem alcançadas mesmo depois do término do projeto?
- 5) Sabendo que a maioria da população das microbacias é formada de trabalhadores rurais e não de agricultores, que condições que o Projeto cria para facilitar a participação desta população no projeto?
- 6) Como funciona a participação dos beneficiários, especialmente do público alvo, nas instituições: ADM, CCM ou CMDR (qual a participação deste no projeto), CCR, CCE? Apareceram novas lideranças nas microbacias?
- 7) Com o atraso na liberação dos recursos como as ADMs reagiram?
- 8) Fale sobre a feira dos produtores: De onde veio a proposta, o que está resultando, tem bastante participação de agricultores e de compradores...
- 9) A microbacia está se configurado como unidade adequada para a execução da proposta de gestão participativa do projeto? Quais as dificuldades, quais os pontos positivos?
- 10) Como avalia a proposta metodológica de gestão participativa do projeto? Quais as dificuldades/pontos positivos que esta proposta traz aqui no município?
- 11) O número de famílias estipulado para ser atendido em cada microbacia trabalhada seria correto?
- 12) O que é preciso para melhorar o processo de gestão participativa, autogestão nas microbacias?

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)