

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Siusiane Lovato**

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES INTEGRADAS DO  
PROGRAMA LUZ PARA TODOS EM UMA COMUNIDADE RURAL: UMA  
PERSPECTIVA DE ANÁLISE DE DESENVOLVIMENTO PROTAGONIZADA PELOS  
ATORES LOCAIS**

**Porto Alegre  
2009**

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

**Siusiane Lovato**

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES INTEGRADAS DO  
PROGRAMA LUZ PARA TODOS EM UMA COMUNIDADE RURAL: UMA  
PERSPECTIVA DE ANÁLISE DE DESENVOLVIMENTO PROTAGONIZADA PELOS  
ATORES LOCAIS**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Mestre em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos**

**Porto Alegre  
2009**



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
(PPGDR/UFRGS)

Prof. Dr. Luis Roque Klering  
(PPGA/EA/UFRGS)

Profa. Dra. Sueli Maria Goulart da Silva  
(PPGA/EA/UFRGS)

**Orientador:** Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

**Área de Concentração:** Organizações

**Curso:** Mestrado Acadêmico

Porto Alegre, 27 de março de 2009.

*Dedico às famílias de Linha  
Betânia e ao pessoal do Programa Luz  
para Todos e da Cereal que, com seus  
saberes e vivências, contribuíram  
para a realização deste trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

Aos professores e funcionários da Escola de Administração da UFRGS, especialmente aos do Programa de Pós-Graduação em Administração;

Ao professor Clezio Saldanha dos Santos, por sua paciência, incentivo e orientação;

Aos professores da banca, que gentilmente dedicaram seu tempo para o presente trabalho;

Aos colegas da turma de mestrado, pelo conhecimento e agradáveis momentos compartilhados;

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da UFRGS, professores e colegas, pela acolhida e aprendizado proporcionado durante a disciplina “Desenvolvimento: Teorias, Temas e Processos”.

Ao pessoal do Programa Luz para Todos do Rio Grande do Sul, escritório da Eletrosul em Porto Alegre, pela afável acolhida, apoio e incentivo.

Ao Guzzo, pelo enorme apoio prestado durante a pesquisa de campo;

Ao pessoal de Linha Betânia e região;

Aos colegas da Eletrosul, em Florianópolis, especialmente ao então “*chefe*” Ariovaldo Stelle, que concedeu e entendeu a necessidade do meu afastamento para me dedicar ao curso;

Aos meus pais, Paulo e Maria de Fátima, aos meus irmãos, Roger e Ana Paula, e ao meu adorável sobrinho, Paulo Ricardo, pela compreensão da ausência necessária;

Ao Fabio, que se mostrou um companheiro atencioso e compreensivo, pela paciência e por não me deixar desistir. A realização deste trabalho não seria possível sem sua colaboração e compreensão, em todos os sentidos.

...a todos(as), meu muito obrigada!

*Como pensar a sustentabilidade do desenvolvimento da sociedade brasileira, reproduzindo os ícones de um processo civilizatório, cujas conquistas erigiram-se na força do afogamento das civilizações, das nações, terras, culturas e saberes indígenas [dos pequenos agricultores, dos quilombolas, e de tantas outras identidades locais] (PAULA YONE STROB, 2004, p.10, ao introduzir o livro de Edgar Morin “Saberes Globais e Saberes Locais”).*

## RESUMO

Em um contexto de pobreza e exclusão elétrica, a comunidade rural de Linha Betânia composta por dezessete famílias de pequenos agricultores vivendo em condições de isolamento e com um baixo nível de desenvolvimento, localizada no município de Sananduva/RS, foi beneficiada por um projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o qual teve sua implementação iniciada em 2007, após essas famílias terem tido acesso à energia elétrica por meio do mesmo Programa. As Ações Integradas, como um incremento do Programa Luz para Todos, pretendiam com o projeto contribuir para a melhoria das condições de vida das famílias atendidas e outras do entorno, por meio da construção de uma microdestilaria de álcool combustível e uma agroindústria comunitária, visando também fortalecer a capacidade produtiva e organizativa dessas famílias. A ideia iniciada pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos se converteu em um processo de implementação que envolveu atores estatais e não-estatais, a saber, as famílias de pequenos agricultores beneficiadas; a Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda. (Cveral), organização social representante dessas famílias e parceira do Programa Luz para Todos; e os agentes das Ações Integradas do Programa, entre eles, dois consultores da parceira do Programa com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para analisar o processo de implementação desse projeto, em relação aos pressupostos do desenvolvimento local de participação e protagonismo dos atores locais a partir da perspectiva orientada ao ator, objetivo deste trabalho, utilizou-se da estratégia de pesquisa estudo de caso, de caráter descritivo, com uma abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os principais atores envolvidos no processo de implementação, bem como foram utilizados documentos para o levantamento de dados. Constatou-se que os esforços integrados de atores estatais e não-estatais foi fundamental para o êxito da implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia. Foi possível observar sinergias entre os atores envolvidos, tendo-se um processo caracterizado pela parceria, participação e solidariedade em direção a um movimento de mudança protagonizado pela ação dos principais atores envolvidos. Com destaque para a atuação da Cveral que, juntamente com os agentes do Programa Luz para Todos e as famílias beneficiadas, agiram e defenderam, de forma geral, um novo paradigma societal, com uma postura crítica. Todavia, no que tange à rede de parceiros estabelecida para o processo, pode-se dizer que, com relação aos ideais das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, de firmar ações intersetoriais e intergovernamentais, faltou uma maior articulação de modo a formar parcerias nos diferentes níveis de governo e diferentes setores. Ou seja, o projeto de desenvolvimento local implementado em Linha Betânia não encontrou respaldo na esfera municipal, principalmente na primeira etapa, o que leva a concluir que é necessária uma maior articulação dos atores já envolvidos, a fim de ampliar os esforços na implementação dos projetos das Ações Integradas do Programa Luz para Todos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Local; Perspectiva Orientada ao Ator; Implementação de Políticas Públicas; Ações Integradas do Programa Luz para Todos.



## ABSTRACT

In a context of poverty and electrical exclusion, the rural community of Linha Betânia composed of seventeen families of small farmers living in isolation conditions and with a low level of development, located in Sananduva/RS, was benefited from a local development project sponsored and supported by the Integrated Actions of Energy for All Program, which had started its implementation in 2007, after these families had access to electricity through the same program. The Integrated Actions, as an increase in the Energy for All Program, had the intention with the project to contribute to improving the living conditions of the families attended through the construction of a small-scale distillation of ethanol from sugar-cane and community agro-industry, aiming to strengthen the productive and organizational capacity of these families. The idea initiated by the Integrated Actions of Energy for All Program has become a process of implementation that involved state and non-state actors, the families of small farmers benefited; the Rural Electrification Regional Co-operative of the High Uruguay Ltda. (Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai - Creal), social organization representative of these families and partner of the Energy for All Program; and the agents of the Integrated Actions of the Program, among them, two consultants from the program partnership with United Nations Development Program (UNDP). To analyze the process of implementing this project in relation to the assumptions of the local development of participation and protagonism of local actors from the actor-oriented perspective, objective of this work, was used the strategy of research case study, descriptive in nature, with a qualitative approach. It were made semi-structured interviews with key actors involved in the implementation process, and documents were used for the data collection. It was found that the integrated efforts of state and non-state actors were crucial for the successful implementation of local development project in Linha Betânia. It was possible to observe synergys between the actors involved, and it was a process characterized by partnership, participation and solidarity toward a movement for change protagonized by the action of the main actors involved. With emphasis on the role of Creal which, together with the agents of the Energy For All Program and beneficiary families, acted and defended, in general, a new societal paradigm, with a critical posture. However, with regard to the established network of partners to the process, we can say that with respect to the ideals of the Integrated Actions of Energy for All Program, to enter into intergovernmental and intersectoral action, greater articulation failed to form partnerships in different levels of government and different sectors. That is, the local development project implemented in Linha Betânia has not found support in the municipal sphere, especially in the first stage, which leads to the conclusion that a greater articulation of actors now involved is necessary, in order to expand efforts in the implementation of projects of Integrated Actions of Eney for All Program.

**Keywords:** Local Development; Actor-oriented Perspective; Policy Implementation; Integrated Actions of Energy for All Program.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Formas distintas de participação em programas de desenv. local-----	36
Quadro 2 – Facilitadores da integração das ações-----	70
Quadro 3 – Diferentes níveis de intervenção-----	71
Quadro 4 – Tipo experimental-----	72
Quadro 5 – Tipo execução direta-----	73
Quadro 6 – Tipo execução indireta-----	73
Gráfico 1 – Previsão inicial de atendimentos do Programa Luz para Todos-----	67
Mapa 1 – Mapa localização de Sananduva-----	78
Figura 1 – Visão clássica do <i>policy cycle</i> -----	49
Figura 2 – Visão do <i>policy cycle</i> como um processo simples e linear-----	50
Figura 3 – O <i>policy cycle</i> como aprendizado e articulada em uma rede de agentes-----	58
Figura 4 – Diferentes atores envolvidos em cada um dos níveis de atuação do Prog.-----	71
Figura 5 - Estrada de acesso a Linha Betânia e Balsa no Rio Ligeiro Alto-----	78
Figura 6 – Fabricação dos equipamentos da microdestilaria pela Cia do Aço-----	83
Figura 7 – Prédio em construção com postes cedidos pela Cereal e depois pronto para receber os equipamentos da microdestilaria-----	84
Figura 8 – Assembléia Geral da Cereal-----	94
Figura 9 – Projeto técnico da microdestilaria construída em Linha Betânia-----	100
Figura 10 – Floresta superdensa de eucaliptos com um ano em Linha Betânia para abastecer a caldeira da microdestilaria-----	110
Figura 11 – Aproveitamentos da palha da cana-----	110

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1 – Total de ligações e pessoas beneficiadas pelo Programa Luz para Todos-----67**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAO - Associação de Agricultura Orgânica

ABRADEE - Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica

AES SUL - AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDE - Conta de Desenvolvimento Energético

CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica

CELETRO - Cooperativa de Eletrificação Centro Jacuí Ltda.

CERFOX - Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rurais Fontoura Xavier Ltda.

CERILUZ - Cooperativa Regional de Energia e Desenvolvimento Ijuí Ltda.

CERMISSÕES - Cooperativa de Distribuição e Geração de Energia das Missões

CERTAJA - Cooperativa Regional de Energia e Desenvolvimento Rural Taquari-Jacuí Ltda.

CERTEL - Cooperativa Regional de Eletrificação Teutônia Ltda.

CERTHIL - Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural entre Rios Ltda.

CETAP - Centro de Tecnologias Alternativas Populares

CGE - Comitê Gestor Estadual

CGN - Comitê Gestor Nacional

CGTEE - Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica

CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

CNU - Comissão Nacional de Universalização

COOPERCANA - Cooperativa dos Produtores de Cana de Porto Xavier Ltda.

COOPERLUZ - Cooperativa de Eletrificação e Desenvolvimento da Fronteira Noroeste Ltda.

COOPERNORTE - Cooperativa Regional de Energia e Desenvolvimento do Litoral Norte Ltda.

COOPERSUL - Cooperativa Regional de Eletrificação Rural Fronteira Sul Ltda.

COOPVIDA - Cooperativa de Produtores de Alimentos Orgânicos em Economia

COPREL - Cooperativa de Energia

COSEL - Cooperativa Sudeste de Eletrificação Rural Ltda.

CRELUZ - Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Uruguai Ltda.

CRERAL - Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda.

ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileira S.A.

ELETROCAR - Conselho de Consumidores das Centrais Elétricas de Carazinho/ Rio Grande do Sul

ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A

ELETROSUL - Eletrosul Centrais Elétricas S.A.

FURNAS - Furnas Centrais Elétricas S.A.

GVEP - Aliança Global para a Universalização da Energia

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

MME - Ministérios de Minas e Energia

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PCH - Pequena Central Hidrelétrica

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONAL - Programa Nacional Integrado de Álcool e Leite

RGE - Rio Grande Energia

RGR - Reserva Global de Reversão

UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UHENPAL - Usina Hidroelétrica Nova Palma Ltda.

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	OBJETIVOS.....	19
1.1.1	<b>Objetivo geral</b> .....	19
1.1.2	<b>Objetivos específicos</b> .....	19
1.2	JUSTIFICATIVA.....	20
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	22
<b>2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA POSSILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL</b> .....	23
2.1	DESENVOLVIMENTO COMO SINÔNIMO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO: PARA QUEM?.....	23
2.2	A DINÂMICA “LOCAL” NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO....	26
2.3	DESENVOLVIMENTO LOCAL: LIMITAÇÕES QUANTO À REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL.....	30
2.4	MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	32
<b>2.4.1</b>	<b>Formas distintas de participação em programas de desenvolvimento local e o empoderamento</b> .....	35
<b>3</b>	<b>A PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR</b> .....	39
3.1	PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR: RECONCILIAÇÃO DAS NOÇÕES DE ESTRUTURA E ATOR.....	39
3.2	A NOÇÃO DE AGÊNCIA HUMANA.....	42
3.3	ELEMENTOS-CHAVE DA ABORDAGEM DE INTERFACE: CONHECIMENTO E PODER.....	44
3.4	DESCONSTRUINDO A INTERVENÇÃO PLANEJADA.....	45
<b>4</b>	<b>O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	48
4.1	O ENFOQUE <i>TOP-DOWN</i> .....	53
4.2	O ENFOQUE <i>BOTTOM-UP</i> .....	54
4.3	TEORIA HÍBRIDA: COMBINANDO ELEMENTOS <i>TOP-DOWN</i> E <i>BOTTOM-UP</i> .....	55
4.4	A IMPLEMENTAÇÃO COMO JOGO.....	57
<b>5</b>	<b>MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	59
5.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	59

5.2	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	60
<b>6</b>	<b>O PROGRAMA LUZ PARA TODOS E O PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS.....</b>	<b>64</b>
6.1	O PROGRAMA.....	64
6.2	AS AÇÕES INTEGRADAS E SEU PLANO DE AÇÃO.....	68
<b>7</b>	<b>O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM LINHA BETÂNIA.....</b>	<b>77</b>
7.1	LINHA BETÂNIA.....	77
7.2	A CRERAL.....	79
7.3	O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL CONCEBIDO PARA LINHA BETÂNIA.....	82
<b>7.3.1</b>	<b>A microdestilaria de álcool comunitária.....</b>	<b>82</b>
<b>7.3.2</b>	<b>A agroindústria comunitária.....</b>	<b>86</b>
7.4	PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DOS ATORES LOCAIS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO.....	89
<b>7.4.1</b>	<b>Participação e envolvimento dos diferentes atores.....</b>	<b>89</b>
<b>7.4.2</b>	<b>Tomada de decisão local.....</b>	<b>94</b>
<b>7.4.3</b>	<b>Lideranças locais.....</b>	<b>97</b>
<b>7.4.4</b>	<b>Empoderamento.....</b>	<b>99</b>
<b>7.4.5</b>	<b>O projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia como uma possibilidade de mudança de paradigma.....</b>	<b>103</b>
7.5	MUDANÇAS INICIAIS PERCEBIDAS EM LINHA BETÂNIA.....	112
<b>8</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>116</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>122</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>130</b>
	<b>ANEXO A – FOLDER MICRODESTILARIA DE ÁLCOOL – LINHA BETÂNIA.....</b>	<b>131</b>
	<b>ANEXO B – INFORMATIVO LUZ PARA TODOS – LINHA BETÂNIA.....</b>	<b>132</b>
	<b>ANEXO C – PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO.....</b>	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Até bem pouco, em pleno século XXI, aproximadamente, dez milhões de brasileiros viviam no campo sem acesso à energia elétrica, vista como um dos direitos básicos para o bem-estar do cidadão. Isto decorreu, principalmente, pela falta de atratividade econômica para investimento neste tipo de instalação e pela ausência de uma política pública de atendimento às famílias desassistidas em regiões rurais, fruto de uma política de desenvolvimento centrada no setor urbano-industrial.

Como pôde ser visto a partir da segunda metade do século XX, houve o abandono da concentração populacional nas atividades agrárias e moradias no meio rural para as ocupações urbano-industriais. Os grandes centros urbanos foram marcados pelo inchaço humano, incapazes de absorver tão rapidamente o enorme contingente de pessoas, constituindo-se, assim, a urbanização da pobreza e da exclusão social (POCHMANN *et al.*, 2005).

Para Sachs (2004), é um equívoco imaginar que os refugiados do campo que migram para as favelas e os bairros periféricos das cidades se transformam automaticamente em cidadãos. O autor ressalta que essas pessoas serão candidatas a uma urbanização cuja efetivação dependerá da criação de empregos e alojamentos decentes e de condições para o exercício da cidadania. E que “[t]udo indica que o custo da urbanização dos que já foram arraigados do campo será muito mais elevado do que seria a geração de empregos e auto-empregos decentes e a promoção do progresso civilizatório no meio rural” (SACHS, 2004, p. 124).

Em virtude da elevada exclusão elétrica no campo, quando comparada à exclusão em zonas urbanas, e sendo o acesso à energia elétrica um dos vetores fundamentais para começar a se pensar o desenvolvimento em comunidades e povoados rurais, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº. 4.873, em 11 de novembro de 2003, o Programa Luz para Todos. O qual visa garantir o atendimento de energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro excluída desse serviço, sem custos para as famílias alvo do Programa, a saber, famílias de pequenos agricultores, indígenas, remanescentes de quilombolas, moradoras de assentamentos rurais, atingidas por barragens de usinas hidrelétricas, entre outras.

Um estudo realizado pela Eletrobrás sobre as perspectivas de utilização da energia elétrica pelas comunidades rurais que passariam a contar com o atendimento de energia revelou que “a energia elétrica, para a quase totalidade dos consumidores rurais, seria um elemento voltado exclusivamente para o conforto doméstico diante da possibilidade que se



vislumbrava em permitir o uso de geladeira, televisor, ferro de passar roupa e iluminação” (MATEUS *et al.*, 2005, p. 2). Ou seja, o potencial da energia elétrica agregar valor a produtos rurais, como, por exemplo, um simples beneficiamento, gerando inclusive meios para o homem do campo arcar com os custos do consumo doméstico de eletricidade, não estava incluído na perspectiva do uso da energia (MATEUS *et al.*, 2005). Assim, o que se verificou na prática é que a disponibilidade de energia elétrica para essas famílias e o desenvolvimento da região não tinham necessariamente uma relação direta.

Mesmo o Programa Luz para Todos reconhece, em seu Plano de Ações Integradas, que “algumas experiências de eletrificação rural realizadas no País deixaram evidente que o acesso à energia elétrica, embora fundamental, não é condição suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social das populações atendidas” (BRASIL, 2005?b, p. 4).

Em vista disso, ao longo do ano de 2004, foi concebido como componente do Programa Luz para Todos um Plano de Ações Integradas, fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Ministério de Minas e Energia (MME). Tendo sido adotada a nomenclatura Ações Integradas, segundo Brasil (2005?c, p. 5), em razão de que sua “implementação tem por objetivo estabelecer uma estratégia de integração das iniciativas dos vários atores sociais, tendo o acesso à energia como ponto de partida para a articulação entre as políticas voltadas para os segmentos mais excluídos da população brasileira”.

O objetivo geral das Ações Integradas do Programa, explicitado em seu Plano (BRASIL, 2005?b), é promover a integração de ações, criando um ambiente que favoreça o uso social e produtivo da energia elétrica pelas populações atendidas pelo Programa Luz para Todos, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento de forma duradoura e para a redução da pobreza e da fome. Em termos específicos, pretende: (1) desenvolver, com as organizações parceiras, capacidade institucional para o diálogo e para a gestão articulada de suas ações; (2) capacitar as comunidades e organizações locais para o uso social e produtivo de energia; e (3) garantir a eficiência e a efetividade na implementação do Plano.

Nesse contexto, o Programa Luz para Todos visa não somente levar energia elétrica para as comunidades rurais, mas, após beneficiá-las com o recurso da eletricidade, contemplá-las, por meio das Ações Integradas, com conquistas que têm como objetivo promover o desenvolvimento local, reduzir o êxodo rural e, portanto, minimizar os impactos da pobreza.

Para a coordenação das Ações Integradas no Rio Grande do Sul, estas ações formam toda uma composição de possibilidades que são pensadas e executadas a partir da chegada da

energia elétrica: “são alternativas de produção que garantem a sustentabilidade e autonomia das comunidades, gerando trabalho e renda nas diferentes culturas e nas diferentes formas de organização” (INFORMATIVO LUZ PARA TODOS, 2007, p. 4). Ainda, de acordo com essa coordenação, o que se vê é que as comunidades que têm acesso aos projetos das Ações Integradas incorporam e se apropriam legitimamente do processo, construindo sua intervenção na base, no seu lugar, do seu jeito e na sua forma de pensar e articular o desenvolvimento (INFORMATIVO LUZ PARA TODOS, 2007).

Frente a isso, a estratégia de fomentar o desenvolvimento local nessas regiões é central no ponto de vista das Ações Integradas do Programa, principalmente, no debate público acerca do quadro de exclusão social rural que persiste no país. Em razão de que a noção de desenvolvimento local sintetiza o pressuposto de que o conceito de desenvolvimento é bem mais amplo que o mero crescimento econômico e envolve elementos abrangentes de qualidade de vida, tais como, inclusão social, proteção à diversidade cultural, uso racional de recursos naturais, entre outros, conforme destacam Barth e Brose (2002). Além disso, faz parte de uma estratégia de desenvolvimento local articular diferentes atores, fortalecendo a auto-organização social das comunidades, promovendo a participação e o protagonismo da sociedade civil e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes dessas localidades.

Entre os projetos já promovidos e apoiados pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos no Rio Grande do Sul, a comunidade rural de Linha Betânia, doravante denominada Linha Betânia, localizada no município de Sananduva, passou e ainda está passando por um processo que pretende mudar a situação das dezessete famílias de pequenos agricultores que lá vivem, abrangendo outras comunidades do entorno. Isto por meio de um projeto de desenvolvimento local, que teve sua implementação iniciada no começo do ano de 2007, e abrangeu, primeiramente, a construção de uma microdestilaria para produção de álcool combustível, seguida pela construção de uma agroindústria comunitária, entre outras ações, que visam fortalecer a capacidade produtiva e organizativa dessas famílias.

O objetivo com esse projeto foi de abrir novas perspectivas para o pequeno agricultor da região, tratando-se de uma alternativa à monocultura e à produção petro-dependente. Nesse debate, o local é visto como o espaço ideal para a promoção de políticas de desenvolvimento, a exemplo dos projetos de integração de ações do Programa Luz para Todos, a fim de se construir outro projeto de sociedade, desfazendo-se das atuais cadeias de dependência energética fóssil.

Também é no local que se pode observar as diretrizes e estratégias para implementação de uma política pública, no caso, a implementação de ações sociais e

produtivas integradas ao Programa Luz para Todos em Linha Betânia, isto é, a ação estatal se fazendo no espaço local, ou no “nível do público receptor<sup>1</sup>”, como denomina Dagnino (2002), por meio da atuação de diferentes atores.

No presente trabalho, adota-se a perspectiva de que o processo implementação de uma política pública sofre interferência de diferentes atores<sup>2</sup> envolvidos no nível local, estatais e não-estatais, atuando individualmente e coletivamente no processo, de modo a executar a mudança. Este último, constituindo-se de atores da sociedade civil em que estão incluídos parceiros do governo na execução da ação, além do grupo beneficiado, que é visto neste trabalho como sujeitos do processo, e não objetos, em consonância com Barth e Brose (2002, p. 21), que ressaltam que “[o]s grupos envolvidos com os projetos devem passar de objeto da política pública para seu sujeito”.

Além disso, compreender os processos de intervenção para o desenvolvimento e a mudança social considerando a capacidade do homem influenciar esses processos na base, de acordo com a perspectiva orientada ao ator (LONG, 2007; LONG; PLOEG, 2004), também é uma opção deste trabalho. Acredita-se, em concordância com esses autores, que o processo de implementação é um processo construído socialmente, e não um processo de implementação *top-down*, como com frequência está implícito nas intervenções planejadas, sendo necessária uma compreensão desde baixo, ou seja, um enfoque *bottom-up* para análise da implementação. Cabendo ainda ressaltar que no processo de implementação não se pode suplantiar os conhecimentos e as capacidades locais, tendo em vista sua importância para o êxito das políticas de desenvolvimento.

Para o caso em estudo, os principais envolvidos com a implementação do projeto de desenvolvimento local foram as famílias de pequenos agricultores de Linha Betânia e entorno; a Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda. (Crerel), organização social representante dessas famílias e parceira do Programa Luz para Todos; e os agentes das Ações Integradas do Programa, entre eles, consultores da parceira do Programa com o PNUD.

A partir da perspectiva desses diferentes atores, buscou-se, com este trabalho, responder a seguinte *questão norteadora*: **como se caracterizou o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações**

<sup>1</sup> O termo receptor utilizado por Dagnino (2002) não é entendido no presente trabalho como se o público fosse passivo. Entende-se, a partir da expressão do autor, que se trata do público para o qual as diretrizes e estratégias da política são orientadas.

<sup>2</sup> Por atores, no presente trabalho, entende-se que são as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da implementação de uma política. E que cada um possui interesses próprios, isto é, objetivos a serem alcançados, sejam eles explícitos ou não. Também podendo ser chamados de *stakeholders* ou agentes.

**Integradas do Programa Luz para Todos, em Linha Betânia, frente aos pressupostos do desenvolvimento local de participação e protagonismo a partir da perspectiva orientada ao ator?**

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo geral

Descrever e analisar as características do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos, em Linha Betânia, em relação aos pressupostos do desenvolvimento local de participação e protagonismo a partir da perspectiva orientada ao ator.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- a) descrever os principais aspectos do Plano das Ações Integradas do Programa Luz para Todos;
- b) descrever e analisar as características do processo de implementação:
  - b.1) identificar e caracterizar os principais atores envolvidos no processo de implementação;
  - b.2) descrever o projeto de desenvolvimento local;
  - b.3) identificar e analisar as principais dimensões relacionadas à participação e ao protagonismo dos atores locais no processo;
- c) identificar mudanças iniciais já percebidas desde a implementação desse projeto.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A opção por estudar o processo de implementação de um projeto de desenvolvimento local em uma comunidade rural, Linha Betânia, promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos, mostrou-se relevante numa perspectiva de entender esse processo considerando o papel do Estado e de suas ações por meio das políticas públicas dentro de um contexto de descentralização e participação social, em que se busca reduzir a distância entre governantes e governados, articulando os vários atores envolvidos no processo de política pública, traduzindo-se na tendência de democratização da gestão pública. Com isso, entender como acontece a implementação de projetos para o desenvolvimento, junto e por diferentes atores, os responsáveis por colocar a “política em resultado”, expressão utilizada por Barret e Hill *apud* Almeida (2003, p. 93).

Isto é, conforme destaca Dowbor (2003, p. 18-19), pode-se verificar “uma forma de rearticulação da sociedade, e que a gestão do desenvolvimento não se faz mais apenas com as duas pirâmides tradicionais de poder, as empresas privadas e a máquina do Estado. Estamos claramente evoluindo para um sistema mais horizontal e mais interativo do conjunto do tecido social [...]”.

O importante papel que esses atores têm em influenciar o processo de desenvolvimento e a mudança social, algo defendido pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos, levou à escolha de estudá-la como uma política indutora de desenvolvimento local, a partir da perspectiva orientada ao ator (LONG, 2007; LONG; PLOEG, 1994). A qual visa compreender os processos sociais de intervenção para o desenvolvimento e a mudança social, considerando a capacidade do homem influenciar esses processos, possibilitando, assim, entender as ações e as estratégias dos principais atores envolvidos no processo de implementação.

A noção de desenvolvimento local se fez presente para entender o desenvolvimento pretendido pelo Programa Luz para Todos, que se baseia no fato de os territórios disporem de recursos (econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais) que podem ser melhor utilizados com a chegada da energia elétrica para potencializar processos e dinâmicas locais de desenvolvimento e para garantir sua sustentabilidade. Esta definição se firma na ideia de que o desenvolvimento local depende e se beneficia da integração de ações interdependentes e complementares que viabilizam a construção de parcerias locais e o desenvolvimento produtivo (BRASIL, 2005?b).

Este trabalho também pretendeu oportunizar aprendizado para outras comunidades ou atores interessados no desenvolvimento local, em virtude de que ações como a realizada em Linha Betânia, com destaque para a participação e o protagonismo dos atores envolvidos, bem como as relações entre eles, são iniciativas que, como afirma Dowbor (2006), têm sido subestimadas, seja porque as pessoas não as conhecem ou porque coisas pequenas não têm importância. Mas a lógica, para o mesmo autor, é de uma progressão geométrica: pequenas ações se multiplicando e gerando impactos sistêmicos. Por isso, um dos desafios é como dinamizar estas iniciativas, dar-lhes escala, replicabilidade, efeitos multiplicadores (DOWBOR, 2006).

Ainda do ponto de vista prático, este trabalho oportuniza o debate sobre os biocombustíveis considerando-se sua sustentabilidade social e ambiental. Ou seja, “qual é o processo social e ambiental que estará produzindo esta fonte de energia [mais limpa], desde o campo até a bomba de combustível, quais seus impactos na produção de alimentos e na biodiversidade?” (PROJETO DE LEI Nº 417/2007, ANEXO C). Pois o projeto implementado em Linha Betânia visa mostrar a viabilidade da produção de biocombustíveis pela agricultura familiar<sup>3</sup> de forma integrada e sustentável, uma das razões para a escolha deste caso. Além de se tratar de um projeto piloto das Ações Integradas do Programa Luz para Todos com potencial para gerar reflexões acerca de: ser transformado em política específica (ver ANEXO C – “Propostas de regulamentação e políticas para a produção e uso descentralizado dos biocombustíveis pela agricultura familiar”); subsidiar o debate a respeito da comercialização de álcool combustível produzido em pequena escala, já que hoje a legislação do setor proíbe a venda direta ao público (ver ANEXO C); e ver os pequenos agricultores e suas organizações como protagonistas de uma proposta alternativa para a produção de biocombustíveis.

Ademais, como afirmam Moreno e Ortiz (2007, p. 20), “[...] é fundamental socializar o acúmulo de processos coletivos e as possibilidades de novas formas de produzir no campo que sejam ao mesmo tempo uma forma de emancipação tecnológica e política”. Nesse caso, o presente trabalho pretende dar visibilidade a uma opção para a agricultura familiar que seja capaz de melhorar a condição de vida dos pequenos agricultores e, ao mesmo tempo, seja uma forma alternativa ao modelo agroexportador dos biocombustíveis, visando a autonomia da cadeia produtiva familiar.

---

<sup>3</sup> Adota-se, para o presente trabalho, como pressuposto da agricultura familiar que a gestão, a propriedade e o trabalho estejam sob o controle da família.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está organizado em oito seções, além desta introdução. Nas seções dois, três e quatro, é abordado o referencial teórico em que o trabalho está fundamentado, a saber, o desenvolvimento local como uma possibilidade de transformação social, a perspectiva orientada ao ator e o processo de implementação de políticas públicas. Depois, na seção cinco, apresenta-se o método de pesquisa. Na sexta seção são descritos os principais elementos acerca do Programa Luz para Todos e o Plano de Ações Integradas, com o intuito de localizar o leitor na realidade estudada. Seguida, na sétima seção, da descrição e análise do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, iniciando-se com uma breve identificação dos principais atores envolvidos e do projeto de desenvolvimento local concebido para esta localidade, bem como análise das principais dimensões acerca da participação e do protagonismo dos atores locais no processo de implementação e algumas mudanças iniciais já percebidas após a implementação do projeto. Na oitava seção encontram-se as conclusões. Por último, apresentam-se as referências bibliográficas utilizadas no presente trabalho.

## 2 DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Inicialmente, é importante destacar que a noção mais corrente de desenvolvimento é ainda semelhante à noção de desenvolvimento econômico, em moda nas décadas anteriores, hoje substituída no discurso dominante por crescimento (OLIVEIRA, 2001). Como destaca Jara (1998), é muito comum se pensar o desenvolvimento local apenas a partir da dimensão material e econômica, dirigida principalmente para preencher carências materiais. Ou ainda, “[n]inguém financia um projeto comunitário para produzir liberdade, estimular a criatividade, promover relacionamentos de afeto e solidariedade. Ninguém está preocupado em criar condições sociais que permitam aos cidadãos ter entusiasmo pela vida, estabilidade emocional ou riqueza de consciência” (JARA, 1998, p. 252).

### 2.1 DESENVOLVIMENTO COMO SINÔNIMO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO: PARA QUEM?

No art. 3º da Constituição Federal de 1988, estão descritos o que constituem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2008).

Todos os objetivos, de forma complementar, destacam o desafio que o Brasil tem a enfrentar, principalmente, no que concerne ao item III, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Uma pobreza que, assim como Daniel (2007), entendemos que não se restringe à carência de recursos materiais, haja vista que a compreensão da pobreza exige uma perspectiva multidimensional.

O que implica que “a pobreza pode existir de variadas maneiras e apresentar-se com intensidades diferentes, bem além da exclusiva e precária consideração da ‘linha de pobreza’”, como assinala Daniel (2007, p. 1, grifo da autora). Num mesmo sentido, destaca Marroquín (s/d), para o qual a pobreza não é entendida somente como relacionada com



aspectos econômicos, mas com a incapacidade de obter um padrão mínimo de vida, como um fenômeno multidimensional e acumulativo, relacionado com o nível de satisfação das necessidades básicas.

Isto é, o desenvolvimento não pode ser visto apenas como sinônimo de crescimento econômico ou apenas de uma perspectiva econômica, como ainda hoje fazem as sociedades ao avaliar o progresso como um todo de um país. Utilizam como principal indicador aquele que determina o crescimento econômico, o Produto Interno Bruto (PIB). Pois, conforme Gadrey e Jany-Catrice (2006), o crescimento não implica necessariamente progresso social, além disso, ele escamoteia o conteúdo qualitativo, ou seja, o que de fato melhorou e a sua distribuição.

Nas palavras de Sachs (2004, p.71) a ideia supracitada se apresenta da seguinte forma:

o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento; o crescimento pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes.

Diante disso, questões sociais, incluindo a problemática do desenvolvimento humano e da qualidade de vida, além de questões ambientais, precisam ser analisadas de modo a revelar tal conteúdo qualitativo do desenvolvimento. Essas questões se fizeram presentes em indicadores alternativos principalmente depois de 1995, porém, conforme destacam Gadrey e Jany-Catrice (2006, p. 33), “é o PIB que está no primeiro plano da mídia e que hoje serve de referência quase universal para a maioria das análises”. Sendo que essa maneira de mensurar a riqueza nacional tem três conseqüências significativas, como ilustradas por Gadrey e Jany-Catrice (2006, p. 32), a saber:

- tudo o que se pode vender e que tem um valor monetário agregado, aumentará o PIB e o crescimento, o que não significa necessariamente aumento do bem-estar individual e coletivo;
- numerosas atividades e recursos que contribuem para o bem-estar não são contabilizadas, simplesmente porque não são comerciais ou porque não têm custo monetário direto de produção;
- o PIB mede apenas *outputs*, isto é, quantidades produzidas. Indiferente aos *outcomes* (os resultados em termos de satisfação e de bem-estar pelo consumo desses bens), que são mais importantes para avaliar o progresso; essa medida indica o “muito-ter” e o “muito-produzir” de uma sociedade, e não seu bem-estar. A mensuração do PIB é também indiferente à partilha das riquezas contabilizadas, às desigualdades, à pobreza, à segurança econômica etc., que são, todavia, quase unanimemente consideradas dimensões do bem-estar de uma cidade.

Por este motivo, conforme Sachs (2004, p. 14), “[e]m vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância”. Principalmente, ao se ter em vista que as

noções de PIB e de crescimento econômico são distantes das ideias de bem-estar e de desenvolvimento.

A questão fundamental assinalada por Gadrey e Jany-Catrice (2006, p. 69) é “[o] que faz a riqueza de um território?”. Para estes, é necessário que os próprios atores construam e escolham em conjunto as palavras, os valores e os objetivos, os critérios, os modos de avaliação e de julgamento e, eventualmente, os indicadores. Adicionam ainda que “[a] questão dos indicadores de riqueza diz respeito aos cidadãos. Exige, por isso, que se abram debates, atualmente restritos a um pequeno círculo de especialistas” (GADREY; JANY-CATRICE, 2006, p. 24).

A par da questão do “crescimento do quê?” existe a questão “crescimento para quem?”, isto é, a questão das desigualdades. Ora, um mesmo crescimento de 2% ou 3% durante alguns anos pode, conforme o caso, vir acompanhado de um aumento ou de uma redução das desigualdades sociais. Esses fenômenos não são contabilizados pela concepção da riqueza prevalecente. Isso é normal? É indiferente ao nosso bem estar viver numa sociedade em que coexistem uma multidão de pobres e um punhado de gente muito rica? Será que um euro ou um dólar de crescimento a mais no bolso de um pobre não gera mais bem-estar que a mesma soma na carteira de um rico? [...] nas avaliações de progresso, o predomínio esmagador das dimensões comerciais e monetárias não é contrabalançado pela presença de indicadores alternativos com peso semelhantes (GADREY; JANY-CATRICE, 2006, p. 42).

Para atenuar essa noção de desenvolvimento reduzida ao crescimento, há algum tempo, a Organização das Nações Unidas (ONU) vem tentando que dimensões qualitativas adquiram dominância por meio do índice de desenvolvimento humano, o conhecido IDH. Todavia, mesmo o uso de indicadores mais abrangentes, como é o caso do IDH, composto por PIB, expectativa de vida e educação, elementos qualitativos acabam simplificados em quantitativos, os quais não conseguem traduzir, ou não o fazem suficientemente, expressões de bem-estar, felicidade e satisfação das pessoas.

Para Oliveira (2001, p. 11), “o desenvolvimento local poderia, pois, corresponder, em âmbitos mais restritos, mais circunscritos, à noção de desenvolvimento humano trabalhado pela ONU, vale dizer, à satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida”. Partindo dessa ideia, abordaremos alguns elementos acerca do desenvolvimento local como uma possibilidade que, de acordo com Froehlich (1998), busca dar uma nova atribuição de sentido ao desenvolvimento, baseando-se no protagonismo<sup>4</sup> do local nas estratégias de desenvolvimento contemporâneas.

---

<sup>4</sup> Baseando-se na etimologia da palavra protagonismo (proto - principal, primeiro; agon - luta; agonistes - lutador), que vem de protagonista, portanto, considera-se para o presente trabalho que esta pressupõe uma atuação direta do ser no processo de autodesenvolvimento e de transformação da sua própria realidade assumindo um papel central, ou seja, de ator principal, colocando-se como principal sujeito na dinâmica local.

## 2.2 A DINÂMICA “LOCAL” NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

A partir de meados da década de 1990, as experiências brasileiras no que tange a conceitos e práticas de desenvolvimento foram acrescidas de qualificativos como local, integrado e sustentável (FISCHER, 2002). Conforme Froehlich (1998), na tentativa de superar a trajetória desenvolvimentista decorrida, não faltam adjetivações ao desenvolvimento, tais como, integrado, endógeno, sustentável, durável, regional, local, rural etc.

Para Abramovay (2002), local é um dos tantos adjetivos que se fizeram acompanhar a noção de desenvolvimento desde que esta se transformou em uma disciplina autônoma dentro da economia, durante os anos 1940 e 1950, conforme apontado por Hirschman *apud* Abramovay (2002).

De forma geral, neste debate, o espaço ganha maior importância com relação às preocupações sobre o desenvolvimento do que a dimensão tempo, até então hegemônica e

verdadeira obsessão da modernidade, que se traduzia na ânsia pelo futuro e pela fé no progresso. Porém, se o processo de modernização tendeu a pôr em primeiro plano a projeção para o futuro – a categoria tempo –, hoje volta-se a pensar mais no espaço, concretamente como território (o local, o regional, etc.), desde um dado grupo social que, partindo de suas próprias características, trata de encarar a contemporaneidade (LÓPEZ-CASERO<sup>5</sup>, 1996 *apud* FROEHLICH, 1998, p. 88).

Sendo que a adoção de ações voltadas para a promoção do desenvolvimento local em bases sustentáveis tornou-se uma estratégia recomendada para estados considerados “modernos”, com o objetivo de superar a pobreza de algumas regiões e grupos sociais (LUSTOSA, 2002).

Resultante de críticas à noção dominante de desenvolvimento, baseada em industrialização, urbanização e burocratização, com efeitos que vão desde a deterioração ambiental, a concentração urbana, a desertificação rural, até o fracasso nas tentativas de reduzir as desigualdades sócio-econômicas (FROEHLICH, 1998), se fez presente a busca por novas alternativas de desenvolvimento que dessem conta desses desafios, entre elas, a noção do desenvolvimento local, que, como destaca Fischer (2002, p. 17), está atrelado ao debate da pobreza e da exclusão social: “[n]ão é possível falar do desenvolvimento local sem referência a conceitos como pobreza e exclusão [...]”.

Sobre isto, Silveira (2002, p. 239) enfatiza a possibilidade de

[se] entrever na questão do desenvolvimento local uma resposta que, tendo sua emergência associada a um contexto de globalização, reestruturação produtiva e

---

<sup>5</sup> LÓPEZ-CASERO, F. (1996). *Identidad, estructura social y desarrollo local*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, 1996.

crise do padrão de desenvolvimento, insere-se no âmbito das disputas em torno de alternativas e caminhos, o que lhe dá um potencial transformador.

Em virtude disto, atualmente, é possível encontrar novas considerações e novas linhas que ampliam a visão de desenvolvimento para além da dimensão econômica, dando uma noção mais subjetiva, intangível, sistêmica, entre outras, que dão a ideia de um desenvolvimento mais societal (BOISIER<sup>6</sup>, 2003 *apud* BORGES *et al.*, 2006).

Essa ideia é corroborada por Siedenberg (2006, p. 1) ao afirmar que “o que se observa no contexto dos projetos de desenvolvimento implementados nas últimas décadas, é [que] a primazia de fatores essencialmente econômicos sobre os demais fatores (sociais e ambientais, por exemplo) vem perdendo fôlego”.

Para Sachs (2004, p. 71), “[o] desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica). Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica com as gerações futuras); o crescimento econômico, embora necessário tem um valor apenas instrumental [...]”. Trata-se de “um fenômeno total que escapa ao reducionismo economicista” (SACHS, 2004, p. 72). Portanto, pensar o desenvolvimento local demanda o envolvimento de diversas dimensões que, para Tenório (2006), são econômica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica.

Trata-se da noção de uma dinâmica local buscando estratégias de desenvolvimento que possam propiciar geração de renda e melhoria da qualidade de vida e bem-estar das pessoas, algo que se pensava o mercado resolveria automaticamente, no entanto, já se sabe, ele não consegue resolver. Uma vez que mesmo em tempos de avanço da globalização, como afirma Abramovay (2002, p. 8), “os processos inovativos tendem a ser localizados e baseiam-se em contatos informais e personalizados entre os indivíduos”.

A ideia de desenvolvimento local ganha substância quando associada à construção de padrões alternativos, associação que supõe que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou substituídas por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares. Terreno de reconstrução de identidades e vínculos, de reconfigurações sócio-produtivas e gestação de novas esferas públicas, o local configurar-se-ia como um campo necessário de resposta – e transformação (SILVEIRA, 2002, p. 239).

Da mesma forma Santos (2007, p. 32) enfatiza a necessidade de vínculos espaciais ao declarar que “[p]ressupõe-se que as dinâmicas econômicas e sociais geradoras de desigualdades e exclusão não são removíveis a partir do alto e nem substituídas por fluxos sem vínculos espaciais”. Sendo assim, o próprio local, por meio de sinergias produzidas pela

---

<sup>6</sup> BOISIER, S. ¿Y Si el Desarrollo Fuese Una Emergência Sistêmica? Redes, Santa Cruz do Sul. v. 8, n. 1, jan/abr. 2003, p. 9-42.

interação entre os atores sociais e pelas potencialidades territoriais, pode atuar como um elemento de transformação social.

O localismo aqui tratado, para Yañez<sup>7</sup> (1998 *apud* FROEHLICH, 1998, p. 88), poderia “impulsionar o desenvolvimento, logrando alcançar, via descentralização, maior democratização social, participação popular, justiça social, viabilidade econômica e, por fim, redundar em desenvolvimento regional”.

Dentro dessa visão vinculada à localidade, Buarque (1999, p. 9, grifo do autor) define o desenvolvimento local como:

um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas.

Ademais, “para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais” (BUARQUE, 1999, p. 9).

Por isso, pode-se dizer, o desenvolvimento local ocorre, normalmente, atrelado a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais. Como assinala Buarque (1999), mesmo que decisões externas, por exemplo, políticas públicas, sejam decisivas na reestruturação sócio-econômica da localidade, alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo são demandadas. De outra forma, pode ocorrer que “as mudanças geradas desde o exterior não se traduzam em efetivo desenvolvimento e não sejam internalizadas na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal” (BUARQUE, 1999, p. 10).

Nesse sentido, conforme observa o autor supracitado, o desenvolvimento local é resultante de uma vontade conjunta da sociedade que sustenta e viabiliza politicamente iniciativas que visam organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade. Sendo que este, conforme Fischer (2002), se contrapõe à noção de estágio, característico da doutrina desenvolvimentista tradicional.

Calliari (2002, p. 2) compreende o desenvolvimento local

sob a lógica da participação e mobilização popular. É a base de conversão de propostas em práticas efetivas, preponderando o fortalecimento das decisões dos atores sociais envolvidos e sendo capaz de gerar dimensões de mudanças sociais, crescimento econômico, preservação cultural e ambiental e possibilitando

---

<sup>7</sup> YAÑEZ, C. N. (1998). Globalización y localismo : nuevas oportunidades para el desarrollo. Revista de Fomento Social, Córdoba : IESAA, n. 53, p. 31-46, 1998.

transformações: - que traduzam e valorizem o saber e a realidade do sujeito e de seu coletivo; - com a adoção de práticas sustentáveis e que ressaltem o saber gerado com base em sua realidade produtiva; - das potencialidades do mundo rural e do seu coletivo bem como impulsionadoras de seus níveis participativos e organizacionais.

Mas o que é o local, afinal? Pode-se aplicar o conceito genérico de desenvolvimento local a diferentes cortes territoriais e aglomerados humanos de pequena escala, a começar por uma comunidade ou um assentamento de reforma agrária, até o município ou microrregiões de porte reduzido (BUARQUE, 1999). Ainda, para Buarque (1999, p. 11),

[t]anto o município quanto o assentamento – pela reduzida escala territorial – podem constituir um espaço privilegiado de intervenção concentrada e articulada de diferentes instâncias políticoadministrativas – federal e estadual – como núcleo catalisador das iniciativas e base para o desenvolvimento local.

Na perspectiva do Programa Luz para Todos, “o território é um espaço geograficamente definido com base nas iniciativas voltadas para garantir o acesso à energia elétrica a uma população. No território, indivíduos, culturas, instituições, organizações e a natureza interagem na produção e reprodução da vida” (BRASIL, 2005?b, p. 6). E o local “é a parcela do território que um grupo delimita como espaço de seu interesse, tendendo a abrigar um conjunto de iniciativas voltadas para uma construção particular de determinado grupo (ou grupos) e por ele(s) reconhecido” (BRASIL, 2005?b, p. 7).

Para Fischer (1993 *apud* FISCHER, 2002, p. 14, grifo da autora),

A noção de “local” contém duas idéias complementares, em um sentido, e antagônicas, em outro. Se o local refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião – podendo ainda ser indicado por outras designações que sugerem constância ou uma certa inércia – contém, igualmente, o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns.

Essa ideia pode ser relacionada à noção de território e território usado de Milton Santos, na qual “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2005, p. 255).

Para Milton Santos o território usado se constitui em uma categoria essencial para a elaboração sobre o futuro. O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é proposto por ele como sendo o espaço do acontecer solidário. Estas solidariedades definem usos e geram valores de múltiplas naturezas: culturais, antropológicos, econômicos, sociais, financeiros, para citar alguns. Mas as solidariedades pressupõem coexistências, logo pressupõem o espaço geográfico (SOUZA, 2005, p. 253).

Como assinala Souza (2005, p. 253), é “no lugar [...] [que] reside a única possibilidade de resistência aos processos perversos do mundo, dada a possibilidade real e efetiva da comunicação, logo da troca de informação, logo da construção política”.

Assim, o território não é apenas definido pelos atributos naturais, ele é construído, e são os atores sociais, sua capacidade de estabelecer relações organizadas, sejam elas mercantis ou não, por meio de troca de informações, conquista conjunta de mercados, e pressão coletiva por bens públicos e administrações capazes de dinamizar a vida regional que o fazem (ABRAMOVAY, 2002). E assim, o desenvolvimento é considerado sócio-espacial (FROEHLICH, 1998).

Todavia, há autores que têm uma postura de desconfiança em relação à possibilidade do local ter papel relevante no processo de desenvolvimento e transformação social, como visto a seguir.

### 2.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL: LIMITAÇÕES QUANTO À REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL

Apesar do desenvolvimento local ser tratado pelas agências de desenvolvimento internacionais como “capaz de curar as mazelas de uma sociedade pervertida, colocando-se no lugar bucólicas e harmônicas comunidades” (OLIVEIRA, 2001, p. 13), é preciso considerar as limitações das ações mobilizadoras da coletividade. Pois, “[p]ensando dessa forma, o desenvolvimento local tende a fechar-se para a complexidade da sociedade moderna e passa a buscar o idêntico [...]. O desafio do desenvolvimento local é o de dar conta dessa complexidade, e não voltar as costas para ela”.

Além disso, é preciso observar que desenvolvimento local não substitui a cidadania, como pretendem alguns agentes com interesses diferenciados, ao utilizarem o desenvolvimento local como sinônimo de cooperação, negociação, completa convergência de interesses e apaziguamento de conflitos (OLIVEIRA, 2001).

Também, Fischer (2002), com base em Boaventura Souza Santos, alerta para o risco de reificação da comunidade e da cultura local, que acabam sendo vistas como variáveis a serem manipuladas por meio de boas práticas.

Ou mesmo, como alertam Mohan e Stoke<sup>8</sup> (2000 *apud* GOULART; VIEIRA; CARVALHO, 2005, p. 52) para uma tendência “a ‘romantizar’ o local, subestimando

---

<sup>8</sup> MOHAN, Giles; STOKKE, Kristian. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *The World Quarterly*, London, v. 21, n. 2, p. 247-268, apr. 2000.

desigualdades sociais e relações de poder; e a ignorar sua contextualidade, desprezando forças políticas e econômicas nacionais e transnacionais”.

Uma vez que

“[...] não se pode ignorar que a territorialidade da ação e das relações pode, e freqüentemente, é antecedida de direcionamentos originados muito além do local, em escala global, seja por organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio, agentes financeiros, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, ou ainda pelas grandes corporações internacionais” (GOULART; VIEIRA; CARVALHO, 2005, p. 70).

Ou seja, “o local está, assim, sujeito a lógica exógena, predominantemente econômica, amplamente favorecida pelas novas tecnologias de informação e comunicação e pelas estratégias de estabelecimento de um sistema político mundial dominado pelas grandes potências econômicas e militares” (GOULART; VIEIRA; CARVALHO, 2005, p. 70).

O que Fischer assinala como a influência de “estruturas de interesses na constituição de agências promotoras do desenvolvimento local e consultores que substituem meios por fins, ao adotarem metodologias que se sobrepõem aos resultados e criam dependência nas comunidades apoiadas” (FISCHER, 2002, p. 24).

Para Milton Santos há uma distinção entre território de todos, abrigo de todos, daquele de interesse das empresas (SOUZA, 2005). “O primeiro [é] território normado e o segundo [o] território como recurso, território como norma ou território das empresas. O primeiro é território nacional e o segundo é o espaço internacional, de interesse das empresas” (SOUZA, 2005, p. 252).

Ou seja, trata-se de um local enquanto território como recurso que reproduz a lógica do capital configurando, em escala reduzida, a desigualdade e a exclusão, além da exploração dos recursos naturais. E, por outro lado, o local enquanto território de todos, “como a única possibilidade de resistência aos processos perversos do mundo” (SOUZA, 2005, p. 253).

Silveira (2002) destaca a relevância e a pertinência do tema do desenvolvimento local, porém, ao mesmo tempo, reconhece que isto não é unânime, uma vez que há quem o veja como apenas uma retórica para preencher o vazio, enquanto as dinâmicas estruturais seguem seu curso. O autor revela que,

alguns chegam a considerar que *não existe* um desenvolvimento local: não apenas porque o desenvolvimento é sempre articulado aos processos mais gerais, mais porque é da natureza mesmo das sociedades capitalistas a incorporação crescente de novas esferas e espaços subordinados à lógica do centro dominante. Nesse sentido, a idéia de desenvolvimento local seria ingênua ou funcional (SILVEIRA, 2002, p. 239, grifo do autor).

Oliveira (2001, p. 18) corrobora esta ideia ao declarar que “a maior parte das definições e ensaios de desenvolvimento local a rigor parecem-se mais com adaptações dos



dominados do que alternativa à dominação”. Ele ainda acrescenta que “a própria dificuldade de definir o que é desenvolvimento local já é um indicativo suficientemente forte, posto que, se tudo é desenvolvimento local, então, como ensinava uma velha lição de Álgebra, nada é desenvolvimento local” (OLIVEIRA, 2001, p. 18).

Adicionado a esta preocupação, Fischer (2002, p. 24) identifica mais elementos que podem impactar negativamente nos processos estratégicos de desenvolvimento local, sejam eles:

- desgaste conceitual, isto é, como todos os modismos e retóricas gerenciais, há um ciclo de construção, aplicação e esvaziamento do conceito, que declina, fragmenta-se e dá origem a outros ciclos de ações e retórica;
- desgaste dos métodos participativos e dos chamados “consensos vazios” que não estruturam planos de ação e não alcançam resultados;
- a articulação de comunidades de interesses esbarrar em limites concretos de poder, nas falácias da despolitização das iniciativas e na exacerbação das potencialidades e virtualidades locais; os consensos sobre temas como geração de emprego e renda, por exemplo, esbarram, é óbvio, nos limites do Estado e do mercado, quando não nos limites de grupo sociais e dos indivíduos como atores potencialmente conflitivos;
- a descontinuidade política, que aniquila muitas iniciativas ao fim do mandato do gestor que as criou, além de interferências político-partidárias locais, regionais e nacionais;
- as dificuldades de articulação governo + governo, governo + sociedade e sociedade + sociedade, por não serem triviais e muito menos metodológicas, mas explicadas por especificidades culturais e, talvez, pela adolescência de um país de 500 anos que aprende democracia “ao nadar”;
- fragilidades metodológicas dos tipos de intervenção em desenvolvimento local, modismos e mimetismos, havendo muita semelhança entre os modos de fazer, que atuam na superfície dos problemas e creditam à mobilização bem mais do que é possível obter;
- superposição de programas e projetos de diferentes instituições, que, por sua vez, superpõem agendas, dispersam e fragmentam esforços, para não perderem as oportunidades de financiamento;
- avaliação inexistente ou inadequada de processos, resultados e impactos, o que reforça equívocos e impede e limita a reconstrução de cursos de ação.

Diante disso, destaca-se a importância da mobilização e participação social dos atores locais no processo de desenvolvimento local, mediando e transformando sua própria mudança, para que não se caia em apenas discursos de participação, sem de fato atender às expectativas dos atores envolvidos, debate realizado na próxima seção.

## 2.4 MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No que concerne ao conceito de desenvolvimento local, conforme Barth e Brose (2002, p. 27), o combate à pobreza passa a ser um objetivo integrado, firmemente

interconectado com os diversos outros elementos da qualidade de vida no âmbito de cinco dimensões:

- inclusão social;
- fortalecimento da economia local;
- inovação na gestão pública;
- gestão ambiental e uso racional de recursos naturais; e
- mobilização social.

Portanto, um dos enfoques dos projetos de desenvolvimento deve ser o de fortalecer a capacidade de mobilização social dos grupos e comunidades com as quais se trabalha. Pois, é por meio da mobilização social, entendida como um processo que, fruto da conscientização e capacitação, é possível uma melhor estrutura organizacional na comunidade, permitindo aos moradores exercerem atividades autogestionadas, fortalecendo assim sua cidadania (BARTH; BROSE, 2002).

Para os autores supracitados, a mobilização social é fundamental para o desenvolvimento local, haja vista que é da comunidade, com todas as suas diferenças, divergências e conflitos internos, que nasce o consenso sobre o que deve ser feito. E é disto que decorre a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Sendo assim, se fazem necessários instrumentos participativos que possibilitem a mobilização social, conferindo-lhe certa estrutura, maior abrangência e maior durabilidade. Além disso, os instrumentos participativos são cruciais em permitir a construção conjunta de um diálogo continuado entre a comunidade e os representantes do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor (BARTH; BROSE, 2002).

Um maior grau de envolvimento da população no processo de concepção e execução das políticas públicas tem o potencial de ampliar a penetração e a eficácia dessas políticas, especialmente numa perspectiva de longo prazo. Assim, a ampliação do enfoque participativo potencializando estratégias de desenvolvimento local tem se tornado o paradigma do debate sobre a ação pública que deve se integrar aos esforços a longo prazo da sociedade rumo à maior equidade (BARTH; BROSE, 2002, p. 11).

Barth e Brose (2002, p. 21), ao estudarem o Programa PRORENDA<sup>9</sup>, descrevem dois eixos norteadores dos projetos do Programa que enfatizam a importância da participação na concretização da promoção do desenvolvimento local, sejam eles:

- a) a prioridade para a participação popular: os grupos envolvidos com os projetos devem passar de objeto da política pública para seu sujeito; o trabalho nos projetos deve ser pautado pelo fortalecimento da capacidade de autogestão das comunidades; devem ser fortalecidos os conselhos ou fóruns comunitários

---

<sup>9</sup> Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda, iniciado em 1986/1987, fruto de cooperação técnica entre a Alemanha e o Brasil.

municipais como instâncias de participação ativa da população; e, é necessário viabilizar a formação de parcerias entre o setor público e o terceiro setor;

b) a complementaridade do enfoque produtivo: os projetos não devem se limitar ao alcance das ações sociais, mas é necessária a complementaridade com atividades autogestionárias de trabalhos e renda que possibilitem uma melhoria sustentável da condição de vida das famílias envolvidas.

No entanto, vale ressaltar, conforme assinalam os próprios autores, que a participação não deve ser entendida como simples aplicação de instrumentos participativos.

Oliveira (2001) assinala que a primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local diz respeito à capacidade efetiva de participação cidadã. “Ela aparece como um resgate da Ágora grega, posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna” (OLIVEIRA, 2001, p. 14).

Com relação à participação, Dowbor (1995) também argumenta que decisões que são tomadas longe do cidadão, muito pouco correspondem às suas necessidades. Acrescentando que, neste caso, há um divórcio profundo entre as reais necessidades da população e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social, fruto da centralização do poder político e econômico que caracteriza a forma de organização como sociedade do Brasil.

Nesse sentido, Dowbor (1995, p. 5) questiona “como a sociedade decide o seu destino, constrói a sua transformação, e [...] se democratiza?”. Para o autor, a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dá costumeiramente por meio do eixo político-partidário e o eixo sindical-trabalhista. Contudo, há um terceiro eixo de fundamental importância, que tem como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação o espaço local ou espaço de vida.

E é nesse último eixo que se abrirá “um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia [...] uma revolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente” (DOWBOR, 1995, p. 8).

Análise similar faz Jara (1998, p. 282), ao ressaltar que a política não pode ser entendida apenas sob a ótica de luta pelo poder e controle da esfera de tomada de decisões, afinal ela também deve ser compreendida como “processos sociais e relacionamentos participativos que ampliam e promovem o envolvimento das pessoas na tomada de decisões e gestão dos processos e projetos”.

### 2.4.1 Formas distintas de participação em programas de desenvolvimento local e o empoderamento

O desenvolvimento local leva a questões, tais como, democratização, participação, empoderamento<sup>10</sup>, parcerias institucionais, associativismo, entre outros, em virtude de que, segundo Jara (1998, p. 73), este “direciona toda intervenção institucional ao estudo do poder enquanto relação de forças sociais por meio das quais se processam as alianças e os confrontos, bem como as decisões”.

Para o mesmo autor, “o poder significa energia para fazer” (JARA, 1998, p. 75), havendo outros poderes que podem levar ao desenvolvimento, que não só o poder econômico e o poder político, a saber, o poder da organização democrática, da solidariedade, da participação, da capacitação, da informação, da identidade cultural, do compromisso, da gestão, da consciência, e do diálogo.

Para Barth e Brose (2002, p. 33), o empoderamento diz respeito à “capacidade de autogestão das comunidades através de suas organizações”, para isso, estas devem ter a “capacidade de identificar problemas, definir alternativas de ação, implementar ações conjuntas na busca por soluções articulando-se com atores externos e avaliar o processo percorrido para aprender com o que foi realizado”.

Sendo assim, a presença participante dos envolvidos como atores co-responsáveis pelo processo de mudança se faz necessária no processo de desenvolvimento local, já que esta colabora para o êxito desse processo, devido ao seu papel nos diferentes momentos dos programas de desenvolvimento (CALLIARI; ALENCAR; AMÂNCIO, 2002).

Sobre isto, Calliari, Alencar e Amâncio (2002) afirmam que a população participa em projetos de desenvolvimento local de formas distintas, caracterizadas por ele como participação autônoma ou tutelada. Na participação autônoma “os atores sociais estão envolvidos diretamente. São consultados sobre as propostas, fornecem as informações indispensáveis e adequadas, criam estratégias para acolher a opinião do coletivo e estão motivados para um amplo envolvimento em cada etapa do processo”. Na participação tutelada

as propostas são adotadas sem um envolvimento dos atores sociais. As ações participativas tuteladas proporcionam um ambiente favorável à expansão do envolvimento passivo das pessoas. Por conseqüência, repercutem no apoio às propostas que, em inúmeras situações, não atendem aos objetivos mais emergentes do coletivo. O direito de participar é concentrado pelo grupo hegemônico, à medida

---

<sup>10</sup> Tradução para a palavra em inglês *empowerment*.

que seus interesses estiverem sendo contemplados (CALLIARI; ALENCAR; AMÂNCIO, 2002, p. 7).

Sendo que na participação autônoma, segundo Calliari, Alencar e Amâncio (2002), o objetivo é a redução da dimensão centralizadora das ações, facilitando a inclusão do coletivo nas etapas de elaboração e execução dos programas. Para os autores, neste caso, há possibilidade do coletivo influenciar o processo decisório em assuntos relevantes ao grupo e ao indivíduo, vinculado à organização social e ao fortalecimento dos mecanismos de representação. Dessa forma, deixam de ser beneficiários passivos dos resultados do programa de desenvolvimento.

Destaca-se, neste contexto, a definição de participação utilizada por Alencar (1990, p. 31), sob o ponto de vista do processo de educação participativa, que afirma “refer[ir-se] não só à associação ao grupo mas, fundamentalmente, ao envolvimento dos membros do grupo na identificação dos problemas e de suas causas, na tomada de decisões, planejamento e execução de ações que visam à solução dos problemas identificados”. Ou seja, indo além do mero associativismo.

Calliari, Alencar e Amâncio (2002) destacam as formas distintas de participação nos programas de desenvolvimento local com práticas autônomas e práticas tuteladas na formulação e execução das estratégias de condução no quadro a seguir (Quadro 1).

<b>Características</b>	<b>Práticas autônomas</b>	<b>Práticas tuteladas</b>
<b>Princípio</b>	Descentralizado	Inflexível/centralizado
<b>Planejamento</b>	Ênfase nas negociações	Ênfase nos controles/ persuadidos
<b>Meta</b>	Repensada a cada etapa	Determinada e imutável
<b>Processo</b>	Elaborado de forma democrática com incentivo à participação	Burocrático e sem estímulo à Participação
<b>Instrumentos</b>	Incorporação de experiências e do conhecimento local	Pacotes pré-definidos e rejeição do conhecimento existente
<b>Método de decisão</b>	Simetria de interesses entre programa e atores sociais internos	Impositivo e conduzido. Atores decisórios são externos
<b>Implementação</b>	Propicia ações intersetoriais	Ações nitidamente setoriais
<b>Relação com o Estado</b>	Atitudes que fomentam o comprometimento e compartilhamento das ações propostas	Clientelismo, cultura paternalista e messiânica
<b>Relação com o poder local</b>	Parceria, colaboração e envolvimento	Excludente, fragmentado e Contraditório
<b>Meio ambiente</b>	Ação educacional, conscientização e viabilidade local.	Ações de controle e restrições de caráter punitivo
<b>Relação com as diferenças</b>	Conciliável. Preocupação com as diferenças entre locais e regiões	Inconciliável. Ausência da preocupação no trato com as diferenças entre locais e regiões
<b>Aspectos sociais</b>	Caráter principal	Caráter coadjuvante
<b>Preocupação</b>	Interação social e incentivo as decisões em conjunto	Isolamento social, decisões por grupos de interesse
<b>Diferenças do espaço natural</b>	Observadas	Não observadas
<b>Diferenças socioeconômicas</b>	Observadas	Não observadas

Continua

Continuação

<b>Características</b>	<b>Práticas autônomas</b>	<b>Práticas tuteladas</b>
<b>Prioridade</b>	Problemas sociais e redução das Desigualdades	Resultados econômicos e isenção na redução das desigualdades
<b>Resultado</b>	Benefício para a maioria, com ganhos socioeconômico e ambiental	Benefício para poucos com ganhos macroeconômicos
<b>Liderança</b>	Renovada constantemente	Perpetuada
<b>Decisões</b>	Tomadas em conjunto	Tomadas individualmente e Dependentes
<b>Ações</b>	Solidárias, prevalecendo os interesses em comum com apoio espontâneo	Individuais, prevalecendo os interesses pessoais com apoio compelido
<b>Envolvimento</b>	Iniciativa própria	Indução e imposição de atores externos, consultas para legitimar as ações
<b>Pessoa</b>	Sujeito ativo e transmissor	Sujeito passivo e receptor
<b>Poder</b>	Descentralizado, distribuído	Centralizado, concentrado
<b>Representação</b>	Mista	Indireta
<b>Relacionamento</b>	Dialógico, consensual, aberto	Monólogo, impositivo e fechado

**Quadro 1 – Formas distintas de participação em programas de desenvolvimento local**

Fonte: Calliari, Alencar e Amâncio (2002, p. 8).

A participação autônoma significa ainda, conforme Calliari, Alencar e Amâncio (2002), acesso ao poder ou empoderamento que, para Jará (1998, p. 75) significa “ganhar poder na sociedade local para influir nas decisões”. Diante disso, “[p]articipar é ter possibilidade de acesso ao poder e, ao mesmo tempo, contribuir para que os associados se mobilizem e assumam suas responsabilidades, como cidadão e produtores rurais”.

Por isto, de acordo com Jara (1998), quando se fala de desenvolvimento local sustentável, está se falando de agricultores organizados e capacitados, para isto, dotados de conhecimentos, habilidades e destrezas, de modo que eles mesmos saibam e possam gerenciar e orientar seus assuntos, tratando-se de “um modelo mais endógeno, auto-gestionário, participativo, eficiente e mais sustentável do ponto de vista ambiental” (JARA, 1998, p. 73). O que implica, conforme o mesmo autor, que “as mudanças devem gerar-se a partir do envolvimento direto dos beneficiários na escolha, na gestão e no controle das atividades planejadas” (JARA, 1998, p. 261).

Quanto ao caráter das estratégias de intervenção, Alencar (1990) as classifica como abordagem convencional e abordagem participativa. Na primeira, a comunidade não é diferenciada, o agente externo ao grupo tem um papel tutorial, ao diagnosticar os problemas e estabelecer meios para solucioná-los, estabelecendo um papel passivo aos membros do grupo, de executar as ações prescritas pelo agente externo. No segundo caso, a unidade social para ação são os grupos com interesses comuns, cabendo ao agente externo um papel educacional, qual seja, identificar grupos com interesses comuns, promover a organização inicial do grupo e orientar na identificação dos problemas, o que atribui um papel ativo aos membros do

grupo, de diagnosticar os problemas, estabelecer os meios para solucioná-los, bem como avaliar as ações executadas e buscar novos caminhos (ALENCAR, 1990).

Diante disso, a perspectiva orientada ao ator, como é vista na sequência, se insere num debate que considera a capacidade do homem influenciar os processos de desenvolvimento e mudança, em que estão inseridos, por meio de um processo negociado e construído socialmente.

### 3 A PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR

A perspectiva orientada ao ator é uma abordagem teórico-metodológica centrada no ator social para compreensão dos processos sociais de intervenção para o desenvolvimento e a mudança social.

Norman Long, interessado na capacidade de negociação dos atores sociais, desenvolveu inicialmente as bases dessa perspectiva analítica, a qual foi ampliada por Jan Douwe Van der Ploeg, em estudos sobre a temática do desenvolvimento rural.

Ao defender uma perspectiva analítica orientada ao ator, ambos os autores justificam-na a partir de críticas ao funcionalismo-estrutural e a teoria da modernização, e ao marxismo, principalmente no que concerne à negligência dessas teorias em torno das ações dos participantes<sup>11</sup>. Pois é, dessa forma, que eles acreditam que os processos de desenvolvimento devem ser entendidos, isto é, a partir das ações dos participantes.

Diante disso, utilizam-se do conceito de ator. Adicionado a isto, consideram fundamental o entorno sociocultural e a mediação, e não apenas as ações individuais, ou seja, divergindo da ideia que o utilitarismo faz. Nesse sentido, um outro conceito central se faz presente na análise do ator, o de interface.

Assim, para compreender a perspectiva orientada ao ator de Long, seus conceitos e métodos, apresenta-se o debate em torno da reaproximação das noções de estrutura e ator; a noção de agência; a abordagem de interface; bem como a desconstrução da intervenção planejada; além de algumas considerações na utilização dessa perspectiva.

#### 3.1 PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR: RECONCILIAÇÃO DAS NOÇÕES DE ESTRUTURA E ATOR

A perspectiva orientada ao ator tem implicações para a prática do desenvolvimento ao sensibilizar pesquisadores e executantes, já que ambos são também importantes atores sociais. Ela visa oferecer um enquadramento conceitual flexível que englobe os processos de

---

<sup>11</sup> Para Long (2007), tanto a teoria da modernização quanto as teorias marxista e neomarxista são inadequadas para análise dos modelos de desenvolvimento, pois não compreendem a relação estrutura-ator.



desenvolvimento, incluindo a intervenção planejada, mas não exclusivamente (LONG; PLOEG, 2004).

A noção da centralidade no ator é uma forma de contestação às teorias que, segundo Long e Ploeg, negligenciam a capacidade do homem influenciar os processos de mudança. Dentro dessa ideia, estão tanto a teoria da modernização como as teorias marxistas e neomarxistas, uma vez que ambas não compreendem a relação estrutura-ator na análise dos modelos de desenvolvimento (DEPONTI, 2006).

Assim, Long defende a combinação das perspectivas estruturais e do ator dentro de um mesmo marco de análise. Todavia, ao mesmo tempo, assinala como principal dificuldade para essa integração o fato destas possuírem postulados teóricos e epistemológicos divergentes, com destaque para o enfoque fenomenológico da última (LONG, 2007; LONG; PLOEG, 1994).

Os autores propõem, então, a desconstrução completa da noção de estrutura, bem como a reformulação do conceito de ator, seguida de uma reconstituição que concilie estrutura e ação, ou seja, que não aconteça de forma isolada. Diante disso, se faz necessário explicitar as noções de agência (atores e seus projetos) e a heterogeneidade. Vale realçar que é partir da introdução da heterogeneidade na análise orientada ao ator que a noção de estrutura desaparece (LONG, 2007; LONG; PLOEG, 1994).

Como afirmam os autores,

[...] embora seja verdade que certas mudanças estruturais resultam do impacto de forças externas (devido à intromissão do mercado ou do estado), é teoricamente insatisfatório fundamentar qualquer análise no conceito de determinação externa. Todas as formas de intervenção externa invadem necessariamente os mundos de vida<sup>12</sup> dos indivíduos e grupos sociais afetados, por isso elas são mediadas e transformadas por esses mesmos atores e estruturas locais (LONG; PLOEG, 2004, p. 64).

O questionamento e a desconstrução da noção de estrutura, e, por conseguinte, de análises que demonstrem acontecimentos de simples causa e efeito, se dá em razão de que isto contraria a orientação ao ator. Principalmente no que concerne à ideia assinalada por Long (2007, p. 28), de que “[...] o complexo encadeamento de projetos e práticas dos atores e seus resultados intencionais e imprevistos, compõem os marcos da ação social habilitadores ou constritivos”. Os atores têm formas particulares de utilização dos recursos que estão ao seu alcance, como recursos naturais, políticas públicas, redes sociais, mercados, entres outros, como assinalam Toledo e Schneider (2008).

---

<sup>12</sup> Mundos de vida é um termo usado por Schutz (1962 *apud* Long, 2007) para desenhar o vivido e o mundo do ator social tomados por dado. Segundo o autor, a compreensão da vida social deve centrar-se na noção de mundos de vida (LONG, 2007).

Se, por um lado, os modelos estruturais de desenvolvimento dominantes - a teoria da modernização e as teorias marxistas e neomarxistas da economia política - têm divergências ideológicas e teóricas, como apontam os autores; em que a primeira aborda o desenvolvimento como um movimento progressivo em busca da modernidade, por meio de transferência de tecnologia, recursos e formas de organização de regiões mais desenvolvidas para outras menos, desde um ponto de vista liberal; enquanto as últimas, sob uma posição radical, partem de uma visão de desenvolvimento como um processo desigual, em que sociedades periféricas são exploradas, pela necessidade do capitalismo abrir novos mercados em busca de aumento do nível de mais-valia e acúmulo de capital (LONG, 2007). Por outro ângulo, ambos os modelos têm em comum a visão de que “o desenvolvimento e as mudanças sociais [emergem] primeiramente dos centros de poder sob a forma de intervenções pelo estado ou por interesses internacionais, e seguindo um caminho determinado e abrangente de desenvolvimento” (LONG; PLOEG, 1994, p. 63; LONG, 2007). O que, assinalam os autores, trata-se de uma visão determinista, linear, cíclica e externalista das mudanças sociais, inadequada para um contexto de mudanças heterogêneo e divergente, como os encontrados em processos de desenvolvimento e mudança social.

Além disso,

[a]s chamadas forças externas [advindas dos centros de poder] encapsulam as vidas das pessoas; assim reduzem sua autonomia e ao final minam formas locais ou endógenas de cooperação e solidariedade, o que dá por resultado um incremento na diferenciação socioeconômica e um maior controle centralizado por poderosos grupos econômicos e políticos, instituições e empresas (LONG, 2007, p. 38).

Por isso, Long defende a necessidade de se deixar para trás explicações estruturais em favor de uma análise orientada ao ator. Pois nesta está implícita uma interpretação não-linear e não determinista de processos (LONG, 2007).

Veja que a própria história não é linear ou uniforme, afirma Long (2007), e sim essencialmente dialética, envolvendo tanto elementos do possível como do real; em que sempre há mais de uma possibilidade, e o presente é apenas a concretização de uma delas.

Conforme Deponti (2006, p. 9), com base em Long (2007), uma perspectiva orientada ao ator permite “ver atrás dos mitos, dos modelos, das políticas de desenvolvimento e das instituições, permite explorar os valores locais e conhecimentos, descortinar os detalhes do *vivido em los mundos de la gente*”. Ademais, pode servir como “um antídoto contra os excessos das explicações estruturalistas e culturalistas e como um novo modo de conceituar as complexidades e dinâmicas da vida social” (DEPONTI, 2006, p. 9).

Sem contar que uma análise centrada no ator proporciona entender “as flexibilidades, as ambigüidades e a natureza socialmente construída e autotransformadora da vida social” (LONG, 2007, p. 18). Haja vista que esta não vê os atores sociais como meros recipientes passivos de intervenção e sim como participantes ativos no processo de desenvolvimento (LONG; PLOEG, 1994), que, como afirmam Toledo e Schneider (2008), “adotam estratégias que visam influir nos processos de mudanças e construir suas próprias histórias”. Para os mesmos autores, “[o]s autores [Long e Ploeg] permitem questionar a suposta passividade dos atores ao enfatizar as diferentes estratégias utilizadas na adequação das influências e externas que recebem na tentativa de fazer valer os estilos de vida locais e projetos pessoais” (TOLEDO; SCHNEIDER, 2008, p. 15).

Entretanto, é importante ressaltar que Long não objetiva excluir a noção de estrutura da noção de ator. Ao contrário, o autor propõe a conciliação entre estrutura social e a capacidade dos atores, ou seja, uma análise estruturacionista<sup>13</sup>. Isto é, uma abordagem que “reconheça o papel principal desempenhado pela ação e pela consciência humana” (LONG; PLOEG, 1994, p. 64).

Por essa razão, a noção de agência humana é tão enfatizada por Long e Ploeg (1994, p. 65-6), ressaltando que “essa noção reside no centro de todos os paradigmas revitalizados de atores sociais e forma o eixo em torno do qual giram as discussões que pretendem conciliar as noções de estrutura e de ator”.

### 3.2 A NOÇÃO DE AGÊNCIA HUMANA

Os autores supracitados discutem a noção de agência, com base nas ideias de Giddens<sup>14</sup> (1984 *apud* LONG; PLOEG, 1994, p. 66). Entre elas, destaca-se, de forma geral, que “a noção de agência atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e de delinear formas de enfrentar a vida, mesmo sob as mais extremas formas de coerção”. Adicionado a isso, que os atores sociais são detentores de conhecimento e capazes mesmo em contextos em que as informações são limitadas, em que há incerteza e outras restrições.

---

<sup>13</sup> Refere-se à tentativa de entender a intervenção para o desenvolvimento a partir de uma análise construtivista, observando-se as possibilidades de reconciliação entre estrutura e ação (LONG; PLOEG, 1994).

<sup>14</sup> GIDDENS, A. **The constitution of society: an outline of the theory of structuration**. Cambridge, Polity Press, 1984.

Conforme Toledo e Schneider (2008, p. 14), “[o] poder para Giddens é parte constitutiva da vida social dos indivíduos que se expressa nas práticas sociais, pelo qual os atores têm possibilidade de agir de uma ou de outra forma, traduzida como uma capacidade de obter resultados, com ou sem a presença de conflitos”.

Todavia, essa ação não deve ficar limitada à intenção que os indivíduos têm em fazer algo, e sim sua capacidade de fazê-lo. Isto é, sua capacidade de “causar uma mudança em relação a um estado de coisas ou curso de eventos pré-existentes” (GIDDENS<sup>15</sup>, 1984 *apud* LONG; PLOEG, 1994, p. 66). Nesse sentido, se reconhece que os atores exercem algum tipo de poder, mesmo em situações de subordinação. Hindess<sup>16</sup> (1986 *apud* LONG; PLOEG, 1994, p. 67) corrobora esse reconhecimento ao afirmar que os atores são o centro das decisões e das ações.

Embora essa noção pareça demonstrar que todas as decisões são tomadas ativamente pelos atores, e estes tenham total controle na construção de seus próprios mundos de vida, é preciso considerar também o que Marx destacou: “as circunstâncias que eles [os atores] se encontram não [são] simplesmente fruto de sua própria escolha” (MARX<sup>17</sup>, 1962 *apud* LONG; PLOEG, 1994, p. 66).

Outro elemento importante nessa discussão concerne ao fato de que a agência acarreta relações sociais, já que se efetiva somente por meio delas. Diante disso, a agência e o poder dependerão da emergência de uma rede de atores. Portanto, como destacam Long e Ploeg (1994, p. 66), “a agência efetiva requer a geração/manipulação estratégica de uma rede de relações sociais e a canalização de itens específicos (como reivindicações, ordens, bens, instrumentos e informação) através de certos pontos fundamentais de interação”.

Em seus estudos sobre o desenvolvimento rural à luz da perspectiva do ator, Long e Ploeg (1994) destacam que as relações de produção agrícola são construídas de forma diferente pelos diversos atores envolvidos, isto é, entre os agricultores e seu ambiente econômico institucional. Por um lado, não podendo ser compreendida por uma estruturação metodológico-individualista, em que os agricultores tomariam suas decisões independentes, nem de outro, num enquadramento estruturalista, em que as forças externas seriam as responsáveis exclusivas por moldar a prática agrícola (LONG; PLOEG, 1994).

---

<sup>15</sup> GIDDENS, A. **The constitution of society: an outline of the theory of structuration**. Cambridge, Polity Press, 1984.

<sup>16</sup> HINDESS, B. Actors and social relations. In: Wadell M I and Turner S P. **Sociological theory in transition**. Boston, MA, Allen & Unwin, 1986.

<sup>17</sup> MARX, K. The eighteenth brumaire of Louis Bonaparte. In: Marx K., **Selected works**. 2 vols. Moscow, Foreign Language Publishing House, 1962.

Esse efeito modelador se dá por meio da articulação de projetos específicos em arenas<sup>18</sup>, pois é por meio dessas inter-relações múltiplas e variáveis entre projetos particulares que formas sociais são produzidas, reproduzidas e transformadas. É a agência que nela se manifesta, como a capacidade de alterar um estado pré-existente de acontecimentos (LONG; PLOEG, 1994).

Nesse momento, a abordagem de interface é relevante para análise desses projetos, tais como projetos de agricultores, que

[...] não são simplesmente reações àqueles que são, à primeira vista, impostos por atores externos mais poderosos. [E sim] são ativamente gerenciados como respostas diferenciadas às estratégias e circunstâncias geradas por outros, as quais eles modificam, transformam, adotam e/ou contrapõem (LONG; PLOEG, 1994, p. 74).

E, assim, modelos diferenciados surgem, em parte por criação coletiva dos próprios atores. Tendo em vista sua capacidade de saber e de atuar, como assinala Giddens<sup>19</sup> (LONG, 2007).

### 3.3 ELEMENTOS CHAVE DA ABORDAGEM DE INTERFACE: CONHECIMENTO E PODER

Visando examinar os processos de desenvolvimento, o conceito de interface social é útil, tendo em vista que este permite que se observem como interesses sociais, interpretações culturais, conhecimentos e poderes divergentes são mediados e perpetuados ou transformados no processo de intervenção. Ademais, é neste ponto que as descontinuidades sociais surgem nos relacionamentos entre organizações interventoras, sejam elas ONGs, agências estatais ou internacionais de desenvolvimento e populações locais (LONG, 2001).

A abordagem de interface enfatiza que os resultados esperados das políticas de desenvolvimento são mediados por atores sociais, sejam eles externos ou locais, e pelas negociações entre atores relevantes (LONG, 2001).

Isso ocorre porque, conforme Long (2001), apesar das interações de interface pressuporem algum grau de interesse comum, de fato há uma propensão a gerarem conflitos, fruto dos objetivos e interesses contraditórios, além de relações de poder assimétricas. Isto

<sup>18</sup> As arenas são espaços em que ocorrem as disputas por recursos, demandas, valores, assuntos, significados e representações. Isto é, são lugares de luta que se dão dentro e que atravessam os domínios (LONG, 2007).

<sup>19</sup> GIDDENS, A. **The constitution of society: an outline of the theory of structuration**. Cambridge, Polity Press, 1984.

ocorre, porque o conceito de interface busca analisar a produção e a transformação de diferentes visões de mundo ou paradigmas culturais.

Para Long (2001), a análise de interface possibilita o entendimento de como os processos de intervenção planejada entram nos mundos de vida dos indivíduos e grupos afetados e passam a formar parte dos recursos e restrições das estratégias sociais que eles desenvolvem. A abordagem de interface propicia a desconstrução da noção de intervenção planejada, já que a vê como de fato é, ou seja, um processo negociado e construído socialmente, de forma contínua (LONG, 2001).

### 3.4 DESCONSTRUINDO A INTERVENÇÃO PLANEJADA

Se as respostas a fatores externos não ocorrem de modo determinista e casuístico, como visto à luz da perspectiva do ator, e, por conseguinte, circunstâncias bastante similares e homogêneas proporcionam respostas diferentes, a intervenção planejada demanda uma revisão. Pois, diante disso, não faz sentido pensar uma intervenção geral, universal, em que se têm expectativas similares. Seria negligenciar, como Long apontou sobre outras teorias ortodoxas de intervenção, a capacidade de agência dos atores.

O relacionamento mecânico entre política, implementação e resultado é uma característica dos paradigmas teóricos dominantes de intervenção planejada dos anos de 1960 e 1970. Um processo visto como essencialmente linear, um passo a passo progressivo, com ponto de partida na formulação da política, seguida da implementação, até se chegar aos resultados, que são verificados por meio de uma avaliação que aponta até que ponto os objetivos foram atingidos. Todavia, já se percebeu na época que o processo era mais complexo, que havia mais elementos envolvidos, entre os quais, havia a reinterpretação ou transformação da política durante o processo de implementação, derrubando a tese que havia uma linha reta entre a política planejada e os resultados realizados (LONG; PLOEG, 1989).

Diante dessas constatações, no início dos anos 1980 se argumentou que a implementação deveria ser vista como um processo transacional, envolvendo negociação sobre metas e significados entre as partes com interesses divergentes ou conflitantes (WARWICK<sup>20</sup>, 1982 *apud* LONG; PLOEG; 1989).

---

<sup>20</sup> WARWICK, D. Bitter pills: Population policies and their implementation in developing countries. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

Sendo que a análise de situações de interface permite revelar de maneira concreta a natureza das relações entre o Estado, seus atores e as organizações locais (LONG, 2007). Nesse sentido, o problema central para análise de políticas passou a ser

entender os processos através dos quais as intervenções externas entram na vida dos indivíduos e grupos afetados, assim se tornando parte dos recursos e restrições das estratégias sociais que esses grupos e indivíduos desenvolvem. Desta forma, os fatores externos se tornam internalizados e geralmente significam coisas completamente diferentes para grupos de interesse ou para os diferentes atores individuais, sejam eles executivos, clientes ou espectadores (LONG; PLOEG, 1994, p. 78).

Assim, Long e Ploeg (1994; 1989) procuram desmistificar as noções de desenvolvimento<sup>21</sup> planejado, questionando a eficácia da intervenção planejada e buscando ver a intervenção como um processo contínuo e construído socialmente, o que vai além dos marcos de tempo e espaço dos programas. E não apenas como resultado previsível por um plano de ação. Ou um processo de implementação *top-down*, como frequentemente está implícito nas intervenções planejadas.

Portanto, os autores sugerem que o enfoque deve ser nas práticas de intervenção, que são construídas por meio das inter-relações entre os diferentes atores sociais, ao invés de em modelos de intervenção. Pois a noção de práticas de intervenção leva em conta formas de interação, procedimentos, estratégias práticas, tipos de discurso e categorias culturais emergentes, ou seja, especificidades de um determinado contexto (LONG; PLOEG, 1994).

Isto requer que se reformulem as perguntas de intervenção do Estado e do desenvolvimento desde uma perspectiva do ator (LONG, 2007). Nesse caso, e por isso, que a abordagem de interface possibilita analisar essas questões relacionadas à intervenção, entre elas, principalmente, “os encontros entre os diferentes grupos e indivíduos envolvidos nos processos de intervenção planejada” (LONG; PLOEG, 1994, p. 78).

Uma vez que, conforme definem Long e Ploeg (1994, p. 79),

[a] intervenção é um processo transformacional contínuo constantemente reformulado pela sua própria dinâmica política e organizacional interna e pelas condições específicas que encontra ou que ela mesma cria, incluindo as respostas e estratégias de grupos locais e regionais que podem lutar para definir e defender seus próprios espaços sociais, limites culturais e suas posições dentro do campo de poder mais vasto.

Long critica a intervenção desde o exterior, já que esta ideia pressupõe a necessidade de o público beneficiado ter habilidades organizacionais e/ou ajuda de grupos intermediários

---

<sup>21</sup> O desenvolvimento pode ser definido de várias maneiras: em termos de aumento da produtividade ou níveis de produção, redistribuição de acesso, equidade aumentada ou bem-estar geral, o ataque à pobreza, ou como um processo político que os grupos em desvantagem tentam melhorar as suas condições de vida (LONG, 2007, nota de rodapé, p. 73).

na obtenção de acesso às instituições e aos recursos externos. Sem a qual o público beneficiado não teria condições de dirigir suas próprias vidas, nem resolver seus problemas. Com isso, as instituições envolvidas com o desenvolvimento tenderiam a suplantam o conhecimento e as capacidades de desenvolvimento local, baseando-se em interpretações por elas próprias desenvolvidas exclusivamente (DEPONTI, 2006).

Long e Ploeg, por meio da perspectiva orientada ao ator, defendem a compreensão das mudanças sociais desde baixo. Claro que isto, para eles, não significa a omissão das questões macro, pois salientam que o que é necessário considerar/verificar é que situações macro dependerão de escolhas, estratégias e ações micro (DEPONTI, 2006).

Por isso, não se trata de simplesmente substituir políticas *top-down* por *bottom-up*, como afirma Deponti (2006, p. 14), indo além, isto é, “redefinir e reorientar o olhar sobre o rural, considerando as interfaces, os jogos de poder, as arenas, os domínios, as redes etc.”.

Se adotamos este enfoque do ator para análise dos processos de intervenção, identificando arenas, lutas nas interfaces, negociações e transformações que têm lugar, é evidente que os atores envolvidos, suas identidades e seus interesses subjetivos e perspectivas devem ser considerados independentemente da retórica da intervenção [...] (LONG, 2007, p. 94).

Ou seja, o enfoque do ator deve desvendar a natureza imprevisível, estocástica, fragmentada e parcial da própria intervenção planejada. Os tipos particulares de intervenção devem ser entendidos a partir de um contexto sociológico e histórico mais amplo, em que atores, interesses, recursos, discursos e lutas neles envolvidos sejam identificados (LONG; PLOEG, 1994).

Dessa forma, obtendo-se “[...] uma análise mais ajustada da realidade [para] entender melhor os tipos de intervenções de desenvolvimento e as transformações sociais que caracterizam a segunda metade do século XX em diante e a era do incremento da globalização” (LONG, 2007, p. 17).

Dando continuidade ao tema da intervenção para o desenvolvimento, e levando em conta as considerações de Long e Ploeg sobre o processo de implementação, busca-se entender a implementação de políticas públicas a partir de outros autores, na seção a seguir.



## 4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os primeiros estudos que mais tarde conformaram o campo denominado análise de políticas públicas se concentravam basicamente na decisão e no resultado, como se a política fosse constituída de dois momentos. De um lado, buscava-se entender o funcionamento do Estado acerca do processo decisório na elaboração de políticas públicas e, de outro, avaliar os resultados das políticas, visando verificar o alcance de metas e objetivos propostos. Enquanto a implementação da política era tratada como uma tarefa administrativa e gerencial, que deveria executar as decisões tomadas (ALMEIDA, 2003).

Nesse sentido, Almeida (2003) argumenta que a área de Administração impulsionou a compreensão das políticas, particularmente o processo de implementação, ao observar seu caráter conflituoso e de negociações, em que os mediadores desenvolveriam um papel fundamental. Pois, até então, a implementação era definida “em um espaço administrativo, como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”, e apenas a formulação de políticas era vista como “um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder” (VIANA, 1996, p. 13).

Isto se deu por meio de contribuições das teorias das organizações, com o desenvolvimento de modelos teóricos de análise de políticas, a saber, burocrático, de recursos humanos, político e simbólico, que, ao propiciarem meios para entender como funcionam as organizações, permitem a análise de como a implementação de políticas deve acontecer para a obtenção de melhores resultados (ALMEIDA, 2003).

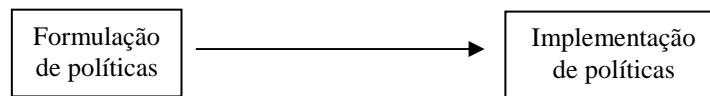
Com as contribuições das teorias das organizações, de acordo com Almeida (2003, 9. 91), abriu-se a caixa-preta da execução, e a “implementação pass[ou] a ser analisada como parte do processo de decisão política, e não mais como mera tarefa gerencial”. Além disso, alguns autores buscaram entender o processo de políticas públicas de tal forma que não houvesse separação marcante entre a formação e a implementação.

Apesar dessa visão, há autores que, além de levar em conta que o processo de políticas públicas é dividido em fases, consideram os momentos de formulação e implementação como um processo linear e hierarquizado. Para estes, o processo de políticas públicas está dividido nas fases construção da agenda governamental, formulação, implementação e avaliação da política, formando um ciclo, chamado de *policy cycle*.

Nessa perspectiva, o ciclo de políticas públicas pode ser resumido da seguinte forma: ao se tornar um problema político, uma questão ou demanda passa a incluir a agenda

governamental (RUA, 1997) que, de acordo com Carvalho e Alloufa (2007), representa o momento em que os problemas chamam atenção dos governantes. A partir disso, as políticas públicas serão concebidas - momento de formulação - no âmbito de um processo decisório que, para Carvalho e Alloufa (2007, p. 86), corresponde “à adoção pelo governo de um determinado curso de ação ou de não-ação”. Para então serem colocadas em prática, isto é, o momento da implementação das políticas. Seguida da avaliação, que corresponde, conforme Carvalho e Alloufa (2007, p. 86), “ao monitoramento dos resultados das políticas, o que pode levar a uma redefinição dos problemas e respectivas soluções”.

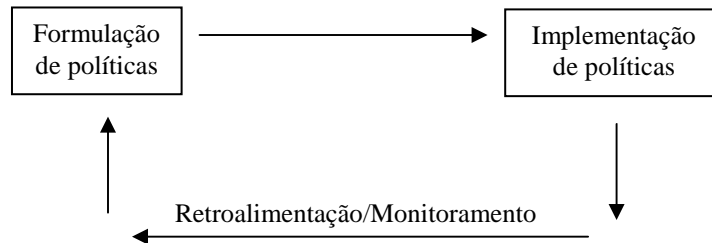
Na visão clássica ou canônica da ação governamental, de acordo com Silva e Melo (2000, p. 5), ver Figura 1, a implementação significa executar atividades de modo que ações sejam implementadas visando atingir as metas definidas no processo de formulação das políticas, como “um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top-down*)”. Dessa forma, o *policy cycle* não é considerado um processo.



**Figura 1 – Visão clássica do *policy cycle***

Fonte: Silva e Melo (2000, p. 5).

Ainda que a implementação seja vista como um processo, representando um avanço em comparação à visão clássica do tema, a exemplo da visão do *policy cycle* como um processo simples e linear, conforme Figura 2, ela está assentada em premissas equivocadas, conforme destacam Silva e Melo (2000, p. 6), tendo em vista que “ela confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento das outras dimensões. Embora a questão da implementação e do monitoramento sejam incorporados à análise, a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática”, como pode ser verificado no fato dessa visão assumir, segundo Silva e Melo (2000, p. 6), que: (a) o diagnóstico que informa a formulação de política está essencialmente correto; (b) o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas; e (c) o formulador dispõe de um modelo causal válido.



**Figura 2 – Visão do *policy cycle* como um processo simples e linear**

Fonte: Silva e Melo (2000, p. 6).

Em ambos os modelos (clássico e processo linear), assume-se uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, em que “os problemas de implementação são necessariamente entendidos como ‘desvios de rota’” (SILVA; MELO, 2000, p. 8, grifo dos autores). Ainda, de acordo com Silva e Melo (2000, p. 8, grifo dos autores),

[e]ssa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um ‘mecanismo operativo perfeito’, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

Também é importante destacar que, conforme assinala Lotta (2008), além de outros autores, as fases do *policy cycle* não são claras, muitas vezes se sobrepõem, e seu maior fim é a compreensão e a análise da política. No mesmo sentido afirma Rua (1997, p. 13), “[...]na realidade, a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de políticas públicas é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político”.

Para Almeida (2003), o problema da disseminação desse modelo dividido em fases é que este acaba sendo adotado como uma representação real de como a política desenvolve-se, e não apenas como um instrumento analítico, para o qual se propõe. Diante disso, a autora faz a seguinte observação:

A visão linear subjacente a esse modelo é contestada pela própria dinâmica das políticas, que é, na verdade, um processo permeado de idas e vindas, no qual as fases não se distinguem facilmente. Como apontar com precisão onde termina o momento da elaboração e começa o da implementação ou, então, como identificar em que ponto todas as decisões já foram tomadas e trata-se apenas de cumpri-las, se é que de fato seja factível que isso ocorra (ALMEIDA, 2003, p. 93)

Ademais, essa divisão “serve, freqüentemente, para que os formuladores das políticas desonerem-se, ao menos parcialmente, do ônus de resultados indesejados ao atribuí-los a

‘problemas’ de implementação” (ALMEIDA, 2003, p. 88). Reforçando a noção de ‘elo perdido’ entre a preocupação com a tomada de decisão e com a avaliação dos resultados e impactos da política, denominação dada por alguns autores ao estudo da implementação (DAGNINO, 2002).

Outro aspecto relevante a se considerar é que a elaboração da política se dá no âmbito de um processo decisório que pode ser desde um processo democrático e participativo, até um autoritário; de baixo para cima ou de cima para baixo; do tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada propositadamente incompleta para ver o que ocorre (DAGNINO, 2002).

Num mesmo sentido pode ser percebido o processo de implementação das políticas públicas, como destaca Frey (2000, p. 239), ao indicar que é possível imaginar a implementação de um projeto ou programa, por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo ou um de geração de emprego, num governo mais participacionista, conseqüentemente, um processo de implementação com ampla participação da sociedade; ou num governo de caráter mais tecnocrata, em que o conhecimento técnico da administração é primordial, impondo o projeto de cima para baixo, conforme critérios exclusivamente técnicos.

Com relação ao último, um contexto de caráter mais tecnocrata, Oliveira (2006) faz referência a como o planejamento da política pública ainda é visto no Brasil de maneira quase estritamente tecnicista, dominada por economistas e burocratas. Afirma o autor, “[estes] assumem que, uma vez tendo o ‘plano certo’, a implementação sairá automaticamente. Contudo, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas ou políticas públicas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados” (OLIVEIRA, 2006, p. 190).

Oliveira (2006, p. 190) ainda salienta que “[u]m dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento, ponto de vista de algumas escolas ou visões”. Essa afirmação vai ao encontro do que destacam Carvalho e Alloufa (2007, p. 86) sobre a limitação do processo de elaboração de políticas públicas dividido em fases, uma vez que,

[s]e, por um lado, esse modelo de *policy cycle* [ciclo da política] facilita o entendimento do *policy making* [elaboração da política] ao desagregá-los em vários estágios – que podem ser investigados isoladamente e na sua inter-relação com os demais, por outro lado, ele não expressa as nuances e a complexidade do *police making*, sugerindo a ele falsa percepção de que se trata de processo sistemático e linear.

Sobre isto, Rua (1997) destaca que as políticas públicas são fenômenos complexos de se investigar, uma vez que num sistema político em que formulação e implementação são separados, por exemplo, dividido entre Legislativo e Executivo, entre níveis de governo (federal, estadual, municipal), um poder pode tomar a decisão demandada pelo público, mesmo sem garantias de que o outro poder terá os recursos necessários para tornar a ação possível. Isto é o que a autora denomina de satisfação simbólica, isto é, “os políticos oferecem ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las” (RUA, 1997, p. 15).

Esse fato chama a atenção para “a centralidade dos problemas de implementação de programas como elemento chave no aperfeiçoamento da ação do governo” (SILVA; MELO, 2000, p. 3). Tendo em vista que é o processo de implementação, a partir da realização de ações por grupos ou indivíduos, públicos ou privados, o responsável por atingir os objetivos pré-estabelecidos na formulação da política. Diante disso, o exame da implementação se mostra importante para se compreender por que certas políticas são bem-sucedidas e outras não.

Do ponto de vista cronológico, de acordo com Goggin<sup>22</sup> e seus colegas (1990 *apud* PULZI; TREIB, 2006), os estudos sobre implementação de políticas públicas estão agrupados em três gerações. A primeira geração de estudos foi desenvolvida, entre 1970 e 1975, nos Estados Unidos, visando assegurar a efetividade dos programas de reforma em curso naquele país. Foi um momento de pessimismo, tendo em vista o número de estudos de casos empreendidos nessa fase que demonstraram falhas na implementação das políticas. Essa fase se destaca pela contribuição no que tange a trazer o tema para debate entre a comunidade acadêmica e o público em geral. Já a segunda geração, abrange estudos realizados entre 1975 e 1980, responsáveis pelo desenvolvimento de abordagens teóricas, marcando um período de debates sobre abordagens de implementação *top-down* e *bottom-up*. E a terceira geração de pesquisas, realizadas entre 1980 e 1985, buscou unir as abordagens *top-down* e *bottom-up* incorporando elementos das duas abordagens em seus modelos teóricos (PULZI; TREIB, 2006).

Essas três gerações de estudos sobre implementação supracitados, de acordo com Pulzi e Treib (2006), podem ser divididos em três abordagens teóricas distintas, a saber: *top-down*, *bottom-up* e teorias híbridas.

---

<sup>22</sup> GOGGIN M. L. *et al.* (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins, 1990.

A primeira tem como ênfase a habilidade dos tomadores de decisão em fixar objetivos inequívocos e controlar a fase de implementação; quanto à segunda, vê os burocratas locais<sup>23</sup> como os principais atores na entrega de serviços públicos e a concepção da implementação como processos negociados entre redes de implementadores; e a terceira, busca superar a divisão entre as duas abordagens anteriores, incorporando elementos de ambas e outros modelos teóricos (PULZI; TREIB, 2006).

Segundo Dagnino (2002, s/p), “para verificar de que tipo é a situação que se está tratando, a questão chave é escolher quais dos dois enfoques (*top-down* e *bottom-up*) é a ela mais adequado. Isto é, a qual destes dois extremos a política em análise se encontra mais próxima”. Para tanto, na sequência, faz-se um exame mais detalhado dos enfoques de análise do processo de implementação *top-down* e *bottom-up*.

#### 4.1 O ENFOQUE *TOP-DOWN*

O enfoque *top-down* busca analisar a implementação de políticas por meio da concepção de implementação como um processo em que “ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores” (DAGNINO, 2002, s/p). Decisões estas realizadas por um governo central. Sendo a política vista como uma ‘propriedade’ dos formuladores posicionados no topo das organizações (DAGNINO, 2002). Surge, assim, segundo Dagnino (2002, s/p), um “hiato entre as aspirações [dos] atores situados num plano central (federal, p.ex.) e realidades locais”, tornando-se “a causa dos déficits de implementação”.

De acordo com Almeida (2003, p. 88), com base em Sabatier (1986)<sup>24</sup>, neste enfoque

o ponto de partida e parâmetro para análise é a política governamental e seus objetivos. A partir daí, algumas questões centrais são colocadas, tais como: em que medida as ações dos agentes implementadores são consistentes com os objetivos da política; em que medida os objetivos propostos são atingidos e o impactos da política são convergentes com os esperados; que fatores afetam os resultados alcançados pelas políticas e como a política formulada é reformulada ao longo do tempo.

<sup>23</sup> Os burocratas locais se referem ao grupo conhecido na literatura por *street level bureaucrats*, ou seja, os burocratas de nível local, que Pulzi e Treib (2006) citam como exemplo professores, assistentes sociais, policiais, médicos etc., que são os atores responsáveis por entregar o serviço público.

<sup>24</sup> SABATIER, Paul. Top down and bottom up approaches to implementation research. *Journal of Public Policy*, n. 6, 1986.

Pressupõem-se, num enfoque *top-down*, que há uma relação de causa e efeito direta entre as políticas e os resultados alcançados, num processo linear e hierarquizado, o que, como já foi visto anteriormente, sofre críticas de autores *bottom-up*, que acreditam que a visão *top-down* negligencia a influência dos implementadores na entrega do serviço. Nesse caso, a implementação é vista como uma interação entre objetivos pré-estabelecidos e ações dirigidas para atingi-los, e que as políticas devem ser executadas sem desvios, com a máxima exatidão possível (PULZI; TREIB, 2006).

#### 4.2 O ENFOQUE *BOTTOM-UP*

Como um contraponto, o enfoque *bottom-up* tem sua base sustentada em críticas ao enfoque *top-down*, tendo em vista estudos que demonstram que nem sempre os resultados das políticas são como previstos nos objetivos originais, fazendo com que uma relação direta entre objetivos fixados durante o processo decisório e os resultados implementados seja questionada.

De acordo com Dagnino (2002, s/p), esse enfoque “parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes (relações de causa e efeito e hierarquia entre organizações etc.)”. Isto é, estudar o que está realmente acontecendo no nível do público receptor e dos reais motivos que influenciam a ação na base. Para tanto, se faz necessário identificar os atores<sup>25</sup> que estão envolvidos na entrega da política (PULZI; TREIB, 2006).

Para Almeida (2003, p. 93),

[a] ênfase [do estudo] é sobre a rede de atores envolvidos, suas metas, suas estratégias, suas atividades, visando a mapear suas ações em torno de um *policy problem*. Não se trata de investigar o quão bem determinada política está sendo implementada, mas como indivíduos e agências articulam-se buscando, como dizem Barrett e Hill, ‘colocar política em resultado’.

---

<sup>25</sup> Cabe esclarecer quem são os atores em uma política pública, segundo Rua (1997, p. 5), “[e]xistem diversos critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão”.

No enfoque *bottom-up* está presente a ideia de um controle imperfeito no processo de políticas públicas, o que condiciona o momento da implementação. Além disso, a implementação é vista como uma continuação da formulação. Ou seja, trata-se de um *continuum* política/ação, permeado por um processo interativo de negociação entre os que buscam colocar a política em prática e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política (DAGNINO, 2002). Ou ainda, uma relação dialética entre a política e a ação, como assinala Barrett (2004).

Essa abordagem também é alvo de críticas. Para alguns adeptos do enfoque *top-down*, o enfoque *bottom-up* “tende a superestimar os demais agentes envolvidos nas políticas e sua capacidade de incidir sobre as mesmas, em detrimento da capacidade de intervenção do centro decisório” (ALMEIDA, 2003, p. 94).

#### 4.3 TEORIA HÍBRIDA: COMBINANDO ELEMENTOS *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP*

Há ainda autores que seguem caminhos menos extremistas, ao desenvolverem teorias híbridas, que sintetizam ambos os enfoques. Ou seja, combinam os elementos do enfoque *top-down* e *bottom-up*, procurando evitar as fraquezas conceituais de cada um, primeiramente superando o debate polarizado desses enfoques, e, segundo, destacando importantes fatores de cada um que tinham recebido pouca atenção até então (PULZI; TREIB, 2006).

A noção desenvolvida por esse último grupo de estudiosos pode ser relacionada com os esforços de Giddens (1989) no sentido de superar a dicotomia estrutura-ação, em sua teoria da estruturação, conforme observa Barrett (2004, p. 9), ao assinalar que “formulação, estruturas e regras do jogo determinam o *status quo* das relações de poder, porém, desde que estas são socialmente construídas, elas são também suscetíveis a mudanças por meio da agência humana”.

Giddens (1989, p. 2), na teoria da estruturação, expressa sua ambição de dar fim a essa dicotomia, referindo-se ao estruturalismo e ao funcionalismo de um lado, e às sociologias interpretativas de outro, conforme pode ser visto na afirmação a seguir:

Se as sociologias interpretativas se assentam, por assim dizer, num imperialismo do sujeito, o funcionalismo e o estruturalismo, por seu lado, propõem um imperialismo do objeto social. Uma de minhas principais ambições na formulação da teoria da estruturação é pôr um fim a cada um desses esforços de estabelecimento de impérios. O domínio básico de estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da



estruturação, não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo.

Para finalizar, Pulzi e Treib (2006, p. 18) fazem uma análise do que foi aprendido em mais de 30 anos de pesquisa sobre implementação, desde a publicação do pioneiro estudo de Pressman e Wildavsky (1973)<sup>26</sup>, e sumarizam o que eles consideram importantes reflexões adquiridas na área de estudo, entre outras, a saber:

- depois de anos de debate entre estudiosos *top-down e bottom-up*, ambos os lados parecem ter concordado que a implementação é um *continuum* localizado entre governo central e autonomia local;
- estudiosos do enfoque *bottom-up* convenceram a comunidade acadêmica que implementação é mais do que a execução técnica de políticas ordenadas por superiores. E sim trata-se de um processo político em curso, em que políticas são frequentemente remodeladas, redefinidas ou mesmo totalmente modificadas;
- a ideia de implementação e formulação de políticas como processos altamente interdependentes, defendida pelos estudiosos do enfoque *bottom-up*, tornou-se mais amplamente aceita.

Nesse contexto, os estudos sobre implementação de políticas públicas se destacam nos estudos de análise de políticas públicas, principalmente desde uma visão que incorpore elementos dos dois enfoques.

Além disso, para Pulzi e Treib (2006), a relevância de investir em pesquisas que mostrem como a política é transformada em ação, analisando a implementação separadamente, está, entre outras coisas, no fato de os atores envolvidos na formação e implementação de política não serem exatamente os mesmos, todavia eles alertam para que não se ignore a interdependência existente entre as fases.

O que revela a complexidade dos estudos em políticas públicas, ideia corroborada por Silva *et al.* (2008, p. 2), que consideram que “as políticas públicas não compreendem apenas as ações do governo, dos motivos que o levaram a elas e das consequências resultantes da sua escolha, mas, também, da complexa ordem de atores envolvidos no processo de decisão e de suas capacidades para a ação”.

---

<sup>26</sup> Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Berkeley: University of California Press.

#### 4.4 A IMPLEMENTAÇÃO COMO JOGO

Silva e Melo (2000, p. 9) afirmam que ver a implementação como o “elo perdido” pressupõe uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de política, para o qual eles apresentam um marco de referência alternativo, em que a “implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”.

Nesse sentido, a implementação é entendida como um “processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’”, recusando “a noção de implementação como uma etapa subsequente à formulação – esta última entendida como uma instância racional e compreensiva” (SILVA; MELO, 2000, p. 10). Em virtude, sobretudo, de que planos ou programas são documentos que delimitam algumas ações e decisões que os agentes implementadores devem seguir ou tomar, porém, estes tem amplo espaço para um comportamento discricionária, o que para os mesmo autores, pode ser compreendido negativamente pela cultura burocrática dominante, todavia, trata-se de um espaço que permite práticas inovadoras e criativas.

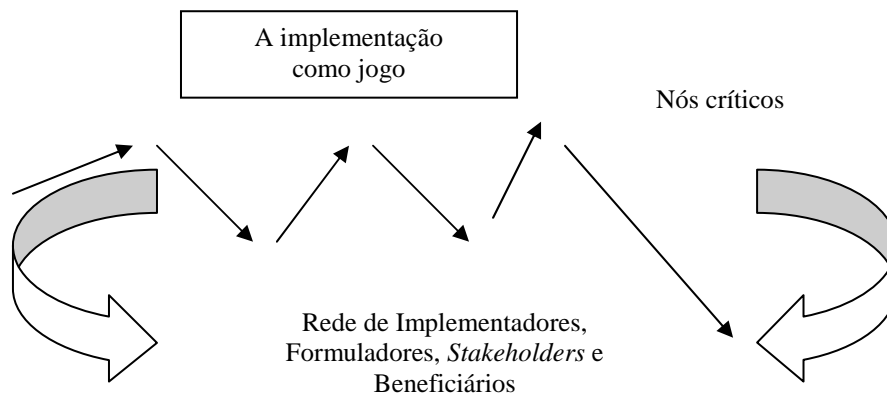
Nesse debate da implementação como jogo, os autores supracitados destacam que a política pública deveria ser vista como uma engenharia social, e o *policy cycle* como um campo estratégico no qual há relativa indistinção não só entre implementadores e formuladores, mas também a população meta de um programa. Diferentemente da ideia encontrada na divisão do trabalho, em que alguns concebem (trabalho intelectual) e outros executam (trabalho manual) um produto, conforme analogia feita pelos mesmos autores.

O conceito de redes de implementação, considerando que as políticas são implementadas principalmente por meio de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequente no contexto de reforma do estado, por meio de agentes não-governamentais, ilustra esse campo estratégico, trazendo à tona o conceito de campo interorganizacional, haja vista que o *policy cycle* é cada vez mais representado por redes complexas de formuladores, *stakeholders*<sup>27</sup> e beneficiários que dão sustentação à política (SILVA; MELO, 2000), conforme Figura 3. Diante disso, os autores Silva e Melo (2000, p. 13) enfatizam que “o

---

<sup>27</sup> “Grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados” (SILVA; MELO, 2000, p. 13).

desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores”.



**Figura 3 – O *policy cycle* como aprendizado e articulada em uma rede de agentes**

Fonte: Silva e Melo (2000, p. 14).

Os nós críticos da figura acima representam o momento de conjugação de questões relacionados ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais, em que se produz uma espécie de “crise”, efetivada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, levando o programa a uma nova direção. Por isto esse momento é de aprendizado na dinâmica do programa (SILVA; MELO, 2000).

Dada essa dinâmica, os autores Silva e Melo (2000, p. 15-6) destacam “a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores”. Em que agentes de mercado, atores estatais e instituições governamentais interagem fortemente, tendo como princípios organizadores da implementação a negociação, barganha e troca.

No ponto de vista dos autores Silva e Melo (2000), de forma simplificada, a abordagem *top-down* está centrada nos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos, enquanto que a abordagem *bottom-up* enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política. Portanto, destacam que “o desenho de estruturas de incentivo que promovam arranjos cooperativos em redes de implementação representa uma das tarefas centrais para a reforma do estado” (SILVA; MELO, 2000, p. 16).

## 5 MÉTODO DE PESQUISA

Visando a obtenção de maiores informações sobre o objeto de estudo, e para se chegar a um delineamento da proposta de pesquisa, foi realizada uma fase exploratória preliminar, em que contatos com funcionários das Ações Integradas do Programa Luz para Todos do Rio Grande do Sul e visitas a algumas comunidades foram efetuados. Na qual incluem-se conversas informais com alguns desses funcionários, além de uma entrevista com o Coordenador das Ações Integradas do Programa Luz para Todos no estado, com o objetivo de problematizar a pesquisa. A partir deste apoio da equipe do Programa, foi possível visitar três projetos distintos, em comunidades que também sofreram processos de intervenção voltados para a promoção do desenvolvimento local pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos, além de Linha Betânia, escolhida para o presente estudo.

Um destes projetos em Caçapava do Sul/RS, e outro em Rosário do Sul/RS, ambos relacionados à construção de microdestilarias de álcool, envolvendo pequenos agricultores; e, em São José do Norte/RS, o projeto em que foi construída uma fábrica de gelo, além de outras ações, numa comunidade de pescadores artesanais.

Considera-se que esta etapa foi essencial para a definição do caso a ser estudado, do delineamento desta pesquisa e do referencial teórico aqui utilizado para iluminar o fenômeno em análise, em conformidade com as informações advindas dos dados empíricos que já haviam sido pesquisados preliminarmente.

### 5.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, de caráter descritivo, com uma abordagem qualitativa, visando descrever e analisar as características do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia em relação aos pressupostos do desenvolvimento local de participação e protagonismo a partir da perspectiva orientada ao ator, objetivo do presente trabalho.

A pesquisa realizada caracterizou-se por um estudo longitudinal com corte transversal, no qual, conforme Vieira (2004), o foco de interesse está em algum momento histórico do

desenvolvimento de um fenômeno ao longo do tempo, e a coleta de dados é realizada em um único momento.

O caso estudado, qual seja, o processo de implementação de um projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, portanto, único, foi escolhido, primeiramente, tendo em vista o potencial para aprendizagem, como sugere Stake (2005). Ou seja, considera-se que esse caso apresenta maior intensidade de elementos relevantes sobre o fenômeno em estudo, uma vez que se trata de um projeto piloto das Ações Integradas do Programa no Rio Grande do Sul, tratando-se de uma alternativa de referência; possui um arranjo de atores envolvidos no processo de implementação que envolve uma cooperativa de eletrificação rural possuidora de características participativas e democráticas em seu processo decisório, influenciando o processo; propicia subsídios para que se discuta a legislação de comercialização do álcool combustível produzido em pequena escala; além de ver os pequenos agricultores (grupo-alvo beneficiado nesse processo) e outros atores como protagonistas de uma proposta alternativa para a produção de biocombustíveis.

## 5.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Foram utilizadas distintas fontes de coleta de dados, quais sejam, entrevistas semi-estruturadas, observação - constituindo-se nos dados primários -, e pesquisa documental, dados secundários. Isto representa a triangulação dos dados em estudos de casos, que, conforme Yin (2005, p. 125) define, trata-se de “utilizar múltiplas fontes de evidência”. Para estudos de caso qualitativos, afirma Stake (2005, p. 454), a triangulação é considerada “um processo de uso de múltiplas percepções para clarear significados, verificar repetibilidade de uma observação ou interpretação”.

Neste trabalho, além da utilização de múltiplas fontes de coletas de dados, buscando clarear significados, conforme observa Stake (2005), também se procurou pesquisar o fenômeno a partir de perspectivas diferentes, quais sejam, informantes-chave das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, de Linha Betânia, da Creal, além de um informante da comunidade vizinha de Mão Curta e membro gestor da Coopvida<sup>28</sup>, que atuaram na

---

<sup>28</sup> A Coopvida tem como objetivo incentivar e organizar a produção e comercialização de alimentos agroecológicos na Região Altos da Serra, na qual possui abrangência regional em 12 municípios.

implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, em parceria, sendo representantes, o primeiro grupo, do Estado (atores públicos), e os demais, da sociedade civil (atores privados).

Ainda, em estudos de caso qualitativos, faz-se uso de amostra intencional, construindo-se em variedade e conhecimento as oportunidades para um estudo intensivo (STAKE, 2005), haja vista que não se trata de definir amostras representativas do fenômeno, uma vez que a generalização dos resultados não é o seu foco. Dessa forma, tendo como critério maior a potencialidade para aprender do que a representatividade (STAKE, 2005), e importando mais a profundidade da compreensão alcançada dentro dos limites da amostra, neste trabalho, foram entrevistados, utilizando-se do roteiro de entrevista apresentado no APÊNDICE A, os seguintes atores:

- de Linha Betânia, agricultor familiar e líder local;
- da comunidade rural de Mão Curta, vizinha de Linha Betânia, agricultor familiar e membro gestor da Coopvida;
- da Creral, responsável pelo projeto em Linha Betânia, ex-agricultor e um dos diretores cooperativa;
- da Creral, funcionário e membro do Conselho Administrativo, agricultor de outra comunidade não envolvida diretamente com o projeto e operador da microdestilaria no processo de implementação do projeto;
- das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, coordenador das Ações Integradas do Programa no Rio Grande do Sul;
- das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, dois consultores do PNUD envolvidos com a implementação das Ações Integradas em Linha Betânia.

Optou-se por não revelar os nomes dos entrevistados, em razão de que alguns destes continuam exercendo funções junto ao programa. Diante disso, os entrevistados foram identificados pela letra E acompanhada de um número que não representa qualquer tipo de sequência. Ao lado, foram identificadas a sua origem, de modo a demonstrar de qual perspectiva o informante fala, a saber:

- E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos;
- E2, da Creral;
- E3, agricultor familiar e líder local em Linha Betânia;
- E4, agricultor familiar da comunidade de Mão Curta e membro gestor da Coopvida;
- E5, da Creral;

- E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos; e
- E7, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos.

De acordo com a nomenclatura dos facilitadores da integração de ações (ver Quadro 2, seção 6.2), os atores E1, E6 e E7 são classificados como “Agentes Luz para Todos”, sendo componentes da equipe de Coordenação Estadual e considerados pelo Programa, conforme Brasil (2005?c, p. 32), “o principal elo da estratégia de Ações Integradas do programa”, tendo como atribuição mobilizar e articular as Ações Integradas no espaço local, ligando-as aos coordenadores estaduais, podendo desempenhar tais atividades diretamente ou com apoio dos agentes multiplicadores (BRASIL, 2005?c); enquanto os atores E2, E3, E4 e E5 enquadram-se como “Agentes Multiplicadores”, isto é, técnicos de entidades parceiras (Cveral) ou lideranças locais (comunidades beneficiadas), não sendo subordinados ao coordenador ou contratado pelo Programa Luz para Todos, tendo como participação esperada apoiar os “Agentes Luz para Todos” no desempenho de suas funções junto às comunidades, além de mobilizar e articular as ações no território. Totalizando sete entrevistas com informantes-chave envolvidos diretamente no processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia.

Nesse caso, levou-se em consideração a busca por informantes adequados, isto é, como ressalta Triviños (1987, p. 144), “[...] sujeitos mais capacitado para prestar ajuda à pesquisa”. Devido a limitações de tempo e recursos, o número de entrevistados ficou aquém do planejado. Todavia, devido ao conhecimento dos entrevistados sobre o processo de implementação do projeto em Linha Betânia, foram considerados satisfatórios os dados levantados para os objetivos do presente trabalho.

As entrevistas foram gravadas, mediante autorização oral dos entrevistados e transcritas logo após. A gravação foi acompanhada de anotações gerais sobre atitudes e comportamentos do entrevistado. Ao total, foram transcritas 8h25min de falas, o que correspondeu ao somatório de tempo das entrevistas que foram de 37min, 54min, 1h25min, 50min, 2h04min, 1h34min e 45min, com variação de tempo entre elas relacionada à disponibilidade de tempo do entrevistado e a heterogeneidade do grupo, em que alguns se sentiram mais à vontade para falar, não tendo sido interrompidos pela entrevistadora.

As entrevistas com os agricultores familiares foram realizadas nas suas casas, com a presença das esposas, que limitaram-se mais a observar do que falar. As entrevistas com os agentes do Programa ocorreram na sede do Programa Luz para Todos, em Porto Alegre/RS, e durante viagens de deslocamento com a equipe. Do pessoal da Cveral, um deles foi entrevistado na sede principal da cooperativa, em Erechim/RS, e outro no escritório da

cooperativa, em Sananduva/RS, além de conversas informais, não gravadas, durante os deslocamentos até Linha Betânia.

Foram utilizadas também fontes de dados secundários disponíveis que tratam sobre o tema, entre elas, o Plano de Ações Integradas do Programa Luz para Todos (BRASIL, 2005?b), as Lições Aprendidas (BRASIL, 2005?a), o Relatório Final de Atividades (BRASIL, 2005?c), apresentações de eventos sobre o Plano de Ações do Programa Luz para Todos, disponíveis no site do Ministério de Minas e Energia (MME), artigos disponíveis na internet, informativos e folders do Programa disponíveis nos *sites* do MME e Eletrobrás, o Projeto da agroindústria apresentado pela Cereal para o Programa Luz para Todos, a Cartilha Construindo a Soberania Energética e Alimentar (ORTIZ, 2007), entre outras.

Buscou-se analisar o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia a partir das seguintes tópicos: caracterização dos atores envolvidos; do projeto de desenvolvimento local concebido para Linha Betânia; a participação e o protagonismo dos atores locais no processo a partir das dimensões: participação e envolvimento dos diferentes atores, tomada de decisão local, lideranças locais, empoderamento e o projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia como uma possibilidade de mudança de paradigma; além das mudanças iniciais percebidas no local. Essas dimensões de análise foram identificadas a partir da realização do referencial teórico e das entrevistas, observação e pesquisa documental.



## 6 O PROGRAMA LUZ PARA TODOS E O PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS<sup>29</sup>

### 6.1 O PROGRAMA

Com o Decreto nº. 4.873, de 11 de novembro de 2003<sup>30</sup>, foi instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos, visando garantir o atendimento de energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não tinha acesso a esse serviço. Ao levar em conta que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e são de baixa renda, o Programa definiu como propósito levar a energia elétrica a essas comunidades para que esta fosse um vetor de desenvolvimento social e econômico, contribuindo para a redução da pobreza e o aumento da renda familiar.

Lançado pelo Ministério de Minas e Energia como parte do Plano Nacional de Universalização do Acesso à Energia Elétrica, o Luz para Todos é o primeiro programa social brasileiro que visa à inclusão elétrica de toda a população rural sem ônus para as famílias atendidas. Os valores destinados aos investimentos são rateados entre o Governo Federal, governos estaduais, concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural<sup>31</sup>. Os recursos federais vêm de fundos setoriais de energia - a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a Reserva Global de Reversão (RGR). Com isso, o Programa pretende antecipar, em sete anos, a universalização da energia elétrica no Brasil que, antes, estava prevista para ser concretizada pelas concessionárias, até dezembro de 2015.

A gestão do Programa Luz para Todos é partilhada entre os governos estaduais, distribuidoras de energia, ministérios, agentes do setor e comunidades. O Programa conta com uma Comissão Nacional de Universalização (CNU), coordenada pelo Ministério de Minas e Energia e integrado pela Casa Civil e pelos Ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Integração Nacional; Educação; Saúde; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Indústria do

<sup>29</sup> As informações foram retiradas, principalmente dos seguintes documentos: Plano de Ações Integradas do Programa Luz para Todos (BRASIL, 2005b), Lições Aprendidas (BRASIL, 2005a) e Relatório Final de Atividades (BRASIL, 2005c).

<sup>30</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/decreto/2003/D4873.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2003/D4873.htm)>.

<sup>31</sup> Mais informações sobre a forma de rateio dos investimentos ver “Manual de Operacionalização do Programa Versão 5.0” (2007). Disponível em: <[http://200.198.213.102/luzparatodos/downloads/Manual\\_Op\\_PLPT\\_Revisao5.pdf](http://200.198.213.102/luzparatodos/downloads/Manual_Op_PLPT_Revisao5.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2009.

Desenvolvimento e Comércio Exterior e também pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); e o Fórum de Secretários de Energia. O CNU estabelece ações interministeriais para o desenvolvimento das comunidades rurais.

A estrutura executiva do Programa é composta pelo Comitê Gestor Nacional (CGN) e pelos Comitês Gestores Estaduais (CGEs). O CGN é formado pelo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás e suas empresas controladas (FURNAS, CHESF, ELETRONORTE, ELETROSUL E CGTEE), ANEEL, Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (ABRADEE), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Fórum dos Secretários Estaduais de Energia e pelos Coordenadores Regionais do Programa. Sua função é coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do Programa em todo o País. E os CGEs são integrados pelo Ministério de Minas e Energia, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governos estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil. Têm como função acompanhar de perto o andamento do Programa e o cumprimento das metas estaduais de universalização.

Além dos atores supramencionados, os Agentes Luz para Todos possuem a responsabilidade de ajudar a identificar as demandas e as vocações produtivas da região, informar sobre o Programa, prestar assistência e orientar sobre o uso da energia e também auxiliar na fiscalização.

No Rio Grande do Sul, o Programa conta com a parceria de cinco concessionárias de energia elétrica (RGE, CEEE, AES SUL, UHENPAL e ELETROCAR) e quatorze Cooperativas de Eletrificação Rural (COPREL, CERTHIL, COSEL, CRELUZ, CRERAL, CERILUZ, CERMISSÕES, COOPERLUZ, CERTAJA, COOPERSUL, CERTEL, CERFOX, CELETRO e COOPERNORTE), sob a coordenação da Eletrosul, que conta no estado com um comitê gestor que é responsável por receber as demandas, definir prioridades, acompanhar o cumprimento de metas e garantir a implementação do Programa.

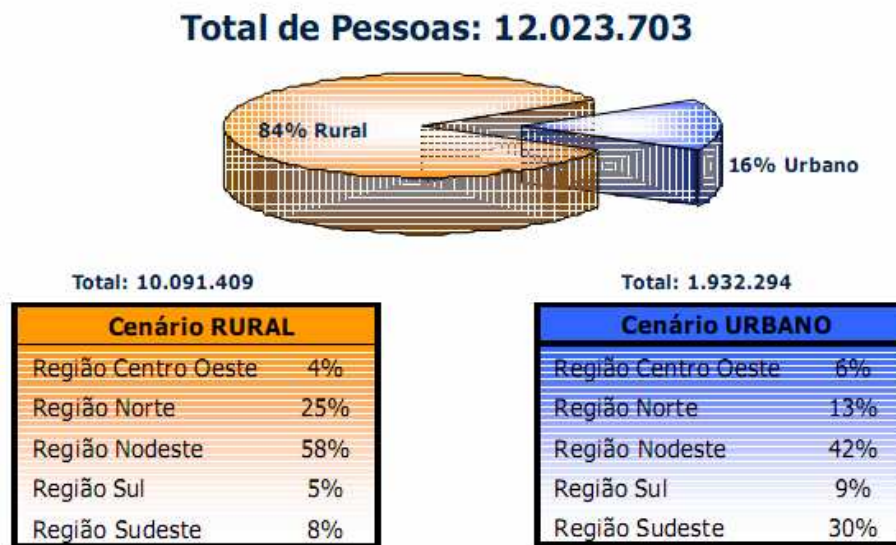
Para se ter acesso ao Programa, os consumidores que ainda não têm energia elétrica em casa devem se dirigir à distribuidora local para fazer seu pedido de instalação. Esta solicitação será incluída no programa de obras das distribuidoras e atendida de acordo com as prioridades estabelecidas no manual de operacionalização do Programa e pelo CGE. Dessa forma, todos os projetos, ideias, avaliações e determinações são discutidos e definidos. O objetivo, com isso, é fazer com que o Programa atenda de forma justa as demandas do beneficiário final.

As prioridades de atendimento observadas são as seguintes:

- projetos de eletrificação rural paralisados, por falta de recursos, que atendam comunidades e povoados rurais;
- municípios com Índice de Atendimento a Domicílios inferior a 85%, calculado com base no Censo 2000;
- municípios com Índice de Desenvolvimento Humano inferior à média estadual;
- comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas ou por obras do sistema elétrico;
- projetos que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;
- escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento de água;
- assentamentos rurais;
- projetos para o desenvolvimento da agricultura familiar ou de atividades de artesanato de base familiar;
- atendimento de pequenos e médios agricultores;
- populações do entorno de Unidades de Conservação da Natureza; e
- populações em áreas de uso específico de comunidades especiais, tais como minorias raciais, comunidades remanescentes de quilombos e comunidades extrativistas.

As obras selecionadas como prioritárias devem contemplar pelo menos um dos itens supracitados. Sendo que as obras que satisfizerem o maior número de itens têm preferência de atendimento.

O Programa, quando da sua criação, tinha a meta de atender mais de 10 milhões de pessoas - aproximadamente 2 milhões de ligações - até o ano de 2008, ver Gráfico 1 - cenário rural. No ano de 2008, o MME verificou um aumento de demanda em mais de 50%, chegando a 3,2 milhões de ligações, que, de acordo com avaliação do ministério, deve-se ao fluxo migratório inverso, das cidades para o campo, em função da chegada da energia elétrica. Diante dessa nova realidade, o presidente da república prorrogou por mais dois anos a execução do Programa Luz para Todos. A previsão é de que mais 1,17 milhões de ligações sejam realizadas até 2010, a um custo adicional de R\$ 6 bilhões (MENEZES, 2008). Conforme Decreto nº 6442, de 2008, o Programa Luz para Todos atenderá, até o ano de 2010, parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço de energia elétrica.



**Gráfico 1 – Previsão inicial de atendimentos do Programa Luz para Todos**  
Fonte: Rodrigues (2005, p. 2).

Ao total, já foram beneficiadas mais de 9 milhões de pessoas até 31 de dezembro de 2008, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 – Total de ligações e pessoas beneficiadas pelo Programa Luz para Todos**

Regiões	Pessoas Beneficiadas (mil)
Norte	1.581
Nordeste	4.680
Sudeste	1.711
Sul	757
Centro-Oeste	658
<b>Total</b>	<b>9.387</b>

Fonte: Apresentação do Programa Luz para Todos no Fórum Social Mundial (2009)<sup>32</sup>.

Além de levar energia à população, faz parte dos objetivos do Programa oferecer soluções para que a energia seja utilizada de maneira a desenvolver social e economicamente as comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e para o aumento da renda familiar. Nesse sentido, várias dessas comunidades estão sendo beneficiadas por projetos das Ações Integradas, que facilitam e criam condições de melhorar a produção e a renda das famílias.

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://200.198.213.102/luzparatodos/downloads/arquivos\\_restritos/](http://200.198.213.102/luzparatodos/downloads/arquivos_restritos/)>. Acesso em: 10 fev. 2009.

## 6.2 AS AÇÕES INTEGRADAS E SEU PLANO DE AÇÃO

O Programa Luz para Todos, por se tratar de uma política de governo para redução da pobreza e da fome, utilizando a energia como vetor de desenvolvimento, no início de suas ações, em janeiro de 2003, previa também a execução de um programa de capacitação para universalização do acesso e uso da energia elétrica e um processo de articulação com outros programas. Tinha como propósito contribuir para a integração das iniciativas do Governo Federal no meio rural, agregar valor a cada um dos programas sociais do Governo Federal por meio do acesso à energia elétrica, como escolas, postos de saúde, centros comunitários etc., propiciar o envolvimento das famílias e comunidades, e capacitar executores e beneficiários.

Além de apoiar a utilização de equipamentos que incrementassem o bem-estar e a produção familiar e incentivar a organização das comunidades para o desenvolvimento de projetos sociais e produtivos, que já faziam parte da concepção do Programa. Paralelo a isto, em julho de 2003, o Brasil aderiu à Aliança Global para Universalização da Energia (GVEP<sup>33</sup>, sigla em inglês), reforçando o seu compromisso com a universalização do acesso e uso da energia elétrica numa perspectiva de inclusão social.

Na ocasião, uma delegação brasileira comandada pelo MME participava da primeira conferência regional do GVEP para a América Latina e Caribe, realizada na cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, na qual o MME solicitou assistência da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID<sup>34</sup>, sigla em inglês) para a construção de um plano de ação multissetorial para a redução da pobreza e da fome tendo a energia como vetor de desenvolvimento. O resultado disso foi a assinatura, em fevereiro de 2004, de um Memorando de Entendimento entre o MME, a USAID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Desse entendimento, foi constituído um plano de ação, chamado de Plano de Ações Integradas do Programa Luz para Todos (BRASIL, 2005?b), a ser implementado entre 2005 e 2008<sup>35</sup>. Para tanto, no ano de 2004, o MME, através da direção do Programa, criou a Unidade

---

<sup>33</sup> *Global Village Energy Partnership*: lançado durante a Conferência Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, em 2002, na cidade de Joanesburgo, trata-se de uma aliança de vários países – da qual o Brasil faz parte, desde 2003, por meio do MME –, instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais, universidades e centros de pesquisa, dentre outros, com o objetivo de promover a expansão de serviços de energia como mecanismo indutor de desenvolvimento sustentado.

<sup>34</sup> *United Agency for International Development*: instituição do governo dos Estados Unidos responsável pela implementação de programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo.

<sup>35</sup> O prazo para realização do Plano foi postergado, assim como o Programa Luz para Todos, como visto anteriormente.

de Ações Integradas responsável por coordenar a implementação do plano. Que, após testes em campo e reavaliação, o que incluiu a implementação de três projetos pilotos em comunidades que haviam sido atendidas anteriormente pelo Programa Luz para Todos, teve sua conclusão efetivada, em fevereiro de 2005.

O plano visa estabelecer as diretrizes e estratégias para a implementação de ações sociais e produtivas integradas ao Programa Luz para Todos e alinhadas com a missão da GVEP, tendo como elemento central a integração das ações de interesse público, a partir do acesso à energia no território, como estratégia para o desenvolvimento local sustentado.

No caso, o modelo de intervenção no território pretendido tem como características: - o estímulo a capacidade empreendedora local; - a promoção da autonomia das comunidades; - possibilitar o controle social; e viabilizar a gestão racional dos recursos existentes nos territórios.

O objetivo geral do plano é promover a integração de ações criando um ambiente que favoreça o uso social e produtivo da energia elétrica pelas populações atendidas pelo Programa Luz para Todos, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento de forma duradoura e para a redução da pobreza e da fome.

Em termos específicos, o plano se propõe a: (1) desenvolver, com as organizações parceiras, capacidade institucional para o diálogo e para a gestão articulada de suas ações, o que pressupõe a integração de programas e projetos, além do fortalecimento das redes sociais; (2) capacitar as comunidades e organizações locais para o uso social e produtivo de energia, o que inclui a qualificação dos atores envolvidos, e estímulo às atividades produtivas e a melhoria dos serviços públicos, visando a qualificação dos atores envolvidos e estímulo às atividades produtivas e a melhoria dos serviços públicos; e (3) garantir a eficiência e a efetividade na implementação do plano, visando o gerenciamento eficiente dos projetos das Ações Integradas.

Os facilitadores dos processos de integração das ações são em quatro tipos, com atribuições particulares, conforme Quadro 2. Estes são vistos, conforme explicitado no plano de ações, como fundamentais para o alcance dos resultados pretendidos pelas Ações Integradas. Haja vista que, a despeito do Programa ser do MME, as Ações Integradas pertencem a todos os atores envolvidos na promoção do desenvolvimento das comunidades atendidas, portanto, sua implementação precisa levar em conta os vários interesses de indivíduos e organizações envolvidas de forma articulada, reforçando a importância dos facilitadores da integração de ações nesse processo.

Facilitador – Nível de Atuação	Atribuições
<p><b>Técnicos do Programa Luz para Todos denominados de unidade de Ações Integradas</b> – Baseados no MME, funcionam como um braço executivo do Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assessorar os coordenadores regionais, estaduais e suas equipes na estratégia de implementação das ações integradas nos seus estados;</li> <li>• orientar os coordenadores regionais, estadual e suas equipes na organização da rede de parcerias estaduais;</li> <li>• treinar e capacitar a equipe estadual para a implementação das ações integradas no nível estadual;</li> <li>• orientar e apoiar o coordenador estadual na captação de recursos e de parcerias nas quais a ação do Governo Federal é necessária;</li> <li>• articular os diferentes programas e projetos no âmbito federal.</li> </ul>
<p><b>Coordenador Estadual</b> – Coordenação do Comitê Gestor Estadual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trabalhar na construção da rede estadual de parceiros;</li> <li>• acompanhar as ações dos agentes do programa que estão atuando na comunidade;</li> <li>• o Programa Luz para Todos oferecerá, além da assessoria já mencionada, oportunidades de formação e de desenvolvimento de suas habilidades e competências para o trabalho.</li> </ul>
<p><b>Agentes Luz para Todos</b> – Componentes da equipe da Coordenação Estadual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• atuar como agentes mobilizadores e articuladores de ações integradas no espaço local.</li> </ul>
<p><b>Agentes Multiplicadores</b> - São técnicos de entidades parceiras ou lideranças locais. Não são subordinados ao coordenador ou contratado pelo Luz para Todos.</p>	<p>Participação esperada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• estes agentes deverão ser capacitados para atuar no apoio às ações do programa.</li> <li>• apoiar os Agentes Luz para Todos no desempenho de suas funções junto às comunidades;</li> <li>• atuar como agentes mobilizadores e articuladores das ações nos territórios.</li> </ul>

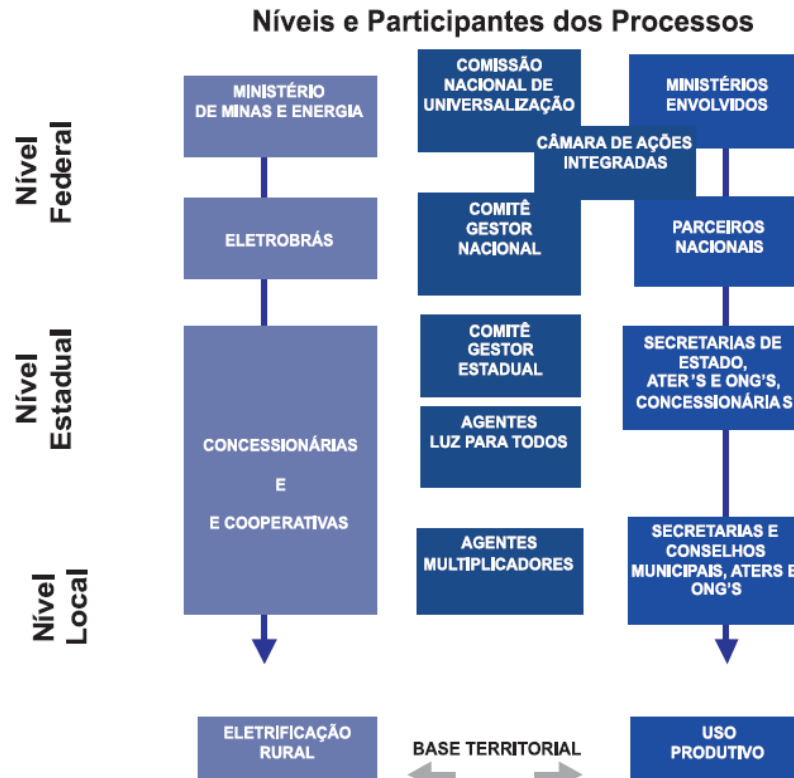
**Quadro 2 – Facilitadores da integração das ações**

Fonte: Plano de Ações Integradas (BRASIL, 2005?b, p. 14).

Com relação aos níveis de governo, a estratégia de integração das ações pretende envolver os três, federal, estadual e local, assim como as comunidades diretamente atendidas pelas ações do Programa. Ou seja, ela deve estar articulada e ocorrendo em um movimento vertical – de cima para baixo e de baixo para cima – de integração, de troca de experiências e de informações. Para tanto, as ações precisam encontrar respaldo (operacional, político, técnico e financeiro) em cada um dos níveis de intervenção, como demonstrado na Figura 4.

Ainda cabe destacar que qualquer um dos três níveis de intervenção podem dar início ao processo de integração de ações. Uma área ou localidade será objeto de articulação de ações e projetos porque foi considerada prioritária por um dos ministérios ou órgãos do Governo Federal; pode ter como ponto de partida a atuação do CGE, neste caso, é o coordenador estadual do Programa que irá selecionar a localidade onde se deve enfatizar o processo de integração; ou são as prioridades construídas a partir do território, com a participação dos agentes locais, inclusive da sociedade civil organizada, que devem ser encaminhadas ao CGE para que este as inclua tanto no plano de obras como na estratégia de

integração. Em alguns casos, o ponto de partida pode ocorrer de forma simultânea por mais de um nível de intervenção.



**Figura 4 – Diferentes atores envolvidos em cada um dos níveis de atuação do Programa**  
 Fonte: Plano de Ações Integradas (BRASIL, 2005?b, p. 15).

O Quadro 3 sintetiza os diferentes níveis de intervenção pretendidos pelas Ações Integradas.

Nível	Situação Esperada
<b>Federal</b>	Rede de parceiros identificados e comprometidos com as Ações Integradas, envolvendo, entre outros: os ministérios; as empresas, autarquias e fundações do Governo Federal; as organizações do Sistema S (SEBRAE, SENAI, SENAR, SENAC, entre outros); ONG e organismos internacionais.
<b>Estadual</b>	Rede estadual de parceiros estruturada e operando, tendo o Comitê Gestor Estadual fortalecido para o desempenho de suas atribuições e com as Coordenações Estaduais e os Agentes Luz para Todos capacitados para o gerenciamento desses processos.
<b>Local</b>	Núcleo gestor local organizado e capacitado para gerir as ações integradas, assim como as comunidades envolvidas nos processos de inclusão e uso produtivo da energia elétrica.

**Quadro 3 – Diferentes níveis de intervenção**  
 Fonte: Plano de Ações Integradas (BRASIL, 2005?b, p. 15-19).

No nível local, a estratégia de intervenção se classifica em três tipos, de acordo com o grau de envolvimento e de atuação do Programa em cada localidade onde se pretende intervir, quais sejam: (a) tipo experimental; (b) tipo execução direta; e (c) tipo execução indireta.



O tipo experimental de execução, Quadro 4, caracteriza-se por uma atuação mais próxima da equipe de Ações Integradas, o que permite um acompanhamento das várias estratégias e metodologias propostas pelo plano de ação. Sendo que seus principais objetivos são: (a) servir de campo experimental para o programa; e (b) funcionar como estudos de caso para a estratégia de integração de ações, permitindo uma análise qualitativa de resultados e impactos pretendidos. Tendo sido utilizada principalmente na fase de experimentação do plano.

<b>Situação Esperada</b>	Núcleo gestor local organizado, comunidade envolvida em processos de inclusão e uso produtivo da energia elétrica	
<b>Estratégia proposta</b>	A estratégia prevê uma intervenção com total coordenação por parte da Unidade de Ações Integradas do MME, que assessoraria diretamente a Coordenação Estadual e orientaria como articular as ações no espaço territorial. Nesta linha a equipe do Ações Integradas apoiaria a ação dos Agentes Luz para Todos, que deveriam executar a articulação local. Também a equipe de Ações Integradas teria a responsabilidade de monitorar diretamente a ação no espaço territorial, bem como apoiar, capacitar e trabalhar na implementação por parte dos Agentes Luz para Todos. A unidade de Ações Integradas ficaria responsável por capacitar os Agentes Multiplicadores. Complementa a estratégia para as localidades-vitrine a possibilidade de o programa apoiar pequenos projetos locais de interesse das comunidades.	
<b>Meios e Responsáveis</b>	<b>Meios</b>	<b>Responsáveis</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de planejamento participativo</li> <li>• Sistema de monitoramento das ações locais</li> <li>• Oferta de eventos de qualificação dos agentes multiplicadores</li> <li>• Fundo de apoio a pequenos projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidade de Ações Integradas + Agentes Luz para Todos + Coordenadores estaduais</li> <li>• Coordenadores estaduais + Unidade de Ações Integradas</li> <li>• Unidade de Ações Integradas</li> <li>• Unidade de Ações Integradas</li> </ul>

**Quadro 4 – Tipo experimental**

Fonte: Plano de Ações Integradas (BRASIL, 2005?b, p. 17).

Quanto ao tipo execução direta, Quadro 5, ocorre o envolvimento da equipe de Ações Integradas em grau menor do que nas localidades objeto de intervenções experimentais. Nesse caso, o Agente Luz para Todos deve participar permanentemente a fim de ser um elemento catalisador das dinâmicas de desenvolvimento, e a coordenação estadual e a unidade de Ações Integradas assumem o monitoramento e avaliação destas intervenções.

<b>Situação Esperada</b>	Núcleo gestor local organizado e capacitado para gerir as ações integradas, com as comunidades envolvidas nos processos de inclusão e uso produtivo da energia elétrica.
<b>Estratégia proposta</b>	A Coordenação Estadual orienta e apóia as atividades dos Agentes Luz para Todos, que se responsabilizam por mobilizar a comunidade, fazer a articulação no local e ajudar ao núcleo gestor local a construir a rede de parcerias locais. A Unidade de Ações Integradas monitora, com o apoio do coordenador estadual, as atividades desenvolvidas pelos Agentes Luz para Todos, bem como os capacita e oferece treinamento aos agentes multiplicadores. Há a possibilidade do apoio a pequenos projetos, com a participação da rede de parceiros.

Continua

Continuação

<b>Meios e Responsáveis</b>	<b>Meios</b>	<b>Responsáveis</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de planejamento participativo</li> <li>• Sistema de monitoramento das ações locais</li> <li>• Oferta de eventos de qualificação dos agentes multiplicadores</li> <li>• Fundo de apoio a pequenos projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadores estaduais</li> <li>+ Unidade de Ações Integradas</li> <li>• Unidade de Ações Integradas</li> <li>• Unidade de Ações Integradas</li> <li>• Agentes Luz para Todos</li> <li>+ Coordenadores estaduais</li> </ul>

**Quadro 5 – Tipo execução direta**

Fonte: Plano de Ações Integradas (BRASIL, 2005?b, p. 18).

Já o tipo de execução indireta, Quadro 6, pressupõe um menor grau de envolvimento, em relação aos outros dois tipos, da equipe de Ações Integradas na ação do Programa no território. Para tanto, espera-se que os Agentes Multiplicadores assumam a coordenação do processo de mobilização local e a construção de redes de parceiros, com apoio da comunidade, em parceria com o Agente Luz para Todos e mediante recebimento de informação e treinamento. O processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, detalhado na seção sete, possui características desse último tipo de execução.

<b>Situação Esperada</b>	Núcleo gestor local organizado e capacitado para gerir as ações integradas, assim como as comunidades envolvidas nos processos de inclusão e uso produtivo da energia elétrica.	
<b>Estratégia proposta</b>	Os Agentes Luz para Todos orientam os agentes multiplicadores na articulação da rede de parcerias local e na formação do Núcleo Gestor Local com a participação de membros da comunidade beneficiada pelo programa. A Coordenação Estadual fica responsável por monitorar a ação dos Agentes Luz para Todos e acompanha a evolução das ações no território. A Unidade de Ações Integradas do MME fica responsável por acompanhar o processo e por capacitar os agentes multiplicadores.	
<b>Meios e Responsáveis</b>	<b>Meios</b>	<b>Responsáveis</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de planejamento participativo</li> <li>• Sistema de monitoramento das ações locais</li> <li>• Oferta de eventos de qualificação dos agentes multiplicadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes Luz para Todos</li> <li>• Unidade de Ações Integradas e parceiros</li> <li>• Agentes multiplicadores</li> </ul>

**Quadro 6 – Tipo execução indireta**

Fonte: Plano de Ações Integradas (BRASIL, 2005?b, p. 19).

Há que se destacar que o Plano é visto pelo Programa como um instrumento dinâmico e em permanente processo de aprimoramento, já que deve ser adaptado às necessidades das comunidades atendidas e às particularidades das estratégias locais de desenvolvimento.

Foi na busca de aprimoramento que o plano foi testado e experimentado pelos consultores da equipe de Ações Integradas do Programa, no segundo semestre de 2004,

resultando em conclusões que culminaram na publicação do documento “Lições Aprendidas” (BRASIL, 2005?a), o qual constitui-se de quatorze lições consideradas importantes para o êxito das Ações Integradas. Entre elas, destacam-se duas que consideramos estiveram presentes no processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, podendo ser consideradas fundamentais para o êxito do processo lá conduzido, quais sejam:

- LIÇÃO 6 – “O papel dos Comitês Gestores Estaduais e dos coordenadores precisa ser fortalecido perante os atores envolvidos na implementação do programa” – para o Programa, com relação à estratégia de Ações Integradas, o comprometimento dos coordenadores estaduais com o desenvolvimento é fundamental para que as propostas de Ações Integradas se consolidem nas comunidades atendidas. Destacando-se a seguinte recomendação feita no documento de Lições Aprendidas (BRASIL, 2005?a, p. 13):

As coordenações estaduais precisam ser efetivamente estruturadas para atuar com efetividade na integração das ações. Os agentes Luz para Todos, que devem compor a equipe estadual, precisam ser contratados e treinados para atuar nas várias dimensões do programa. Os processos internos e a forma como os coordenadores se relacionam com o Ministério de Minas e Energia e com as empresas do sistema precisam ser regulamentados e normatizados.

O processo de seleção dos agentes deve privilegiar profissionais que tenham experiência no trato com as comunidades, embora seja interessante dispor técnicos que entendam da questão elétrica, para facilitar esse diálogo. A estratégia adotada pela Eletrosul para sua região de atuação pode servir de referência para a organização das atividades dos agentes nas outras regiões do País.

O Comitê Gestor Estadual precisa ser fortalecido, e este fortalecimento passa pelo aumento de sua capacidade de priorizar as obras, considerando sua capacidade de articular parceiros e contribuir para a integração das ações.

Com isto será possível levar os membros do comitê a um processo de negociação de prioridades que conduzam para projetos que efetivamente integrem suas ações junto às comunidades.

Como ponto forte, observa-se a atuação e o envolvimento da Eletrosul, que coordena a implementação do Programa Luz para Todos nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, citada como referência na recomendação acima, bem como elogiada no Relatório Final de Atividades (BRASIL, 2005?c), em que é ressaltado que, na fase de experimentação do Plano de Ações Integradas, o Programa identificou que cada empresa do Sistema Eletrobrás organizou-se de forma diferenciada com relação à contratação das equipes de Agentes Luz para Todos, à capacitação das equipes, e ao grau de adesão dos Coordenadores Estaduais às propostas do MME, e que, neste processo, a Eletrosul teve destaque entre as demais empresas, garantindo a seguinte síntese (BRASIL, 2005?, p. 30):

desde o início se interessou em implementar as ações integradas; indicou a localidade para experimentação; saiu na frente na contratação dos Agentes Luz para Todos para toda a região promovendo sua qualificação. Os avanços obtidos

decorreram mais das demandas trazidas pela empresa do que em função do programa.

O entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, também destaca o trabalho do coordenador estadual do Programa Luz para Todos, no Rio Grande do Sul, afirmando que “caras” como eles não existem. Da mesma forma destaca a importância do coordenador regional do Programa no âmbito de ação da Eletrosul, ao afirmar que

quem propiciou Betânia foi [o coordenador regional do Programa], que conseguiu R\$ 47.000,00 a fundo perdido. Claro que aquilo não construiu, mas aquilo foi o que provocou, a Ceral colocou, [um dos Agentes Luz para Todos] ajudou, outro, a comunidade ajudou, o [diretor da Ceral, responsável pelo projeto em Linha Betânia] foi pedreiro e aquilo saiu.

- LIÇÃO 7 – a outra lição destacada é: “O envolvimento das Concessionárias de Energia Elétrica na implantação dos projetos das Ações Integradas pode ser uma alternativa para a sustentação a médio e longo prazos” – visando dar capilaridade às intervenções do Programa e respostas às comunidades por um período maior de tempo, foi proposto que as áreas de responsabilidade social das empresas concessionárias, bem como as do Sistema Eletrobrás (Chesf, Furnas, Eletronorte, Eletrosul), apoiem o desenvolvimento local sustentado nas comunidades atendidas pelo Programa.

A idéia é sensibilizar as empresas para o fato de que, ao investir nas comunidades que estão sendo atendidas pelo programa, não apenas seus investimentos em responsabilidade social estarão alcançando um público tradicionalmente excluído das políticas públicas, como, o eventual sucesso na estratégia de desenvolvimento local pode estar garantindo, para tais empresas, consumidores efetivos em um futuro próximo (BRASIL, 2005?a, p. 14).

Esta preocupação concerne também ao fato de que a maioria dos agentes responsáveis pela implementação do Programa são empresas privadas, para as quais, a despeito dos subsídios governamentais, o público a ser atendido é pouco atrativo em termos de retorno financeiro. O que demanda uma mudança de visão das empresas envolvidas.

Contudo, observou-se que, entre as atividades previstas no Plano de Ações Integradas, uma das que não foi executada refere-se a “realizar oficinas com concessionárias e cooperativas de eletrificação rural”, que visava “apresentar e ajustar as atividades do Plano de Ação e planejar estratégias de integração de ações com estes atores” (BRASIL, 2005?c, p. 13). Fato que se mostra contrário à vontade do Programa de mudar a visão dessas empresas sobre o processo de integração de ações voltadas para promoção do desenvolvimento dessas localidades.

Outro elemento destacado pelas Lições Aprendidas (BRASIL, 2005?A) do Programa Luz para Todos compreende a necessidade de sincronizar os cronogramas de chegada da energia elétrica com a intervenção das Ações Integradas. Nesse caso, permitindo que a

estratégia de Ações Integradas já inicie antes mesmo da chegada da energia, atuando, dessa forma, antes, durante e depois do acesso à energia. Com isso, é possível obterem-se vantagens na implementação, uma vez que a comunidade a ser atendida já estará melhor preparada no que tange a conceber e implementar projetos voltados para a promoção do uso social e produtivo da energia elétrica, de modo a promover o desenvolvimento de tal localidade.

Nesse contexto, uma das estratégias enfatizadas pelo Plano de Ações Integradas se refere ao fortalecimento das redes locais de modo que estas assumam a gestão das dinâmicas de desenvolvimento a partir do acesso à energia elétrica. Para tanto, algumas fases são propostas (BRASIL, 2005?c, p. 21), a saber:

- fase 1: mobilizar parceiros estaduais, visando a identificação dos propósitos da cooperação e o mapeamento de parceiros potenciais;
- fase 2: apresentar o programa e mobilizar as comunidades atendidas, buscando a decisão política de atuação conjunta e a identificação de interlocutores comprometidos com a parceria;
- fase 3: fazer o diagnóstico das necessidades e dos recursos disponíveis, compreendendo, entre outras coisas, a realização da oficina de Ações Integradas para definição do plano de ação para a comunidade; e
- fase 4: implementação do plano de ação elaborado pela comunidade e seu monitoramento, sistematização e divulgação das ações realizadas.

Uma das intenções das Ações Integradas com essa proposta é gerar dinâmicas e experiências nas quais as comunidades apoiadas pelo Programa Luz para Todos possam ter por base, respeitando-se as particularidades e as especificidades de cada local, construírem elas próprias um modelo particular para o uso social e produtivo da energia elétrica.

A seguir, tem-se como objetivo analisar o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia.

## **7 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM LINHA BETÂNIA**

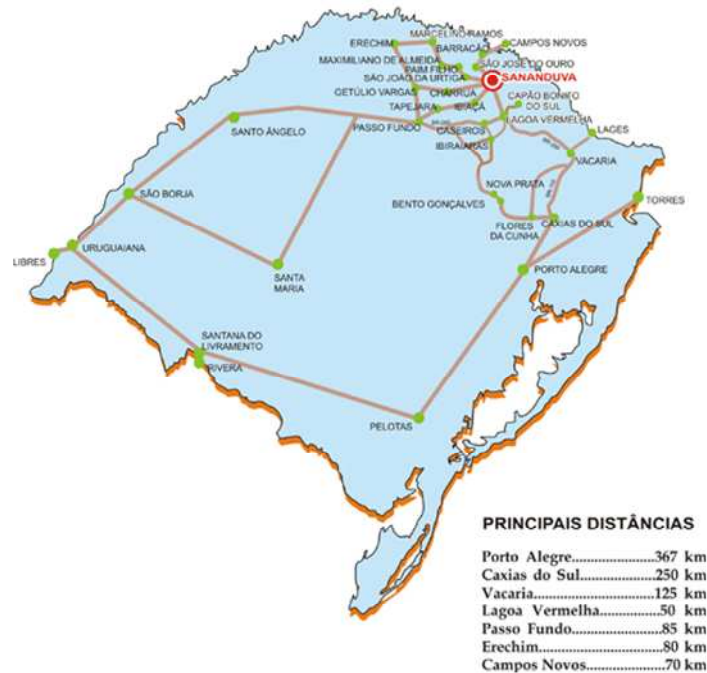
Faz-se necessário, neste início da análise do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, caracterizar brevemente Linha Betânia, além de caracterizar a atuação da Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda. (Cveral), e seu papel enquanto organização dos agricultores familiares da região, principalmente no processo de implementação do projeto em Linha Betânia, tendo em vista ser a principal parceira das Ações Integradas nesse processo.

### **7.1 LINHA BETÂNIA<sup>36</sup>**

A comunidade rural de Linha Betânia, localizada no município de Sananduva/RS, na Região Nordeste do Rio Grande do Sul, ver Mapa 1, é uma das comunidades mais distantes da sede municipal, aproximadamente 30 km, formada por unidades de produção familiar. Fica no Noroeste do município, às margens do rio Apuaê, próximo ao município de Floriano Peixoto e Centenário. O acesso é bastante difícil, com estradas precárias e acesso por balsa no Rio Ligeiro Alto, ver Figura 5, serviço que é suspenso dependendo do nível rio.

---

<sup>36</sup> As informações sobre Linha Betânia são baseadas em DIAS *et al.* (2005) e nos dados das entrevistas. Praticamente não foram encontrados trabalhos relacionados com a região, nem mesmo mapas e informações em geral. Fez-se pesquisa na biblioteca da UERGS, no município de Sananduva, e não foram encontrados documentos sobre Linha Betânia. Além disso, no Portal Sananduva (Disponível em: <<http://www.portalsananduva.com.br/comunidades>>. Acesso em: 5 fev. 2009), há referência a outras comunidades do município, porém, também nada consta sobre Linha Betânia até o presente momento.



**Mapa 1 – Mapa localização de Sananduva**  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Sananduva (2009)<sup>37</sup>.



**Figura 5 - Estrada de acesso a Linha Betânia e Balsa no Rio Ligeiro Alto**  
 Fonte: Programa Luz para Todos/RS (2007).

A região foi colonizada por descendentes de imigrantes alemães, vindos de Santa Rosa e Santo Ângelo. Inicialmente, as famílias eram compostas por em média dez integrantes cada. O trabalho com a terra era todo manual, ou com o auxílio de animais e adotava-se o sistema de roçado.

Na década de 1970, dá-se início ao processo de mecanização da agricultura, com a aquisição do primeiro trator da comunidade. Concomitante a isso, introduz-se o ciclo da soja, consorciada com o milho.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.sananduvars.com.br/mapas.php>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

Em meados da década de 1990, a atividade leiteira passa a ter representatividade econômica. Isto ocorreu a partir do momento em que se passou a coletar o leite na região. Até o início do projeto das Ações Integradas na região, a economia estava baseada em três atividades principais, o milho, seguido pela soja e o leite.

Atualmente, Linha Betânia é composta por dezessete famílias, com cerca de três integrantes cada em grande parte pessoas de idade avançada, muitas já aposentadas. Muitos jovens abandonaram suas famílias e partiram para a cidade, na busca de melhores oportunidades. Existia uma escola municipal que foi fechada há aproximadamente dez anos e atualmente os alunos são transportados até a cidade de Sananduva.

## 7.2 A CRERAL<sup>38</sup>

A Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda. (Crerl) foi fundada em 23 de julho de 1969, em Erechim/RS. Tinha como objetivo levar energia ao meio rural, pois a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), concessionária estatal na época, tinha como foco as regiões urbanas, não prestando esse serviço no meio rural.

Em 1992, a Crerl encontrava-se numa grande crise, atribuída, principalmente, à falta de diálogo entre a diretoria e os associados, dívidas, uma rede de distribuição de baixa qualidade e altas tarifas cobradas dos associados. Diante disso, o quadro social descontente passou a questionar a capacidade da então direção administrar a cooperativa.

Esse quadro de crise fez com que os associados, a sua grande maioria agricultores familiares, fortificados pelo sindicato dos trabalhadores rurais da região, se mobilizassem, em 1997, exigindo mudanças na cooperativa. O que acabou culminando com a renúncia da então direção. Uma nova direção foi eleita, composta pelos próprios agricultores sócios.

Por meio de muito trabalho, em três anos, a Crerl já era outra cooperativa, transparente e aberta, com o foco de fato no associado. Para isso, um modelo de gestão democrático foi implantado, que consistia em permitir a participação dos associados nas decisões da cooperativa, tais como prioridades, mudanças e investimentos.

A prestação de contas acontece todo início de ano, na própria comunidade em que vive o associado. Além da apresentação do balanço financeiro e das atividades desenvolvidas no

---

<sup>38</sup> Mais informações sobre a Crerl estão disponíveis na Cartilha Construindo a Soberania Energética e Alimentar (ORTIZ, 2007), principal base de pesquisa desta seção.



ano anterior, é dada aos associados a oportunidade de escolher onde devem ser aplicados os recursos projetados para o ano, que depois será levado para votação na Assembléia Geral.

Para garantir a participação dos associados nas decisões e no acompanhamento de sua implantação, foram constituídos 120 núcleos comunitários, que se reúnem anualmente. E foi formado um conselho de líderes, num total de 240 associados, 2 de cada um desses núcleos comunitários, que se reúne duas vezes no ano. Este elege representantes para participarem de um conselho ampliado, formado ainda pelos membros do conselho de administração, composto por 11 membros, e do conselho fiscal, composto por 6, num total de 50 associados. Este conselho ampliado é o órgão que toma as decisões durante o ano, a partir das decisões da Assembléia Geral, que é a instância maior de decisão.

O quadro social atual chega a 6.230 associados, em 37 municípios da Região Norte do Rio Grande do Sul. Seu sistema elétrico é composto por 1.805km de redes, 1.720 transformadores instalados, 50 funcionários e duas Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs).

Até 2000, atuava apenas como distribuidora de energia elétrica, quando começou a gerar parte da energia distribuída por meio da construção de PCHs, o que lhe proporcionou o Prêmio Ashden, em 2008, de energia sustentável, considerado o prêmio mais importante de energia verde<sup>39</sup>.

Diante da parceria com o Governo Federal na implantação do Programa Luz para Todos na área de atuação da cooperativa, a Creral encontrou nas Ações Integradas do Programa um estímulo para implementar em Linha Betânia um projeto de desenvolvimento local, como ilustra o entrevistado E2, da Creral:

Tá, e quando o Programa Luz para Todos levou a energia até as comunidades, ele se deu por conta que existiam problemas de desenvolvimento nessas localidades. E aí acho que entrou essa questão, esse desafio que a Eletrosul [executora do Programa Luz para Todos nos estados do RS, SC, PR e MS] nos colocou enquanto cooperativa, como entidade parceira nesse projeto do Luz para Todos, de desenvolver alguns projetos que visassem exatamente desenvolver a comunidade. A questão local, o desenvolvimento local, assim por diante.

[...] eu acho que é uma questão, para mim, que acompanhei esse projeto desde o início, que é uma questão básica que o programa trabalhou e de repente foi uma coisa que nós não tínhamos nem nos dado por conta, no contexto municipal e regional que a cooperativa atua, que é essa questão, bom, nós atendíamos aqui, em Sananduva, mais de mil associados. Certo!? Mas também sabíamos que tinham algumas famílias que ainda não tinham energia elétrica. Mas não tínhamos nos dados por conta do porquê dessas famílias não possuírem energia elétrica. Elas só não possuíam energia elétrica até então, em função de que existe um problema de desenvolvimento de algumas localidades. E por isso que a energia não tinha chegado até lá, pois as comunidades que já tem um processo maior de desenvolvimento e tal

<sup>39</sup> Mais informações disponíveis em:

<[http://www.ashdenawards.org/files/press\\_releases/2008/brasil\\_specific.doc](http://www.ashdenawards.org/files/press_releases/2008/brasil_specific.doc)> e  
<<http://www.ashdenawards.org/winners/creral08>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

conseguiram ter uma receita, uma renda, enfim, e com isso foram agregando, conseguiram pagar a luz, a rede para chegar até lá.

Ainda, percebe-se que, se por um lado o Programa Luz para Todos oportunizou à Creral trabalhar em um projeto que beneficiava diretamente seus associados, o Programa também viu na Cooperativa um “solo fértil” para uma parceria no processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, como pode ser observado no seguinte trecho do entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos:

A Creral já tinha preparado a base orgânica, preparado o modelo de gestão, a forma participativa. Então, só facilitou nossa ação [das Ações Integradas do Programa Luz para Todos] quando nós chegamos lá. É isso, já tinha uma construção. Já tinha um avanço de debate, de diálogo, de uma nova forma de fazer política, de fazer gestão, de construir, de construir uma vida [...]. Só que aí Eletrosul, Ações Integradas, Luz para Todos foram fundamentais para levar o recurso. Para levar o recurso e também ajudar nesse debate de um novo modelo que está por aí. Ou tu segue neste, ou tu segue neste outro. Como a Creral já tinha um debate importante, construtivo com esta linha, só ajudou. Estava preparada a base.

Observou-se que a atuação da Creral é muito bem vista na região. Um dos entrevistados enfatiza e reconhece que o papel da Creral na implementação do Projeto em Linha Betânia foi fundamental, “se não fosse a Creral fazer esse tipo de trabalho, esse trabalho social que ela fez aí, na verdade ia ficar, a comunidade ia continuar como era no passado” (E3, agricultor familiar e líder em Linha Betânia).

Relevância também destacada por um dos associados que trabalha no projeto da microdestilaria, principalmente, em relação ao papel social desempenhado pela cooperativa:

Por isso que eu te falei antes que a gente até se apegou a Creral exatamente porque a gente se assemelha. Porque é aquele conjunto que todos se sentem iguais, nesse sentido. Nós podemos ter idéias inovadoras diferentes, ou discussão. A discussão tem que ter. Mas quando se fala de defender a questão social, base da vida, e alternativa, de produção alternativa, aqui nós somos unânimes em fazer isso, a ponto de que nós fizemos esse projeto de experiência. Se nós não tivéssemos preocupados com isso, nós poderíamos estar gerando energia, distribuindo energia e pensando só no retorno. Não, nós estamos pensando no quadro social, estamos pensando nas famílias, nosso quadro de associados. A nossa área de abrangência é a agricultura, nós sabemos que temos que viabilizar o agricultor lá, para que nós possamos continuar distribuindo energia lá para ele (E5, da Creral).

Na sequência, são apresentados alguns aspectos relacionados ao que consiste o projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todas em Linha Betânia.

### 7.3 O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL CONCEBIDO PARA LINHA BETÂNIA

Até bem pouco tempo, a grande maioria das famílias de Linha Betânia não possuía energia elétrica em suas residências. Em 2006, sendo um dos públicos prioritários de atendimento do Programa Luz para Todos, essa comunidade, composta por 17 famílias de pequenos agricultores, foi beneficiada. Até aí uma etapa importante em suas vidas havia se realizado. Mas este era um primeiro passo de um processo mais amplo.

Da parceria Ações Integradas do Programa Luz para Todos e Cveral, a última responsável pela instalação elétrica realizada em Linha Betânia por meio do Programa Luz para Todos, surgiu a ideia de um projeto voltado para o desenvolvimento dessa localidade. Um projeto que acabou se tornando, principalmente, duas grandes frentes, que serão vistas nas próximas seções, a saber, uma microdestilaria de álcool e uma agroindústria. Além disso, uma vez que essas ações visam consorciar a produção de energia renovável com o aumento da produção de alimentos, de modo a ser uma alternativa viável para a agricultura familiar, a produção e comercialização de produtos orgânicos também surgiu como uma frente de trabalho para essas famílias.

#### 7.3.1 A microdestilaria de álcool comunitária

O processo de formulação e implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia se deu em diferentes momentos. **Inicialmente**, houve a sensibilização e capacitação dos cooperados, o que incluiu as famílias de Linha Betânia, já que faziam parte do quadro social da Cveral, desde que foram atendidas pelo Programa Luz para Todos, em 2006.

Visando montar um projeto que fomentasse o desenvolvimento de uma das localidades que havia sido beneficiada pelo Programa Luz para Todos por meio da Cveral, em março de 2007, na Assembléia Geral da cooperativa, abriu-se para votação qual comunidade seria beneficiada com o projeto.

Definida a comunidade que seria beneficiada, isto é, Linha Betânia, partiu-se para o debate com essas famílias que, interessadas no projeto, começaram a conceber, juntamente

com a Creral e o pessoal das Ações Integradas do Programa, a primeira frente do projeto de desenvolvimento dessa localidade, uma microdestilaria de álcool combustível.

O **segundo momento** foi de estudos para se determinar o modelo de microdestilaria que seria adotado no projeto. Após visitas técnicas realizadas por membros da comunidade, da Creral e das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o modelo de microdestilaria adotado para produção de álcool combustível foi o do geólogo e produtor rural Marcello Guimarães, projetado e construído em sua propriedade, de 10 hectares, em Minas Gerais.

No **terceiro momento**, partindo, então, do modelo de microdestilaria do Marcello Guimarães, foi feito um projeto de engenharia por um dos agentes das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, que possibilitou o **quarto momento** do processo, a reprodução da microusina em Linha Betânia, com algumas adaptações. Isto ocorreu por meio da parceria com uma indústria mecânico-metalúrgica, a Cia do Aço, com sede em Erechim/RS, ver Figura 6. A utilização de uma parceira local veio ao encontro de um dos ideais do Programa, qual seja, fomentar o desenvolvimento regional, com uma peculiaridade, essa indústria estava falida e foi desafiada a produzir a microusina.

Com capacidade de produção de 200 litros de álcool por dia, a microdestilaria é formada por dois alambiques, uma torre de destilação, um vaporizador, sete dornas de fermentação e diluição, moenda e picador de bagaço. Estes equipamentos, com exceção da moenda e do picador de bagaço, foram produzidos pela Cia do Aço.



**Figura 6 – Fabricação dos equipamentos da microdestilaria pela Cia do Aço**

Fonte: Programa Luz para Todos/RS (2007).

O **quinto momento** foi de construção do prédio. Com os equipamentos da microdestilaria sendo produzidos pela Cia. do Aço, em abril de 2007, iniciaram-se as obras de construção do prédio para abrigar esses equipamentos, em forma de mutirão, envolvendo

algumas pessoas de Linha Betânia e funcionários da Cereal, além da ajuda desta com sobras de materiais, como postes da rede de distribuição, usados na estrutura do prédio, para diminuir os custos da obra, ver Figura 7.



**Figura 7 – Prédio em construção com postes cedidos pela Cereal e depois pronto para receber os equipamentos da microdestilaria**

Fonte: Programa Luz para Todos/RS (2007).

Finalizados os equipamentos e o prédio, o **sexto momento** constituiu-se na montagem da microdestilaria, que também ocorreu por meio de parceria entre as famílias de Linha Betânia e a Cereal. Na seqüência, foram realizados os testes operacionais visando atestar o bom funcionamento dos equipamentos. Foram detectadas algumas falhas que foram corrigidas a tempo da inauguração, que ocorreu no mês de agosto do mesmo ano (Ver ANEXO B).

Para isso, foram investidos R\$ 47.000,00 pelo Programa Luz Para Todos, neste caso, recurso da Eletrosul, e R\$ 53.000,000, pela Cereal, num total de R\$ 100.000,00.

Com essa primeira frente do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia implementada, testada, com dados levantados, que foram sistematizados no trabalho de conclusão de curso de um dos diretores da Cereal<sup>40</sup>, servindo como uma unidade piloto de referência para outras experiências tanto do Programa Luz para Todos como da Cereal, bem como outros interessados, foram aprovados e liberados recursos das Ações Integradas do Programa Luz para Todos para construção de uma agroindústria, também em Linha Betânia, que abrange um número maior de comunidades. Num total de cinco, além de Linha Betânia, as comunidades de São Paulo da Cruz, Navegantes, Mão Curta e Linha Batata, que estão localizadas em seu entorno, aumentando o número de famílias beneficiadas.

<sup>40</sup> PAESE, Miguel Ângelo; GUZZO, Edilson Carlos. Produção de Etanol em Micro-destilaria na agricultura familiar. Início: 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração de Empresas) - Instituto de Des. Educacional do Alto Uruguai.

Como afirma a Creral, a escolha por Linha Betânia não foi por acaso, a comunidade já produzia individualmente uma variedade de cultivos. Todavia, havia pouca agregação de valor que, com os debates acerca do projeto, começou a se formar uma coletividade organizada visando melhorar o processo produtivo, e agregar valor por meio da industrialização e da comercialização dos produtos.

Delineada, em linhas gerais, dessa forma, destaca-se que a primeira frente do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, como vista acima, busca alternativas à monocultura e ao agronegócio, visando proporcionar às famílias de agricultores autonomia na sua produção, ou seja, que não sejam dependentes da cadeia do agronegócio e agreguem valor ao seu produto.

Para tanto, as alternativas de produção em debate nessas propriedades rurais, no contexto de produção de matéria-prima para a microdestilaria e para a agroindústria, precisam ser integradas, ou seja, consorciar a produção da cana-de-açúcar com o leite e os hortifrutigranjeiros, e outros cultivares, como está sendo feito em Linha Betânia. Conforme destacado pela Creral, “a sustentação do projeto está na visão holística da comunidade, integrando a produção de álcool com as demais cadeias produtivas das Unidades de Produção Familiares, buscando sustentabilidade produtiva, econômica, social e ambiental”.

Outro elemento importante a se destacar é que o combustível não é o foco principal do projeto em Linha Betânia, e sim a produção de alimentos, sendo o combustível um produto adicional e uma alternativa para melhoria da renda das famílias. O trecho a seguir declarado pela Creral na “Cartilha Construindo a Soberania Energética e Alimentar” (MIOTTO, 2007, p. 53) afirma os ideais do projeto supramencionado:

Ao desenvolver o projeto da microdestilaria, a cooperativa considerou fundamental apresentar às famílias alternativas que pudessem trazer benefícios na geração de renda e trabalho, além de evitar o surgimento de mais uma monocultura. Seria então um projeto de autodesenvolvimento através do consórcio com a produção de alimentos.

Dando continuidade ao projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, que teve como embrião a microdestilaria de álcool, passos complementares são dados com a concepção de uma agroindústria comunitária, vista a seguir.

### 7.3.2 A agroindústria comunitária

O calor gerado no vaporizador da microdestilaria de álcool pode ser aproveitado para industrializar outros derivados da própria cana, como açúcar mascavo, melado, rapaduras e cachaça, bem como a produção de geléias, sucos naturais e derivados do leite. Isto se traduz na segunda frente do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, incluindo outras localidades do entorno. Em novembro de 2008, período em que as entrevistas foram realizadas em Linha Betânia e com os representantes da Cerral, havia sido liberado recurso da Eletrosul para a construção da agroindústria que, conforme informado por um dos diretores da Cerral, tinha previsão de ser construída até fevereiro de 2009. Portanto, o projeto ainda estava em implementação no momento de realização do presente trabalho.

Denominado “Sistema Integrado de Diversificação Econômica e Agregação de Valor Através da Produção Comunitária”, o projeto consiste numa agroindústria de doces e conservas integrada à produção de combustível. A industrialização dos produtos primários pelos próprios agricultores familiares, de forma comunitária, tem como objetivo agregar valor a essa produção. Conforme o projeto apresentado pela Cerral para o Programa Luz para Todos, trata-se de “integrar de forma sustentável a produção de biocombustíveis com a produção e agregação de valor a alimentos em nível de comunidade rural”, por meio da “implantação da unidade agroindustrial de derivados de cana-de-açúcar [açúcar mascavo, rapadura e outros] e produção de doces, sucos e picles”.

Também é propósito desse projeto, de acordo com o projeto apresentado pela Cerral para o Programa Luz para Todos, “mostrar a viabilidade das energias e dos combustíveis ‘limpos’, sem prejudicar, mas sim qualificando a produção de alimentos e gerando renda para as famílias de agricultores envolvidas”.

Conforme é destacado mesmo documento (2008, p. 6),

o projeto hora apresentado é complementar a um projeto maior de desenvolvimento sustentável. Trata-se de um projeto piloto, integrando álcool combustível e a produção de alimentos, num arranjo produtivo que garanta a sustentabilidade do sistema nos aspectos econômico, social e ambiental, garantindo a viabilidade do empreendimento no longo prazo. Para tanto, estruturar um sistema de agregação de valor à produção primária nas diversas cadeias produtivas integradas, com uma pequena agroindústria a que se destina este projeto, contemplando a diversificação da produção, característica da agricultura familiar, é essencial.

Como mencionado anteriormente, essa fase amplia a participação das famílias, incluindo outras quatro comunidades do entorno no projeto inicial em Linha Betânia, sejam elas, as comunidades de São Paulo da Cruz, Navegantes, Mão Curta e Linha Batata.

Os parceiros desse projeto são novamente as Ações Integradas do Programa Luz para Todos, por meio da Eletrosul, a Crerál e a Coopvida. Os recursos liberados são R\$ 79.000,00 do Programa Luz Para Todos, neste caso, recurso da Eletrosul, e R\$ 11.000.000, como contrapartida, da Crerál. A implementação do projeto da agroindústria está sendo feito sob responsabilidade da Crerál, com o acompanhamento dos beneficiários.

Está prevista uma área de produção de cana-de-açúcar de 20 hectares, consorciada com a produção de abóbora, batata, pepino, cebola, frutas e outros, além de 2 hectares de eucaliptos, para abastecimento da caldeira.

O trecho a seguir demonstra a complementaridade entre a microdestilaria e a agroindústria, conforme declarado no projeto da agroindústria apresentado pela Crerál para o Programa Luz para Todos (2008, p. 9):

A complementaridade entre as cadeias produtivas com agregação de valor, buscando a formação de uma rede integrada de produção na comunidade é condição básica para o sucesso do projeto. Essa rede pode ser exemplificada assim: resíduos da usina (vinhoto e bagaceira) servem para alimentar as vacas de leite e para adubar as plantações; o leite vai para produção de queijos, doces e outros derivados; a produção de amendoim, com a garapa produz rapadura; o adubo pode melhorar a produtividade das frutíferas, que com o açúcar mascavo podem ser transformados em doces e schimias e o combustível pode ser usado para tocar toda a máquina produtiva.

Para dar sequência a esse projeto que tem como embrião a usina de álcool que já está implantad[a] e em funcionamento[.], faz-se necessário iniciar os passos complementares, e de adequação, ou seja:

- Adequações notadas necessárias ao núcleo produtor de álcool;
- Implantação das unidades agregadas de produção de derivados da cana-de-açúcar, como: açúcar mascavo, melado, suco de cana, rapaduras, schimias, cachaça e outros;
- Implantação da unidade comunitária de sucos de frutas e picles;
- Implantação da unidade industrial comunitária de lácteos como queijos, iogurtes e doces;

Conduzidos pelo ideal de produzir qualidade de vida no interior, pensando alternativas de produção a partir da chegada da energia elétrica, os atores envolvidos com a implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, isto é, as Ações Integradas Programa Luz para Todos, em parceria com a Crerál e famílias da localidade beneficiada, iniciou o trabalho em Linha Betânia com uma visão diferente de implementação de um projeto de desenvolvimento. Como afirma o entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos: “começou-se a discutir projetos alternativos, mas com uma visão diferente, com um modelo diferente, ou seja, um modelo do desenvolvimento local sustentável, essa é a meta, ou seja, a comunidade mesmo começa a pensar alternativas produtivas, a partir dela mesmo”.

No início foram feitas plenárias, assembleias, puxadas pela Crerál, pela cooperativa, aonde as comunidades começaram a pensar, bom, nós precisamos discutir algo mais



aqui, alternativas produtivas, até por conta da luz elétrica, pagamento da taxa [...] e aproveitar o potencial produtivo da energia elétrica. Do uso eficiente da energia elétrica. A partir disso, fazer o quê? Aí se pensou várias ações, vários projetos de agroindústria local [...] chegou-se a micro, legal, a partir dela se consegue vários outros elementos produtivos, alternativas produtivas, não só a questão do álcool, da cachaça orgânica, o melado, o açúcar mascavo, mas também outras ações que com a sobra da cana, a torta que chamam, com a sobra dela você pode alimentar o gado, pode ter adubo orgânico, começa a gerar uma rede produtiva, esse foi o debate e isto que cabia bem na linha Betânia (E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos).

Os depoimentos acima, do entrevistado E1, demonstram onde se buscava chegar com o trabalho empreendido nessa região, a saber, um processo de implementação que fosse fundamentado na autonomia do pessoal local, fazendo com que eles se apropriassem das ações em curso, de modo que estas estivessem imunes à vontade do governo, como observa o mesmo entrevistado, “pode vir governo, entrar governo, sair governo que não derruba”.

Além disso, o enfoque do projeto está centrado em diversos aspectos, que não somente econômico. Para o entrevistado E5, da Cerral, a preocupação é a sustentabilidade da região. “É outro enfoque, não é o enfoque do mercado, o enfoque cartesiano, da comercialização do produto, eu estou falando da qualidade de vida, de manter o filho no campo”. “Proporcionar para aquela região, para aquelas famílias, uma possibilidade de vida melhor, uma alternativa”. Visão esta característica da noção de desenvolvimento local.

Para que o que foi mencionado ocorra, se faz necessário que o processo de implementação do projeto seja emancipador, além de assumir uma perspectiva que considere o público-alvo da política o seu sujeito, e não objeto do processo. Assim, buscando responder ao objetivo geral que norteia este trabalho, qual seja, descrever e analisar as características do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, algumas dimensões acerca da participação e do protagonismo no processo são analisadas a seguir.

## 7.4 PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DOS ATORES LOCAIS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

### 7.4.1 Participação e envolvimento dos diferentes atores

A participação aqui tratada não deve ser entendida como simples aplicação de instrumentos participativos. A participação diz respeito à criação e consolidação de espaços de diálogo, à distribuição de poder decisório sobre as atividades necessárias, a alocação de recursos, o fim ou a continuidade de atividades. O que demanda organizações sociais fortalecidas em sua capacidade de autogestão, para influir ativamente neste processo (BARTH; BROSE, 2002). Ou seja, “o futuro da sociedade local passa a ser entendido como um fruto sadio que se cultiva pela participação, envolvimento, solidariedade, informação e ação dos atores sociais” (JARA, 1998, p. 146).

No processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, num primeiro momento, constatou-se que as famílias tinham desconfiança com relação às possibilidades de mudança para a região que estavam sendo discutidas no escopo do projeto, juntamente com as Ações Integradas do Programa Luz para Todos e a Cereal. Ou mesmo, desacreditadas, tendo em vista um período de desatenção dos governos e, conseqüente, isolamento dessa região. Essa situação é representada na fala do entrevistado E5, da Cereal, a seguir:

Eu vejo assim, [...] hoje nós vivemos numa realidade de desconfiança, o povo tem uma desconfiança, até porque você sabe alguns fatores contribuíram para isso. Mas eu vejo que já avançou muito lá na nossa região. Porque as pessoas têm um jeito de produção que é não se envolver muito. Ele produziu soja porque manda plantar, manda colher e vai entregar. Agora, quando ele começar a sentir que a forma de se envolver e usar a mão-de-obra dentro da propriedade, a maneira de você viabilizar a própria atividade tua porque produzir e entregar soja nem é tão seguro assim. Eu sei de cooperativa ali que está quebrada e não tem para pagar. Então, quando tu vai vender direto para o consumidor, o negócio é mais seguro. Está vendendo e está recebendo [...]. Então, isso vai começando a construir um despertar para eles, uma nova forma de se pensar. Eu acho que nós já avançamos, apesar da desconfiança nós já avançamos e bastante. Principalmente na questão de formação. Porque eles estão a par do debate. Você está proporcionando um papel educativo. Eu pra mim o papel mais importante disso tudo é o papel educativo. Que teve um debate, teve uma forma de eles entenderem que é isso mesmo. Se eles não entenderem, tem que estar participando do debate. Tem que ver acontecer, e alguns vão esperar que aconteça. Aí vai se envolver, porque vai se sentir envolvido.

Com relação ao papel educativo presente no processo de implementação do projeto ressaltado pelo entrevistado acima, o autor Alencar (1990, p. 34) destaca que o processo de educação participativa trata de desenvolver entre os indivíduos social e economicamente marginalizados, a autonomia de ação por meio da: (a) habilidade de diagnosticar e analisar seus próprios problemas e (b) habilidade de decidir, coletivamente, sobre as ações para solucioná-los. Buscando, dessa forma, “o envolvimento da população rural no processo de desenvolvimento”. Tendo em vista que, ainda segundo o mesmo autor, numa perspectiva participativa, o agente externo tem um papel educacional, postura adotada pelos Agentes das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, bem como do pessoal da Cereal envolvido no processo.

Essa noção do “despertar” das famílias, de seu envolvimento com o processo, pode ser ilustrada pela mudança de atitude de um dos moradores, caso relatado pelo entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos. No início das atividades de construção da microdestilaria na região, um dos moradores, ao ser questionado por um dos agentes do Programa como se sentia com a ideia de se fazer uma usina de álcool ali, respondeu: “olha meu filho, não te ilude, isso aqui não tem jeito, não tem progresso”, o que demonstrou um sentimento de baixa autoestima e falta de esperança presente na região. Fato que não se deve apenas ao descrédito das famílias, já que é característico dessa região famílias apenas com pessoas de idade avançada, não possuindo mão-de-obra para plantar a cana e nem mesmo para ajudar na microdestilaria e na agroindústria, impossibilitando a participação destas.

Ele continuou, “eu estou aqui a minha vida inteira, o meu filho já saiu daqui, eu vou morrer aqui, mas aqui não tem, o que vocês estão falando não existe, esquecem”. Passado um período de quatro meses, no dia da inauguração da microdestilaria, o morador foi novamente questionado pelo agente, dessa vez, como ele se sentia hoje, vendo o projeto se concretizando e sabendo que ele tinha participado ativamente da construção do prédio para abrigar a microdestilaria, então ele disse, “em 50 anos foi a primeira vez que eu tive tesão de trabalhar”.

Para o mesmo entrevistado, isto representa que o pessoal dessa localidade voltou a sonhar, e, portanto, destaca a relevância do trabalho desenvolvido pelas Ações Integradas como um complemento do Programa Luz para Todos, tendo em vista que, a partir disso, pode-se perceber que essas famílias têm a possibilidade de voltar a acreditar em si mesmas, na sua capacidade de realizar coisas, mesmo frente a algumas adversidades.

Nesse processo, a organização social produtiva se mostrou fundamental para o êxito da implementação do projeto, organização esta entendida como a “estruturação interna do grupo de tal forma que os membros assumam efetivamente o seu controle, evitando que sua

sobrevivência esteja na dependência do agente externo ou de um líder” (ALENCAR, 1990, p. 31), uma vez que é por meio do trabalho coletivo que essas famílias têm condições de viabilizar a sua mudança. E, nesse sentido, ainda de acordo com o entrevistado E6, há um mudança de paradigma quando o pequeno agricultor é incluído não porque alguém incluiu, mas quando ele se sente incluído, então ele age.

Assim, as famílias começaram a entender o processo buscado em Linha Betânia, cada vez mais, e, diante disso, também se envolveram e participaram mais. Pois, como está presente nas falas dos entrevistados em geral, o “despertar” para a participação se deu, e continua ocorrendo, conforme as pessoas enxergavam que o projeto estava dando certo. Com fatos concretos acontecendo, destacam os entrevistados, foi possível perceber as famílias mais participativas. Isto foi fortemente comprovado na segunda frente de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, com a construção da agroindústria. Diante da concretização da primeira parte do projeto, isto é, a microdestilaria funcionando e dando retornos para o pessoal local, mais famílias se agregaram. Fato ilustrado pelo líder de Linha Betânia, no trecho a seguir:

No começo, eles [o pessoal das Ações Integradas e da Cereal] colocaram a idéia e a gente foi. Que não foi assim [...] a primeira reunião. Foi devagar. Todas as 17 famílias vieram. Até houve várias reuniões, todas participaram, todas as famílias, inclusive assim tem famílias que estão atuando mais, outras estão atuando menos, mas é com o passar do tempo elas vão se integrar todas. Porque até o jeito da coisa está mudando. O pequeno agricultor só produzir grão não funciona. É tudo muito pequeno. A gente é tudo 9, 10, 12 hectares de terra. Então não tem como você ficar produzindo soja, milho para vender para grande escala porque você tem pouca propriedade. Então 1 hectare de cana você faz um monte, você faz muito mais. Então foram feitas várias reuniões e o pessoal foi se encaixando (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

Também para o entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, a participação se amplia com o passar do tempo e a concretização dos projetos, apesar de reconhecer que não é um sentimento geral, como visto em seus depoimentos a seguir:

Este projeto [da agroindústria comunitária] agregou mais famílias, vai agregar mais gerações. A pessoa vai se sentir, eu posso fazer, enfim uma marmelada lá, uma goiabada. Vai ver a sua parte no todo. Que vai trazer todo esse debate de liderança, de decisão. Aí ela vai ter que opinar. Bom, vão ter que colocar preço. O preço vai ser de quanto. O valor, a discussão, o custo de produção dessa indústria. Como vai ser discutido isso hoje? Quem vai discutir isso? É preciso. Tem que ser viável.

[...]

Betânia, uma comunidade isolada, está saindo álcool, é uma coisa boa – a partir de um fato concreto, melhorou a relação, o pessoal começou a participar mais, trazer idéias, mas ainda não é uma coisa unânime, de participação, que esteja com o projeto na cabeça.

[...]

Isto é concreto, eu estou vendo ali, estão construindo ali do lado mais uma estrutura. Para aí, por que mais uma estrutura? Tu começa a pensar, bom, isto pode crescer mesmo. Tu começa acreditar e vai investindo. Tu vai te doando para aquela ação,

para aquele projeto. Isto é um projeto de vida, é um projeto que tem que mudar paradigma, é quebrar um paradigma existente. As relações tuas vão ser outras [...] é um desafio, [...] cada dia que tu vai lá senta e conversa, tu sente mudança. Mudanças na fala, mudanças na forma de agir. E sempre mudanças são para melhorar. Nada como vamos acabar com aquilo ali. Não é, é uma coisa para melhorar, sempre avançando. Sempre avançando, o que está foi bom, e podemos ir mais [...]. Mas isto ainda precisa avançar para um grupo maior.

Percebe-se que o processo é aberto para todas as famílias, e que aos poucos o grupo está aumentando. Para o entrevistado E2, da Cralal, muitos estão esperando para ver o que acontece. Além disso, ele declara que se espera desse grupo que eles sejam sujeitos da transformação de sua localidade,

porque se eles não fizerem, não tem como a cooperativa [referindo-se a Cralal] vir dar o suporte. Foram pessoas que foram buscar formação e informação para gerir o negócio. E eu considero, pelo que eu acompanhei, que o grupo, essas lideranças, já estão preparadas para isso. Talvez o pessoal que não consegue acompanhar muito, ainda, as discussões e tal, que são os agricultores, daí esses vão demorar um pouquinho mais, mas é um processo bem tranquilo e natural. Tem que ser devagar, um processo contínuo. [...] Então tem famílias que vão demorar mais tempo para [...] tu já imaginou chegar agora e dizer para esse grupo a região é uma região propensa para o plantio de frutas e tal, vocês têm que começar a plantar figo, laranja, enfim, outras frutas e tal. Ninguém vai se atracar a fazer isso dessa forma, tem um processo de convencimento [...] Isso eu não tenho dúvida, eles vão começar pequeno, mas logo, logo, eles vão estar grande, isso eu não tenho dúvida. Até pelos projetos que a gente acompanhou ali e tal.

Como visto, há uma preocupação constante no processo de implementação das Ações Integradas de envolver mais pessoas nesses projetos, como também afirma o entrevistado E5, da Cralal:

Nós não vamos deixar de envolver as pessoas. Vamos pensar em envolver. O ganho daquela região foi muito grande. Até porque aquele povo não era lembrado, eles nem eram reconhecidos. Isso eu digo para eles quando eu falo, hoje quantas entidades de outros lugares vêm para cá, para conhecer, para ver a experiência. Pessoas lá do Nordeste vêm para cá para conhecer. Opa, lá tem uma comunidade chamada Betânia. Lá em Sananduva, nos fundos do município de Sananduva. Essas pessoas começam sentir a valorização. E quando elas começam a ver isso, elas não vão abrir mão, elas vão acabar tentando, vão acabar fazendo. Claro que vai ter que ser um processo de discussão, de continuar envolver, acho que colocar, envolver alguém na mão-de-obra. Usar a mão-de-obra também no processo de industrialização. E tentando isto que nós entramos na questão de alimentos, então a produção de álcool e alimentos, cana e alimentos. E aí que nós vamos conseguir abranger o interesse de mais pessoas.

Um aspecto que também demanda um comprometimento coletivo e participativo do grupo diz respeito à comercialização da produção. Nesse caso, os envolvidos com a implementação das Ações Integradas reconhecem que sozinho não é possível legalizar o produto, e fica difícil concretizar qualquer projeto. O entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, aponta isto na seguinte fala:

Na realidade, seguinte: primeiro, eles sozinhos não têm condições. Ponto. Eram 17 famílias. Eram 17 famílias consideradas em Betânia uma das regiões mais pobres

dentro da Crerál. Tudo bem. Aí o Luz para Todos colocou a energia. Certo!? Aí dentro da Assembléia Geral da Crerál a própria Assembléia, a diretoria da Crerál, escolheu Betânia. São 17 famílias. Quer dizer, não é ainda bem esse esquema puro que nós estamos falando deles se auto-organizarem. Mas, a partir daí, a gente foi para dentro da comunidade, a gente fez reuniões com eles. Levamos o que é uma usina, eles não tinham a menor idéia dessa história toda, evidentemente. E aí começou a se trabalhar, mas sempre com a participação. E aí [o diretor da Crerál, responsável pelo projeto em Linha Betânia] é um cara muito importante. Que ele sendo da diretoria, e [o funcionário da Crerál, que acompanha a produção da microdestilaria] que é outro, e [líder de Linha Betânia] também, são os caras chaves da liderança, eles participaram disso lá.

Tanto para o Programa Luz para Todos, como para a Crerál, o processo de implementação de tal projeto em Linha Betânia é um aprendizado para outras ações e, por isto, destacam a importância da participação e da interação entre os envolvidos, retroalimentando o processo, constituindo-se em um grupo de trabalho que facilita, ou mesmo, cria mecanismos para que a participação ocorra.

Quando nós começamos a discutir o projeto também houve um processo de interação com a comunidade. A gente se reuniu, as pessoas fizeram o processo de avaliação, as pessoas da comunidade contaram seus planos, aspirações, sonhos, enfim, o que eles pensavam para o futuro. Toda uma metodologia para buscar saber deles [...]. Essa é uma região que não teve muito êxito, o pessoal saiu daqui. Dificuldade de acesso. Então tinha esses problemas das pessoas quererem ir embora daqui. E aí os que estão aqui hoje, quem ficou, os que acabaram ficando, no mínimo tinha o dobro de gente do que tem hoje. Muita gente saiu mesmo daqui. [...]. E aí a partir disso daí a gente apresentou a idéia, a proposta. Eles se interessaram, queriam saber como funcionava, enfim, eles também nos ajudaram no processo de construção, enfim, se envolveram em todo o processo. Plantar o canavial, buscar participar das discussões. No último ano teve uma participação maior na própria assembléia da cooperativa, que viu claramente que eles participaram mais. Participaram da organização [...]. E agora o pessoal está com essa ansiedade de querer ver as coisas prontas, funcionando, principalmente o pessoal mais [...] essas lideranças. Eles estão ansiosos para ver a coisa funcionar para eles poderem trabalhar com as suas atividades dentro da indústria (E2, da Crerál).

Então, na realidade, essas experiências que estão sendo feitas, e agora vai entrar num processo que pode dizer isso pode ser reproduzido e realmente vale a pena. [...]. Eles estão engatinhando em vários aspectos. Todos nós estamos engatinhando. Inclusive como se faz esse processo (E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos).

O que significa ainda, para o entrevistado E6, “um projeto que não está pronto, e nunca vai estar pronto. É um processo”.

Visto pela perspectiva de um processo de amadurecimento no que se refere à participação dos atores envolvidos com a implementação das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o início caracterizou-se por um sentimento de desconfiança e descrédito, o que não foi geral, pois muitos acreditaram e apostaram num projeto que buscava a melhoria das suas condições de vida, com destaque para a liderança local de Linha Betânia, entre outros. Com o passar do tempo, mais famílias foram se engajando, o que a maioria dos entrevistados vê como um processo natural, e que seria difícil ser diferente. Então, de um

grupo de três a quatro famílias, que foram as que se envolveram mais diretamente no início do processo, passou para um grupo de dez famílias, num período aproximado de dois anos.

#### 7.4.2 A tomada de decisão local

Entregar o processo decisório aos atores locais, de modo a democratizar as práticas decisórias, tornando-as próximas das comunidades, grupo beneficiário (JARA, 1998), e sendo essas sobre aspectos relevantes para tal grupo, conforme observam Calliari, Alencar e Amâncio (2002), possibilita que os beneficiários deixem de ser passivos dos resultados do programa de desenvolvimento. Além disso, de acordo com os mesmos autores, é possível reduzir a centralidade das ações, facilitando a inclusão do coletivo nos momentos de elaboração e implementação dos programas, este último em análise no presente trabalho.

No que se refere à tomada de decisão no processo de implementação das Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, um dos importantes momentos foi na Assembléia Geral da Crerál de 2007, (ver Figura 8) em que o quadro social escolheu por meio de votação qual comunidade associada seria beneficiada com as Ações Integradas do Programa Luz para Todos.



**Figura 8 - Assembléia Geral da Crerál**  
Fonte: Programa Luz para Todos/RS (2007).

A presença de pequenas propriedades rurais numa região pouco desenvolvida, em que a grande maioria das famílias não possuía nem mesmo energia elétrica, adicionado ao

atendimento realizado pelo Programa Luz para Todos, eram pré-requisitos para a decisão pelo local do projeto das Ações Integradas.

Tendo em vista questões como isolamento, pobreza, falta de oportunidades, microclima propício para o cultivo da cana e centralidade da região para o fornecimento da matéria-prima, Linha Betânia foi a localidade escolhida. Ali se visualizava a possibilidade de geração de renda e trabalho com a construção de uma microdestilaria de álcool, verificada no trecho a seguir:

O aproveitamento das terras de relevo acidentado, famílias recém atendidas pelo Programa Luz para Todos e a tendência de famílias deixarem suas terras para morar na cidade tornaram-se prioridades para a tomada de decisão do local de instalação do projeto. O fato de existir uma usina de álcool por perto teria de representar mais ganhos para os moradores da comunidade (MIOTTO, 2007, p. 53).

Considerando a experiência de um modelo democrático, participativo e transparente, representativo dos interesses do quadro social, formado por agricultores familiares, como visto anteriormente, na seção de caracterização da Creal, esta propiciou um contexto para a implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia alicerçado em pressupostos de participação e protagonismo, em que se espera que os agricultores sejam os sujeitos de sua própria mudança.

Dessa forma, há que se considerar que a forma de gestão democrática já consolidada na Creal interferiu na forma de implementação das Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, destacadamente na tomada de decisão que, pode-se dizer, diferencia o projeto lá implementado de outros. Para o entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o projeto de desenvolvimento em Linha Betânia foi implementado de maneira diferente, em função da organização social da produção, conforme consta na declaração a seguir do mesmo entrevistado:

A Creal é muito importante, porque a Creal é que comprou a briga para fazer o modelo de Betânia diferente dos outros modelos [...]. Apesar de todos falarem em microusina, tem XVI de Novembro, o esquema da Coopercana<sup>41</sup>, Cooperbio<sup>42</sup>, tem Rosário, tem um monte de experiências, só que na Creal foi um movimento de baixo para cima. Ele começou exatamente com a Assembléia Geral, se fez reuniões para mostrar a importância da agricultura familiar, onde que existia o problema com

<sup>41</sup> A Coopercana é uma cooperativa formada por agricultores e trabalhadores industriais, que abrange os municípios de Porto Xavier, Roque Gonzáles, Porto Lucena e São Paulo das Missões, todos no Rio Grande do Sul. Trata-se de um empreendimento de caráter solidário e que produz álcool hidratado combustível a partir da cana-de-açúcar. Mais informações disponíveis em: <<http://www.coopercana.com.br>>.

<sup>42</sup> A Cooperbio é uma cooperativa organizada e dirigida por camponeses e médios proprietários de terra da região Noroeste do Rio Grande do Sul e possui um projeto implantado que prevê a produção de biodiesel e álcool com matéria-prima gerada por pequenos e médios agricultores da região. Outra diferença apontada pelo mesmo entrevistado com relação à proposta da Cooperbio frente à proposta em Betânia, é que a primeira insere a agricultura familiar na cadeia de produção do etanol, diferentemente da segunda, que busca a autonomia na sua produção, por exemplo, entregando a produção para uso dos veículos da Creal na própria localidade. Mais informações disponíveis em: <<http://www.cooperbio.com.br>>.



a Revolução Industrial, o problema da Revolução Verde, o porquê desse desenvolvimento endógeno, e não exógeno. Isto tudo foi feito com a Assembléia Geral.

Ainda sobre o processo de gestão democrático em vigor na Creral, o entrevistado E5, da Creral, destaca:

Fazemos todo esse debate com a comunidade. Nós visitamos todas as comunidades que a Creral tem distribuição de energia. E aí nós fizemos esse debate com o quadro social [...]. E eles também participam do debate. Então o processo de gestão da Creral é muito democrático. Até a gente se apegou a Creral, que a gente prioriza ela, por esse fato, por essa forma de gestão. Pela abertura que têm. Que é um modelo, dá para se dizer, bem diferente, muito diferente de outras cooperativas. Não é centralizado. É discutido com todo o quadro social. Com o envolvimento dessas pessoas e nas assembléias que se faz essas aprovações. É na assembléia que é nosso respaldo de aprovação. Tudo que você faz é botado em discussão na Assembléia, é votado pela Assembléia e aprovado. Então foi aprovado em Assembléia que a Creral realizasse junto com o Programa Luz para Todos esse projeto (E5, da Creral).

Nesse sentido, destaca-se que o sistema participativo de decisão da Creral foi um facilitador no processo de tomada de decisão local no que concerne à implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, tendo em vista que os agricultores locais se utilizam de uma estrutura de decisão parecida.

Isto é, com a expansão do projeto para outras comunidades, como foi visto anteriormente, surgiu um processo de participação e tomada decisão similar ao adotado pela Creral, qual seja: há dois líderes para cada núcleo comunitário, São Paulo da Cruz, Navegantes, Batata, Mão Curta, além da própria Linha Betânia, totalizando um grupo de dez pessoas, que se reúnem com determinada frequência para tratar do projeto. No período de entrevistas para o presente trabalho em Linha Betânia, o grupo estava se reunindo semanalmente para discutir a produção de hortifrutigranjeiros em base ecológica, a participação em feiras de produtos orgânicos e a construção da agroindústria. Esses encontros são acompanhados, sempre que possível, pelo diretor da Creral, responsável pelo projeto em Linha Betânia, além do funcionário da Creral, que acompanha a produção da microdestilaria. Não há registros em ata das discussões realizadas pelo grupo, algo que o entrevistado E4, agricultor familiar da comunidade de Mão Curta e membro gestor da Coopvida, manifestou interesse em adotar.

A integração do grupo de famílias de Linha Betânia entre si e com o pessoal da Creral também auxiliou nas discussões da comunidade sobre as ações em curso, denominado de espírito de grupo por alguns entrevistados, com destaque para a fala do entrevistado E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia:

A gente não pode tomar uma decisão isolada. Tudo funciona no grupo. É aquilo que o grupo decidir, vai para aquele rumo. É que nem aquilo que eu falei lá no fundo, não adianta a gente fazer as feiras. Não vai só um porque daí sobrecarrega para uns e

os outros não vão nunca aprender. Então todos vão fazer a feira. Inclusive foi até tirado uma linha de quem vai produzir o quê. Uma família vai produzir tal produto, outras vão produzir tal produto. E as famílias assimilam bem. Porque não adianta nós todos produzirmos um tipo e não ter nada do outro. Então, a gente se organiza em cima desse negócio. A gente começa a produzir algumas coisas que vendem mais, todos produzem, algumas coisas que vendem de menos, alguns produzem. Uns produzem isso, outros produzem aquilo [...], na questão dos produtos fora da industrialização da microdestilaria. O que vai ser produzido dentro da microdestilaria daí é em conjunto, todos iguais. Tanto açúcar para cada um, tanta conserva para cada um, todos vão produzir a mesma quantia de pepino, vão produzir a mesma quantia de açúcar, então assim [...].

O entrevistado E5, da Crerl, reforça que não se pode tomar decisões isoladas e que a liderança tem um papel fundamental no sentido de estimular a participação dos demais:

tem que ter liderança que continue trabalhando isso. E que dê a participação para essas pessoas, pois se tu começar a tomar decisões isoladas, aí de fato você acaba desmotivando. Então tem que criar um mecanismo de motivação, acho que tem que criar algumas discussões, de eles conhecer outras agroindústrias, de conhecer outras regiões, de ver, fazer [...] de troca de experiências, um câmbio de idéias. Acho que a gente tem que começar a pensar isso. De fato começar a pensar, que é um povo muito humilde, muito simples, muito fechado no mundinho deles, mas acho que no momento que começar a abrir, aí.

Nesse contexto, as lideranças locais surgem como uma importante dimensão a se analisar no que concerne ao processo de implementação do projeto em Linha Betânia, tratada na próxima seção.

Diante do exposto, reforça-se que o aprendizado em termos de gestão participativa, já adquirido com o trabalho da Crerl nessas comunidades associadas, pode ser considerado um facilitador e mesmo um alavancador de um processo com a presença de elementos característicos de um processo de implementação de políticas de baixo para cima, como observado em Linha Betânia.

### **7.4.3 Lideranças locais**

Para que as comunidades possam participar dos espaços de diálogo em condições de igualdade com o setor público, elas necessitam de lideranças e organizações comunitárias legítimas, que propiciem maior organicidade, suporte e continuidade a mobilização social. Estas formas organizativas permitem o exercício da democracia, da participação, da confiança e da responsabilização no interior da comunidade (BARTH; BROSE, 2002).

Tal importância dada às lideranças comunitárias, no caso locais, é salientada pelos entrevistados que, em sua maioria, demonstram ser favoráveis a liderança oportunamente

assumida na comunidade de Linha Betânia durante o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local. É destaque que o papel do líder de Linha Betânia, nesse contexto de implementação do projeto, foi fundamental, como pode ser observado na seguinte declaração do entrevistado E2, da Cveral:

O pessoal diz que santo de casa não faz milagre, mas se o santo de casa não fizer o milagre, ninguém vai fazer. O papel da liderança e tal ele é fundamental e eu destacaria assim o sucesso obtido até agora nesse processo aí é pela liderança lá. Esse foi que conseguiu de fato segurar a comunidade, segurar o projeto enfim, para que ele pudesse chegar até onde ele chegou.

No entanto, percebe-se que o processo não está centrado em apenas um líder, até porque o líder de Linha Betânia, de acordo com os entrevistados, tem uma concepção de partilha. É considerado “um líder mais democrático do que uma liderança tradicional”, ou ainda “um líder que não é dominador, e sim libertador”, como também destaca o entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, no seguinte trecho:

Ele deve ser orgulhoso de ser líder, ele está tocando a usina. Foi um dos que ajudou, montou, que pensou, que foi lá em Minas Gerais, viu o modelo da micro do Marcello Guimarães. Estudou o processo e hoje ele conhece o funcionamento da usina. E ele era um colono que não sabia nem ver o grau do álcool. Hoje ele sabe ver grau do álcool, vê fermentação [...]. Uma liderança qualificada, que se especializou em álcool. Bom, está passando isso para outros, está dividindo. Nisso vem o porquê do depois, a continuidade. Isso depende muito da liderança ter essa percepção. Não ficar acumulando conhecimento. Esse acúmulo do conhecimento que hoje é um problema para a sociedade. Se o [líder de Linha Betânia] tiver todo esse espaço, e de ajuda, e tal, e pensar, eu tenho que passar o conhecimento, eu tenho que ter mais alguém do meu lado, soma mais lideranças. É um laboratório. Um laboratório para outras comunidades.

Além do líder de Linha Betânia, há um funcionário da Cveral que também atua como líder no processo de implementação, com destaque para a ponte que ele estabelece entre a Cveral e as famílias de Linha Betânia. Ele se faz necessário nesse processo, pois, como apontam alguns entrevistados, nem todas as famílias tinham entendido a proposta que estava em construção, por isso precisavam de alguém que assumisse e tocasse o processo. Pelo menos até que as famílias envolvidas estivessem preparadas e comprometidas com as ações que estavam sendo implementadas em Linha Betânia.

O processo de tomada de decisão citado na seção anterior, composto de dois líderes de cada núcleo comunitário, também tem um papel marcante no que concerne à importância da liderança no processo de implementação de uma política. Para o entrevistado E2, da Cveral, esse grupo de dez pessoas é responsável por motivar as demais famílias a participar. O objetivo é que eles sejam os multiplicadores. Com isso, esses líderes estão se qualificando, buscando informação, para que possam tocar os projetos, envolvendo e compartilhando informações com as demais famílias que, acredita-se, agregar-se-ão com o passar do tempo.

A despeito do papel do líder de Linha Betânia, nesse contexto de implementação do projeto de desenvolvimento local, ter sido considerado fundamental, ele não é de dominação, nem de centralização, permitindo que a organização social presente em Linha Betânia fosse destacada como diferencial no processo de implementação lá operacionalizado, já que o líder de Linha Betânia, bem como as demais lideranças, não criaram uma relação de dependência.

Ao mesmo tempo, o líder de Linha Betânia foi exemplo pelo engajamento e comprometimento com o processo, além da capacidade de aprendizagem, trazendo e compartilhando informação e conhecimento com o grupo de famílias envolvidas.

#### **7.4.4 Empoderamento**

Nas palavras de Jara (1998, p. 308-9) as transformações sociais, a procura de uma sociedade sustentável, dependem do empoderamento, isto é,

para os camponeses e para as comunidades rurais pobres, as possibilidades de mudança social surgem, aparecem, partem da geração de energias políticas, da construção de uma base mínima de poder. Não estamos falando de poder como sujeição de outros, quer dizer, da relação social de dominação e força que define uma situação de conflito permanente. Estamos falando de capacidade, da vontade de um indivíduo, de uma comunidade, para enfrentar um problema, para realizar uma ação, para tomar controle de suas próprias vidas.

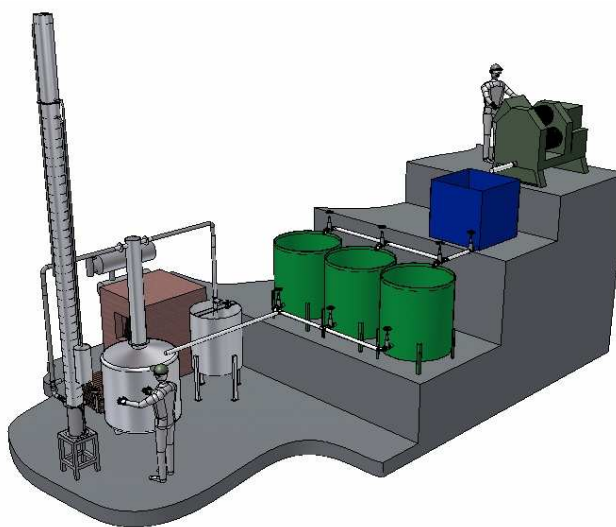
E, tendo em vista que a mudança é realizada pelas pessoas, para que estas possam se empoderar, elas precisam de informação e conhecimento de modo a assumirem com adequação as suas responsabilidades, além de elevar sua autoestima e confiança. Durante o processo de implementação das Ações Integradas, houve uma preocupação por parte do Programa Luz para Todos e da Creral, bem como das famílias envolvidas, em capacitar-se, buscar informação e conhecimento, principalmente a partir de outras experiências, além de compartilhá-las, como destaca o entrevistado E5, da Creral, em sua fala a seguir:

Começou mais ou menos um ano antes de implantar a microdestilaria lá. Nós começamos em abril de 2007, a estrutura. Mas nós já vínhamos discutindo há um ano. Mais ou menos um ano de discussão e de buscar também conhecimento. Nós fomos buscar conhecimento com outras experiências que tinha. Fomos visitar o projeto do Marcello Guimarães, em Minas Gerais.

Adicionado a isso, na Assembléia Geral da Creral de 2007, as famílias cooperadas tiveram a oportunidade de discutir assuntos relacionados à importância da Agricultura Familiar, os problemas associados com a Revolução Verde, entre outros, com a participação do pessoal das Ações Integradas do Programa Luz para Todos.

Também com o envolvimento das lideranças da Creal, e os agentes das Ações Integradas, foi realizado um seminário para tratar sobre biocombustíveis, em que teve a participação do pessoal da Cooperbio, compartilhando sua experiência com a produção de biodiesel e álcool combustível pela agricultura familiar.

Sob orientação de um dos Agentes das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o projeto que havia sido visitado na propriedade do geólogo e produtor rural Marcello Guimarães foi adequado para Linha Betânia, dado o relevo da área, entre outras características, sendo feito o projeto de engenharia pelo próprio agente, ver Figura 9, para construção da microdestilaria nessa região.



**Figura 9 – Projeto técnico da microdestilaria construída em Linha Betânia**

Fonte: Programa Luz para Todos/RS (2007).

A despeito das ações realizadas pelos agentes das Ações Integradas do Programa Luz para Todos e da Creal para a construção de uma base de conhecimento capaz de dar sustentação a concepção, implementação e continuidade do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, ou seja, um esforço no sentido de “‘dar poder’ a alguém para realizar uma tarefa sem precisar de permissão de outras pessoas” (VALOURA, 2006, p. 2), uma das definições de empoderamento, há outro sentido que vê o empoderamento de outra forma. Conforme destaca Valoura (2006, p. 2, grifo da autora), para Paulo Freire o empoderamento tem uma lógica diferente, qual seja, “a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que a levam a evoluir e se fortalecer”. Esse sentido transformador cunhado por Paulo Freire, que demanda um “sujeito ativo do processo”, e não apenas “doação ou transferência por benevolência” (VALOURA, 2006, p. 2), pode ser reconhecido nas palavras do entrevistado a seguir:

Então tu nota que isso é um processo de aprendizagem. Isso é a vida. Isso e processo de aprendizagem. Mas quem que tem que aprender? Eles. Não adianta tu chegar e falar tudo isso. Adianta sair por aí dando discurso. Pelo contrário, o discurso não dá em nada, nunca deu em nada. A não ser para aquelas pessoas dependentes (E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos).

Adicionado ao debate do empoderamento, é pressuposto do desenvolvimento local o aproveitamento das potencialidades e das capacidades locais. As comunidades precisam perceber-se como os principais protagonistas, principais atores do processo de sua própria transformação. Como afirma Jara (1998, p. 146), é preciso “reconhecer a capacidade potencial das comunidades locais e dos atores sociais para a análise de seus próprios problemas e necessidades”. Além disso, é preciso selecionar “o caminho e as formas de implementação que permitam o pleno aproveitamento dos recursos e potencialidades locais, dando vazão à criatividade”, segundo observa Jucá (1998, p. 8).

Assim enfatiza Santos (2007, p. 32), que “o próprio local, por meio de sinergias produzidas pela interação entre os atores sociais e pelas potencialidades territoriais, pode atuar como um elemento de transformação social”. O projeto pensado para Linha Betânia respeita e se utiliza das potencialidades locais da região, a começar pelo fato da região ser propícia ao plantio de cana-de-açúcar e as famílias já terem alguma experiência com o seu plantio.

Contudo, a produção da cana até então não era comercializada, apenas utilizada para produção de açúcar mascavo para subsistência e para alimentar os animais da propriedade rural. “E aí foi trabalhada a idéia de implantar uma agroindústria dessas, de produção do etanol, enfim, do álcool, nessa comunidade para alavancar esse processo de desenvolvimento lá” (E2, da Cveral).

Ainda, além da experiência de algumas famílias com a produção de açúcar-mascavo, alguns já produziam artesanalmente suco de uva, queijo, entre outros produtos. Nesse sentido, considerando esse conhecimento, a implementação do projeto em Linha Betânia precisava inserir no debate a questão de legalização da produção para colocar esses produtos no mercado, algo incorporado no projeto da agroindústria. Para o entrevistado E5, da Cveral,

com a agroindústria funcionando, vão buscar a parte legal para fazer a venda do produto. Na região tem vários produtores de açúcar, mas que está faltando uma parte legal desse produto para eles poderem fazer a venda e que essa agroindústria vai ser a forma de você poder rotular, poder botar um logotipo, uma marca e fazer a venda de forma legal. Senão, amanhã ou depois, eles não vão poder fazer a venda. E isso nós já passamos para eles, essa informação. Já é de conhecimento desse pessoal.

Para o entrevistado E2, da Cveral,

O que tem hoje é que, dentro da indústria, eles vão melhorar o que eles já estão fazendo [...]. Uma qualidade melhor no processo de produção [...] vai melhorar em todos os aspectos para eles, para a comunidade [...]. E outra questão é que hoje eles produzem o suco de uva, mas em algumas situações eles não podem vender, porque

não é regularizado [...]. Então a situação deles é um mercado muito restrito, é um mercado marginal, digamos assim [...]. Mas mesmo assim eles já estão trabalhando com algumas questões que não deixam de ser interessantes. Comparando com aquilo que tinha dois, três anos atrás, o pensamento, a cultura e tal com certeza avançaram, e avançaram muito. A qualidade de vida deles mesmo no interior [...]. No que eles já faziam, estão agregando outras coisas, a produção do leite, eles já tinham umas vaquinhas de leite, para consumo, fazer um queijinho, agora o que, é colocar mais vacas para fazer o queijo e vender [...]. O [líder de Linha Betânia] quer trabalhar com isso [ele comentou a necessidade de ter o gado, por causa do alimento que a cana gera, além disso, para fechar o ciclo, pois o esterco é necessário para, por meio de misturas, formar o adubo orgânico].

Percebe-se que as famílias de Linha Betânia possuíam conhecimentos e experiências que foram consideradas, além disso, compartilhadas, no processo de concepção e implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia. Desde a experiência que já possuíam com o plantio de cana-de-açúcar, bem como com a fabricação de queijo, açúcar-mascavo, suco de uva, entre outros. O foco do trabalho foi no compartilhamento dessas informações, já que nem todas as famílias dominavam esses conhecimentos, além de questões relacionadas à higiene do processo de produção, e aprender com outras experiências.

Nesse sentido, é importante destacar que o empoderamento se deu mais no sentido de elevar a autoestima e a confiança das pessoas, do grupo envolvido, além de buscar informações a partir de outras experiências, tais como a da Cooperbio com a fabricação de etanol pela agricultura familiar e, principalmente, a visita realizada na propriedade do geólogo e produtor rural Marcello Guimarães, em Minas Gerais, que fundamentou o projeto desenvolvido em Linha Betânia.

Diante disso, pode-se observar que os atores locais estavam envolvidos com o processo que estava acontecendo em Linhas Betânia, bem como considerar que o processo de implementação adotado pelas Ações Integradas nessa localidade permitiu o aproveitamento dos recursos e potencialidades locais, levando à participação e ao protagonismo destes.

#### 7.4.5 O projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia como uma possibilidade de mudança de paradigma

*Não que o Brasil deixe de se valer de suas vantagens comparativas naturais e tecnológicas. Ele deve ajudar a enfrentar a crise energética mundial como passo para um patamar mais alto, visando a alcançar um novo paradigma de relação com a natureza, de produção e de consumo (BOFF, 2007, s/p).*

“Como sair, localmente, do caminho do desenvolvimento não-sustentável, descobrindo formas alternativas de atuação para superar as patologias, as fraturas e as exclusões, do ponto de vista dos pobres?”, questiona Jara (1998, p. 47). Para o mesmo autor, é preciso uma mudança de consciência, modos de pensar e valores, pois

[o] discurso dominante é incapaz de formular uma nova trajetória de desenvolvimento local, democrática, solidária e sustentável, insistindo na vinculação crescente das atividades produtivas à economia mundial. É incapaz de defender o pequeno produtor rural. Essa trajetória tem que ser construída dentro das políticas de descentralização e partindo de um novo contrato social entre Estado e sociedade civil [...] (JARA, 1998, p. 69-70).

Dessa forma, pensar o desenvolvimento local demanda uma nova visão de mundo, um novo paradigma. Essa é a visão declarada pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos representada na seguinte fala do entrevistado E7, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, “as Ações Integradas querem mudar uma visão de mundo, aonde o cidadão se torne mais cidadão, fique mais exigente e faça a cobrança”. Para isto, possui uma postura informativa e educativa, visando dar possibilidades ao grupo beneficiário de agir em seu próprio benefício, modificando suas condições de vida por meio de um novo projeto.

Sobre a opção por uma agricultura orgânica<sup>43</sup> em Linha Betânia, essa também é vista sob a perspectiva de uma mudança de paradigma, como destaca o entrevistado E7, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, ao afirmar que com isso se sai do paradigma cartesiano e entra-se num paradigma complexo e sistêmico de Morin e Maturana<sup>44</sup>, pois a

<sup>43</sup> Segundo a Associação de Agricultura Orgânica (AAO), a agricultura orgânica é o sistema de produção que exclui o uso de fertilizantes sintéticos de alta solubilidade e agrotóxicos, além de reguladores de crescimento e aditivos sintéticos para a alimentação animal. Sempre que possível, baseia-se no uso de esterco animal, rotação de culturas, adubação verde, compostagem e controle biológico de pragas e doenças. Busca manter a estrutura e produtividade do solo, trabalhando em harmonia com a natureza. Disponível em: <<http://www.aao.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

<sup>44</sup> Edgar Morin, sociólogo e pensador francês, desenvolveu a ideia do paradigma complexo, publicada no livro *Introdução ao pensamento complexo*, e Humberto Maturana aborda o pensamento sistêmico.



Agroecologia desenvolvida no Rio Grande do Sul é em cima da ideia do ciclo de vida do autor Humberto Maturana.

A opção pela produção orgânica por parte de algumas famílias de Linha Betânia e entorno surgiu como uma consequência, uma reflexão, propiciada pelos debates entre os atores envolvidos relacionados ao projeto em implementação em Linha Betânia. Para o entrevistado E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia, a necessidade de mudar veio também por meio do projeto da microdestilaria, como ele afirma em sua fala, “na verdade foi até por causa da microdestilaria, como a gente mudou um pouquinho da cana e coisa, a gente viu a necessidade de dar uma mudada para casar o projeto. Daí ele fica mais completo”.

A diminuição dos custos atrelados com a agricultura convencional<sup>45</sup> é um estímulo para que a comunidade busque inovar na sua forma de produção, amplamente reconhecida pelos entrevistados, a exemplo da seguinte fala:

Que nem eu tava dizendo, a necessidade da mudança. Aquele sistema antigo, de você produzir, comprar um monte de adubo, de uréia, de veneno, e quando você vai ver te sobra só um pouco. Tu tem que retornar todo aquele dinheiro em cima daquele custo. E nesse sistema que nós vamos trabalhar agora com a cana-de-açúcar e nós vamos produzir essas coisas bastante ecológicas então o custo cai lá em baixo. E o produto é mais saudável (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

Sobretudo, percebe-se uma preocupação entre os envolvidos com a qualidade do alimento consumido pela sociedade e o impacto da sua produção no meio ambiente, adicionada a uma preocupação no que se refere à competitividade do mercado para a venda da produção com valor agregado, demonstradas nas afirmações a seguir:

Hoje se tu não tiver um conjunto diferenciado, fica difícil para competir. Quando se trata de produtos saudáveis, que garantam uma saúde, e o pessoal está se educando para isto, eu acho que isto tem que ser, não sei se é um sonho meu, mas eu sempre defendo, tem que ir para o currículo escolar, tem que se trabalhar muito. Mas já tem alguma coisa, mas tem que começar a trabalhar a questão do consumo de alimentos, do consumo de alimentos saudáveis. E isso indo para o currículo escolar, tu começa a educar desde crianças. Porque hoje muitas crianças aprendem a comer o salgadinho [...] produtos extremamente prejudiciais à saúde. Então, eu acho, com isso, a gente começa a ter uma razão de por que fazer. Você começa a se sentir autor de um processo que você sabe que é o processo em defesa da vida. Que é bom (E5, da Creral).

Nós aqui vamos comer bem, futuramente, nós vamos comer bem. Porque a gente não vai mais usar veneno. Então a gente vai produzir para as pessoas que vão adquirir na feira, essas coisas. A gente também não pensa só para a gente, a gente pensa para os outros. Claro que a gente não vai conseguir atingir todo mundo, mas a gente, o grupo ecológico está bem, pensando nas pessoas também (referindo-se ao

---

<sup>45</sup> Para o Grupo de Agricultura Orgânica de Amaranthus, a Agricultura convencional praticada nos dias de hoje visa, acima de tudo, produção, deixando em segundo plano a preocupação com a conservação do Meio Ambiente e a qualidade nutricional dos alimentos. Por isto, utilizam-se de melhoramentos genéticos, fertilizantes, inseticidas, herbicidas etc., fazendo com o que o agricultor fique dependente das grandes empresas que fornecem esses produtos. Disponível em: <[http://www.amaranthus.esalq.usp.br/agric\\_conv.htm](http://www.amaranthus.esalq.usp.br/agric_conv.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

grupo ecológico – formado por dez pessoas, dois líderes de cada núcleo comunitário, de Linha Betânia e de quatro comunidades do entorno)

[...]

E eu vejo que nós mudamos agora do convencional, do tradicional, para o ecológico. Nós apanhamos, não é fácil, você vê, é uma mudança drástica. É novo e é uma mudança do dia para a noite. [...]. Antes era veneno, era pegar a máquina era fácil de fazer. Que a gente ia fazer. Só que você está contaminando tudo. E eu sempre me preocupava até quando eu vou comer tanto veneno. E agora a gente se sente bem melhor. Tava dizendo para ela [referindo-se à esposa Lúcia] vai dar um pouco de dor na coluna e tal, aí faz umas massagens e já passa.

[...]

E olha, a gente está assim agora meio perdido porque é o começo, mas quando eu fizer como eu te falei. Quando eu falei que vou chamar o cara da CETAP<sup>46</sup>, um rapaz aqui que até ele é de Passo Fundo, é o Belé, ele é um rapaz bem entendido, porque já anos que ele trabalha nisso. Então ele vai nas comunidades e ele te ajuda a estudar a tua propriedade. Então você quer ver. Se você vai ver, daqui o ano que vem vai ficar mais fácil fazer o ecológico do que o tradicional. Por quê? O pedaço se torna menor e você produz muito mais. Então tem o pessoal da CETAP que já viram muito essa parte do ecológico. A gente fica com assessoramento [...] nós não estamos perdidos, isolados, sozinhos, a gente tem bastante ajuda de bastantes pessoas. [...] Sindicato dos Trabalhadores Rurais, na verdade a Cerral também é, ela é mais uma parte que ajuda a gente também. Temos a Coopvida, que é uma cooperativa do grupo dos ecológicos. [...] Daí futuramente nós vamos abrir mercado, a gente vai fazer mercado, vai colocar os produtos no mercado [...] (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

A mudança de paradigma aqui tratada também se dá no âmbito da produção e comercialização do álcool combustível. Como destaca o entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, “nós estamos quebrando paradigma, de um modelo capitalista, um modelo explorador, de um modelo que ditava as regras, que nós deixávamos de produzir, e comprar o álcool no posto de gasolina, de uma multinacional. Não, agora tu tem o álcool aqui”.

Para o entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, a lógica que se busca é da sustentabilidade do desenvolvimento regional, porém diferentemente do esquema convencional. Por isto a ideia construída em Linha Betânia pressupõe a descentralização da produção e do consumo dos combustíveis renováveis na agricultura familiar, por meio da produção em escala local e para o mercado local. Além disso, ela se consolida como uma alternativa à monocultura nessas propriedades rurais, tendo em vista que essa é insustentável em pequena escala, conforme destacado pelos próprios agricultores familiares entrevistados.

De forma geral, o trecho abaixo representa o processo de mudança para uma alternativa mais sustentável:

---

<sup>46</sup> O Cetap é uma organização da sociedade civil com sede em Passo Fundo/RS, que tem a missão de contribuir para a afirmação da agricultura familiar e suas organizações, particularmente atuando na construção da agricultura sustentável com base em princípios agroecológicos. Mais informações disponíveis em: <<http://www.cetap.org.br>>.

Vai mudar porque a gente trabalhava num sistema muito veneno, máquina nas costas, veneno, se comprava muito adubo químico, se comprava muita uréia. Então você, se sobra pouco. É nesse sistema aqui você se torna mais, você agrega mais valor no teu próprio produto com pouca despesa. Porque, você quer ver. A cana você planta uma vez e dura sete/oito anos. E não precisa adubar. Tu viu ali de segundo ano. E está bem no começo agora. Tu vem aqui numa época de fim de ciclo dela tem um canavial que é fora de sério. E isso dá toneladas. Vai dar toneladas. Então você vai, nós também vamos fazer industrialização, o açúcar, isso que eu te dizia lá no fundo, a gente vai produzir, vamos vender, vai agregar mais valor. Na verdade, no começo, assim a gente fica meio desconfiado do negócio, mas depois você vai vendo que isso vale a pena. Mas não pode ter esse projeto e você não pode ficar sem vaca de leite, senão te sobra muita matéria-prima, muito produto para você jogar fora. Se você tem um gado de leite junto daí você aproveita tudo isso. Aí você faz um ciclo do negócio. Você produz a cana, aí você produz o vinhoto, daí o vinhoto vai produzir a comida para o gado, aí você vai ter o leite, aí você vai ter o esterco para fazer o adubo. Aí o adubo vai para a lavoura, para as hortas. Aí você da cana você vai fazer o açúcar mascavo, vai fazer o pé-de-moleque. Aí você vai industrializar outras coisas que vai ser a partir do ano que vem, quando nós vamos implementar ali a agroindústria (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

Como observado pelo entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o projeto em implementação em Linha Betânia se apresenta como uma alternativa de desenvolvimento local, passível de replicação:

Então na realidade o que acontece. Uma coisa que começou meio que local, agora começa a se dar conta que nós estamos realmente com uma fórmula, se quiser, de desenvolvimento local, integrado, endógeno, que pode vir a substituir esse problema da globalização. Para resolver o problema da fixação do homem no campo, os problemas ambientais, os problemas de geração de emprego, renda, melhorar a qualidade de vida, em função de que eles agregam. Não é que eles continuam fornecendo elementos da cadeia produtiva como era o esquema convencional. Eles estão agregando valor a cada uma das fases da cadeia, produto que eles plantam, cana. Só que agora é o seguinte, não é só a cana. Da cana eles estão fazendo o melado, a cachaça, o açúcar mascavo, estão fazendo adubo, alimento para o gado, aumento da produtividade do leite e tão fazendo álcool combustível para redução dos custos, para consumo próprio, não para vender.

[...]

É um esquema alternativo. Não estou dizendo que deva substituir o outro ou não. Mas para o pequeno agricultor é muito mais negócio. É aquela alternativa, ou aquela expectativa que pode ser independente da situação que está aí. Ele pode melhorar a qualidade de vida, pode gerar, deixar a migração para a cidade, que está gerando problema urbano. Nessa altura do jogo muita gente poderia estar voltando. É um problema estratégico do Brasil, porque nós estamos falando de ocupação de território, nós estamos falando de agrobiodiversidade, nós estamos falando, aqui nós estamos falando de cana, no Piauí nós estamos falando de babaçu, no Norte a gente pode falar de dendê.

Além disso, o projeto visa resolver o problema da cadeia produtiva para o pequeno agricultor, como pode ser visto nos trechos a seguir:

se o camarada tem um tratorzinho lá, e ele puder botar o combustível dele no trator, ele está reduzindo o custo dele. Está deixando de comprar insumo. Ele não está vendendo o combustível. E ele, a cooperativa, se ela está produzindo, ela pode botar nos veículos da cooperativa. O caso de Rosário, a prefeitura quer ser sócia da cooperativa, por quê? Para usar o combustível nos veículos. Mas aí tu já está na parte oposta da cadeia produtiva. Tu já está na comercialização. Então, vê bem. O que eu acho que ainda [...] agora é resolver o problema primário da cadeia produtiva. Porque o nosso produtor, de alguma forma, se tu pegar a cadeia como um todo,

100% vendido, 15% vai para o produtor, 23% são insumos, inclusive o dinheiro que vai colocar nisso daí, estou falando de uma maneira geral, 27% para comercialização, e 35% para a agroindustrialização daqueles produtos primários.

Então, é o seguinte, como é que o pequeno produtor, se 23% vai para insumo, ele está ferrado, ele não vai conseguir nem pagar a produção dele. Então ele está deixando de produzir, aí o filho está vindo para a cidade, aí dá um monte de problema. Tudo bem, como é que ele pode aumentar esses 15%, entrando uma parte nos insumos, ao invés de usar insumo dependente, ele faz a fábrica de ração dele, ele faz a fábrica de adubo dele ali, adubo orgânico. Deixa de gastar parte de insumo, por outro lado ele deixa de pegar dinheiro para fazer o negócio, ele começa a agregar valor ao produto primário dele. Ele entra na comercialização fazendo o açúcar mascavo, fazendo o próprio adubo, fazendo agregação de valor ao produto primário dele. Ele pode ter a feirinha de estrada dele, pode fazer uma feira na cidade, entrando numa parte da comercialização. E mais do que isto, na agroindustrialização. Porque eles podem agora tendo a usina, tem vapor, então ele pode fazer uma fábrica de suco, uma fábrica de geléia, pode fazer uma fábrica de um monte de coisa. Quer dizer, então ele entra também na agroindustrialização (E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos).

Quanto à comercialização do álcool produzido na microdestilaria, as normas do setor não permitem a venda direta para o público. Nesse caso, a única possibilidade é o uso entre associados, por exemplo, de cooperativas, órgãos públicos e privados, como uma prefeitura, conforme o artigo 10, da Resolução ANP Nº 12, DE 21.3.2007 – DOU 22.3.2007 – RETIFICADA DOU 23.6.2008<sup>47</sup>, a saber:

No caso de o detentor das instalações estar identificado em forma de grupo fechado de pessoas físicas ou jurídicas, previamente associadas em forma de cooperativa, consórcio ou condomínio, à exceção de condomínio edifício, poderão ser abastecidos na Instalação do Ponto de Abastecimento os equipamentos móveis, veículos automotores terrestres, aeronaves, embarcações ou locomotivas que estejam registrados em nome das pessoas físicas ou jurídicas que o integram e em nome do próprio grupo fechado.

De acordo com Paese e Guzzo (2008), trata-se de distribuir o álcool produzido como mercadoria de troca entre os cooperados. O entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, afirma que “a legislação é complicada [...] pelo seguinte, porque a legislação atende aos interesses do poder. Ponto. Com certeza. O poder econômico é pesado”. O que dificulta mudanças na legislação, apesar das várias propostas em estudo. Entre elas, pode-se falar da proposta de um Selo Biocombustível, apresentada no Projeto de Lei Nº 417/2007 (ANEXO C). Nele, é possível destacar alguns trechos que justificam a proposta para a constituição de um marco regulatório para a produção e distribuição do etanol produzido pela agricultura familiar:

Os biocombustíveis estão na ordem do dia e, diante de fenômenos como o do aquecimento global e da escassez do petróleo, ganham cada vez mais importância no contexto nacional e internacional. Entretanto, para que se assegure o necessário benefício social e ambiental com esses produtos há que se implementar um modelo de produção e distribuição compatível com a inclusão social da maioria dos

<sup>47</sup> Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes\\_anp/2007/mar%C3%A7o/ranp%2012%20-%202007.xml](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2007/mar%C3%A7o/ranp%2012%20-%202007.xml)>. Acesso em: 22 jan. 2009.

produtores rurais, que são agricultores familiares e que, também, permita circuitos alternativos de distribuição que associem eficiência energética e democratização do mercado.

[...]

Tendo como base às experiências em curso na produção de etanol a partir de microdestilarias em várias regiões do país, especialmente no Sul, que se dá em unidades descentralizadas e administradas pelos agricultores, bem como a lógica dos atuais sistemas produtivos desenvolvidos pela agricultura familiar, entendemos que se pode conciliar a produção de alimentos com biocombustíveis, com respeito ao meio ambiente e geração de renda local. Desta forma, os estímulos que o mercado vem apresentando, podem ser canalizados, desde que haja o necessário apoio governamental, numa nova e importante matriz de desenvolvimento sustentável no campo.

[...]

Diante de tais perspectivas, apresentamos a seguir algumas propostas à constituição de um marco regulatório para a produção e distribuição do etanol produzido pela agricultura familiar.

[...]

Entendemos que, além de buscar a produção de combustíveis renováveis, devemos também ter como diretrizes que essa produção seja social, ambiental e economicamente sustentável. Levando em consideração todos esses aspectos, já se pode afirmar que a produção de biocombustíveis assentada em monocultivos não são sustentáveis. Para que possam ser chamados de biocombustíveis é preciso que, no mínimo, sejam produzidos sem degradar o meio ambiente, além de servir para a melhoria de vida das famílias envolvidas.

O tipo de combustível produzido, o álcool<sup>48</sup>, que é alternativo ao petróleo e ao carvão mineral, isto é, trata-se de uma alternativa para reduzir a dependência do petróleo e as emissões de dióxido de carbono, também é destacado no projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia como elemento diferenciado. Como afirma Guimarães (2005, p. 68), “o álcool é um petróleo limpo. Do álcool fazemos borracha, plástico e adubo hidrogenado. Há um estudo do Centro de Pesquisa da Petrobras mostrando que um hectare de cana dá de superávit energético cerca de 4.000 quilos de sulfato de amônia”.

Todavia, não se trata de pensar o álcool como uma *commodity*, e sim como uma alternativa para o pequeno agricultor. Por isso, é importante destacar alguns elementos do projeto de microdestilaria de álcool do geólogo e produtor rural Marcello Guimarães, que foi escolhido como modelo para Linha Betânia, tendo em vista que a microdestilaria implantada pelo geólogo em sua propriedade, em Minas Gerais, permite a produção de álcool fora da monocultura, sem grande usina.

Guimarães propôs, em 1993, o Programa Nacional Integrado de Álcool e Leite (PRONAL), um projeto que até então não foi implementado, - em virtude de que quando foi proposto já tinha um decreto anterior sobre microdestilaria que havia sido vetado, com isso, não é possível vender álcool, ou seja, é proibido o produtor vender álcool produzido em

---

<sup>48</sup> Como é chamado popularmente o etanol, ou álcool etílico, que é obtido por meio da fermentação dos açúcares, método mais utilizado no Brasil, que utiliza a cana-de-açúcar para obter os açúcares que dão origem ao etanol.

pequena escala de forma direta ao público. De acordo com Guimarães (2005, p. 68), o PRONAL é um projeto para produção integrada de álcool e leite, usando tecnologia simples e acessível a pequenos produtores rurais, algo em torno de “dois a quatro hectares de cana, e um hectare de floresta plantada”.

A produção de cana nessas propriedades é integrada à produção de alimentos, isto é, mantêm-se as áreas de produção de alimentos, o que evita a falta de grãos e, conseqüente, aumento de preços dos alimentos, causa de aumento da pobreza mundial nos últimos tempos, supostamente atrelada à troca do combustível tradicional por biocombustíveis mundo afora.

Outro aspecto do projeto que o geólogo Marcello Guimarães pensou é a utilização de lenha para alimentar a caldeira da microdestilaria plantada naquilo que ele chama de florestas superdensas, isto é, ao invés de plantar 1.500 árvores por hectare, planta-se 20.000 árvores, ver Figura 10. No trecho a seguir o autor compartilha sua experiência com o cultivo de uma floresta superdensa em sua propriedade:

em vez de plantar uma floresta com 1.500 árvores por hectare (que é o padrão que está por aí), esperar seis anos para dar o primeiro corte, fiz uma florestinha, com 20.000 árvores por hectare, e me propus a cortá-la a cada ano. Agora, experiência feita, a floresta está plantada, e com um ano já estava com cinco metros. Fiz o primeiro corte com um ano e, agora, depois de três meses, ela já está com quatro metros de altura. Depois vou poder dar o segundo, o terceiro corte, etc. Essa madeira foi para a caldeira. A cinza retornou à florestinha com seus nutrientes (GUIMARÃES, 2005, p. 79)

Em muitas usinas, o bagaço da cana é utilizado nessa queima, porém, na concepção do geólogo, adotada em Linha Betânia, o bagaço da cana tem outro aproveitamento que não a queima. Ele serve para alimentar o gado, adubar, fazer cobertura para proteger o solo, ver Figura 11, entre outros. Pois, são bases deste processo:

- jamais queimar a cobertura restante da lavoura de cana-de-açúcar;
- proteção do solo, através de cobertura de palha, bagaço, esterco bovino e plantas de cobertura;
- praticar o menor número possível de atividades de movimentação do solo;
- reestruturação do solo a partir da atividade biológica e da incorporação de matéria orgânica, através do bagaço, ponta e palha da cana-de-açúcar;
- consórcios com plantas de utilização humana e animal nas entre linhas da cana-de-açúcar, assim como plantas de cobertura capazes de reciclar nutrientes do solo;
- utilizar espaçamentos no plantio, nunca menor que 1,3 m entre linhas, para possibilitar estes consórcios.



**Figura 10 – Floresta superdensa de eucaliptos com um ano em Linha Betânia para abastecer a caldeira da microdestilaria**



**Figura 11 – Aproveitamentos da palha da cana**

Fonte: Programa Luz para Todos/RS (2007).

Trata-se de um período de transição do paradigma do petróleo para o paradigma da biomassa, de uma matriz energética predominantemente de combustíveis fósseis, para uma nova matriz com predomínio da biomassa, fato destacado pelos entrevistados, mais fortemente pelo entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, representado nos trechos a seguir:

A era da biomassa é uma era que está começando agora, ela está no início. E ela só pode, na realidade, o forte é o país tropical, e quais são os países tropicais: tem o Brasil, tu tem a África, que tem deserto, e tu tem a Austrália, que tem deserto. É o

Brasil, não tem. [...] agora a execução passa pela estrutura de poder, pela vontade política, passa pelo um monte de coisa, então aí é complicado.

[...]

Mas é o começo da mudança. É o começo da mudança, sem dúvida nenhuma. E essa mudança se transforma no seguinte: é uma nova era que está começando chamada era da biomassa, era do país tropical, era pós-petróleo, pós-revolução verde, em que tudo vai ter que mudar. Estão aí os problemas que nós estamos vivendo, fruto do paradigma que nós estamos vivendo, o paradigma cartesiano. A escola ainda está no pensamento cartesiano, falar em pensamento complexo, pensamento sistêmico, não vai longe, falar de Piaget, Paulo Freire.

[...]

O problema, para tu entender o desenvolvimento local, porque tu tem muita bibliografia, muito livro, mas eu acho que tu tem que entender o desenvolvimento local como o desenvolvimento humano. O autodesenvolvimento. Veja bem. Aqui tu tem a mudança de paradigma. No paradigma convencional a criança deve ser ensinada, quando na realidade ela aprende. Se ele aprende, porque ele tem que ser ensinado. Está no o quê vai ser ensinado. Então o conteúdo do ensinamento é importante, a escola que vem da revolução industrial, que vem da revolução verde, que vem do esquema tradicional, da física clássica, do sistema cartesiano, tende a reproduzir o modelo que está aí, quando na realidade a biomassa rompe com esse ciclo. Tem que ser um modelo que nunca ninguém, porque ninguém tem esse desenvolvimento.

Para Guimarães (2005, p. 65-6, grifos do autor),

[a] característica principal da biomassa é que ela é descentralizada. Então, eu digo que nós estamos vivendo o início de uma nova era, onde a **energia conduz a um processo democratizante**; a energia da biomassa é a única energia (e ela é inexoravelmente o futuro) que leva a um novo modelo político, descentralizado. Nós podemos produzir álcool ou floresta energética em qualquer parte do trópico, especialmente no **Brasil**, porque no trópico, a principal característica é a abundância de sol, esse reator nuclear a fusão limpo e sem perigo para nós, pois está a 145 milhões de km da terra. Mas além do sol é preciso ter água; além da água é preciso ter solo. E é preciso, principalmente, ter extensão geográfica, e ter unidade política.

Então, a proposta da biomassa, descentralizada, eu acho que é a proposta mais estratégica para [se] caminhar para um **Brasil soberano** porque ela leva a uma ocupação do território. Nós podemos produzir biomassa no Acre, em Roraima, no Rio Grande do Sul, em qualquer estado do Nordeste, de uma forma descentralizada. A descentralização é tal que onde tem dois hectares de cana se pode fazer álcool. E produz leite, carne e tem adubo orgânico.

[...]

Com essa visão de energia descentralizada, democratizante, nós temos que ter essas forças de coesão. Felizmente a energia da biomassa, além de ter esse germe da democratização, tem duas vantagens fundamentais: **primeiro ela não tem uma economia de escala**. Não adianta fazer *plantations* com a biomassa. Quem tenta ou está tentando, vai levar porretada lá na frente. Pode ser que eu esteja enganado, mas acredito que ela não tenha uma economia de escala. A microusina com que eu trabalho na minha roça produz álcool a 50 ou 55 centavos de real por litro. Não tem uma grande usina que produza nesse preço. E tudo com mão-de-obra braçal e tração animal. Em qualquer lugar do Brasil você pode produzir álcool a esse preço: de 50 a 70 centavos por litro. Em segundo lugar, além de ela ter **a deseconomia de escala**, ela tem um fator moderno muito mais importante. **Ela tem desecologia de escala**. Se você aumenta a área plantada, aumenta também os problemas. Todos os problemas ambientais relacionados com a monocultura (GUIMARÃES, 2005, p. 66-7, grifos do autor).

Em suma, o debate acerca de uma nova visão de mundo pressupõe mudança no processo educacional dos cidadãos, numa perspectiva de se desenvolver um novo paradigma, “um novo paradigma de relação com a natureza, de produção e de consumo”, como afirma



Boff (2007, s/p). Possibilidade que se concretiza no processo de transição do paradigma do petróleo para o paradigma da biomassa. Esse último, com potencialidade de ser um processo democratizante, por meio da ocupação do território de forma descentralizada.

Nesse sentido, pode-se dizer que processo de implementação do projeto de desenvolvimento local procurou ter uma postura informativa e educativa, com o objetivo de dar autonomia ao grupo beneficiário de agir em seu próprio benefício, modificando suas condições de vida por meio de um novo projeto. O que demanda uma nova relação Estado/sociedade civil, como percebida nas relações entre os diferentes atores envolvidos com o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia.

## 7.5 MUDANÇAS INICIAIS PERCEBIDAS EM LINHA BETÂNIA

“Tudo na Betânia está começando”, recorda o entrevistado E2, da Creral, o que significa que querer avaliar os resultados é algo bastante precipitado, já que os frutos serão colhidos, no nosso entendimento, de forma mais concreta, nos próximos anos. Dessa forma, o presente trabalho não tem esta intenção, porém, não poderíamos deixar de considerar algumas mudanças já percebidas pelos entrevistados desde os debates acerca da concepção e da implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia.

O entrevistado E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia, corrobora esse entendimento, ao afirmar que: “na verdade a gente está começando agora. Está apenas começando. Agora só está feita a usina de álcool, cachaça, e derivados, os produtos prontos para o gado, adubo orgânico, vinhoto, bagaço, a ponta de cana [...]. Agora se tu vier ano que vem, já vai estar bem mais organizado”.

Trata-se de um processo de aprendizado para todos. E está servindo como ensinamento para outras experiências, e vice-versa, a julgar pela afirmação do entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, “esse processo, por isso que eu digo, é um processo em construção, isso é algo que está sendo trabalhado ainda, qualificado e melhorado, através dos avanços que se está tendo com outras experiências novas aí, que estão sendo construídas agora”. O que demonstra que o processo de implementação em Linha Betânia foi um projeto piloto para todos os envolvidos. Sendo responsável por uma primeira mudança significativa, a nosso ver, em Linha Betânia – a vontade de mudar, um despertar para a mudança.

Portanto, primeiramente, podemos mencionar a mudança na autoestima das famílias de Linha Betânia, o que permite que eles avancem em seu processo de mudança, buscando alternativas que melhorem a sua condição de vida. Isto foi perceptível e, podemos afirmar, possibilitou entender o que um processo de implementação com características de baixo para cima, com a participação e o envolvimento da maioria pode significar na vida dessas pessoas. O que possivelmente estava ali, latente, desabrochou tendo em vista as condições propiciadas pelo pessoal das Ações Integradas e da Creral para a participação e o protagonismo desses atores.

A elevação da autoestima do pessoal, desde o início da chegada do Programa Luz para Todos, é percebida no seguinte trecho da fala do entrevistado E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia, ao avaliar o processo de implementação do projeto na comunidade:

A gente avalia que foi bom, até porque deu mais incentivo, deu mais ânimo para o pessoal, para o lugar, para nós inclusive, porque muita gente tava pensando de ir embora. Mas no fim você deixa de ir embora. Você deixa de ir para a cidade, porque aí você vai lá e você disputa emprego com aquele povo que está lá. Assim você está produzindo para alimentar aquele povo. Então a gente fica com uma autoestima. Se sente bem. Inclusive alavancou o lugar aqui. [...] foi bom, foi bom, foi bem positivo. Cada vez vai ficar melhor. Vai ficar cada vez melhor.

Um reflexo dessa mudança pode ser visualmente percebido nas novas construções e reformas das casas dos agricultores da região, realizadas por meio de outro programa do Governo Federal. Segundo o entrevistado E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia, com os investimentos realizados após a chegada do Programa Luz para Todos e das Ações Integradas, ou seja, um marco em Linha Betânia, houve uma mudança de postura em relação à região, o pessoal começou a valorizá-la mais e a se valorizar. Por isso, para o mesmo entrevistado, as mudanças são várias, até mesmo nesse setor de construção de casas, como pode ser visto em sua fala a seguir:

Até porque só se tinha casa velha, outro programa que ajudou muito foi habitação do governo [...] Essa aqui [referindo a sua casa construída recentemente] é do programa. Do meu irmão é do programa. Tem uma que estão construindo bem na estrada, não sei se tu viu ali em cima, uma branquinha. É outra. Tem mais umas reformas. Têm vários, têm várias. Te digo, se não fosse esse programa, esses programas, eu não sei o que seria desse interior. Não sei o que seria, acho que o pessoal já tava tudo indo embora, eu acho (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

Algumas adversidades encontradas no local são mencionadas pelo entrevistado E2, da Creral:

Na maior parte do tempo a mão-de-obra era ociosa [...] plantar milho, feijão etc. ocupa a mão-de-obra num determinado tempo do ano. Com o tempo ocioso, essas pessoas acabam se acomodando. Como é uma comunidade bem distante de todos os centros, Sananduva, Erechim [...]. Até Sananduva são 30km, então é uma dificuldade chegar até a sede. Para eles é tudo complicado. Por isso que

desenvolvimento para eles é uma coisa que está bem atrasada em relação a outras comunidades do mesmo município. O pessoal da prefeitura não dá muita atenção às estradas [...]. É muito complicado estudar em função da distância. É um povo que a administração municipal não investe, porque é um povo que não dá retorno [...]. E nós escolhemos a Betânia exatamente por isso.

Diante desse contexto, é que o entrevistado E6, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos defende que o processo realizado em Linha Betânia é um exemplo, já que

foi feito em quatro meses [período de construção da microdestilaria], isso é pior ainda, foi feito com o auxílio de R\$ 47.000,00 da Eletrosul. O resto foi sacrifício da Creral, foi sacrifício [do diretor da Creral, responsável pelo projeto em Linha Betânia, do líder de Linha Betânia e do funcionário da Creral, que acompanha a produção da microdestilaria]. O [último] é fantástico, fantástico. Tentaram conseguir apoio dos prefeitos, não conseguiram nada.

Isto significa que aos poucos essas adversidades vão sendo contornadas, com os meios e recursos que se tem. O entrevistado E1, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, descreve o sentimento de mudança que vem crescendo entre as famílias de Linha Betânia:

Quando ia se imaginar que ia ter uma micro lá em Betânia. Bom, tinha gente que chorava quando viu aquilo construído. Isto não passava na cabeça, isso foi uma mudança na cabeça deles, imagina [...]. Foi uma mudança brutal, só chegar a luz elétrica já foi. Uma agroindústria. Perspectiva de crescimento. Teu filho vai poder trabalhar ali. Pô, a volta da cidade. Qualidade de vida vai estar ali, vai ter uma internet, tu vai ter acesso ao mundo dali.

E ainda acrescenta, “é isto que se quer, que tu não dependa mais de comprar o teu álcool do posto, teu óleo combustível. Não dependa mais de comprar alimentos, tu vai ter ali o teu alimento. Tu vai ter ali o adubo orgânico etc.”.

Outro aspecto observado nesse processo é a melhoria nas condições de higiene na fabricação de produtos como o queijo, o açúcar mascavo, entre outros, além disso, as famílias estão buscando informação e melhorando a forma de produzir.

No último caso, destaca-se a opção pela produção de hortifrutigranjeiros orgânicos feito por pelo menos dez famílias, como já foi abordado anteriormente, e é ressaltado no seguinte trecho:

O que vai acontecer com esse projeto da microdestilaria também surgiu agora a parte ecológica da gente fazer feira. Na verdade, esse negócio vai ajudar na microdestilaria, porque antes a gente ia ficar só com os produtos da microdestilaria, a cana e o álcool, o vinhoto, o alimento para o gado, essa coisa. Mas agora a gente vai fazer feira. Ela vai ficar completa. Vai ficar um ciclo completo. A gente vai industrializar açúcar e além de produzir, tu vai vender, nós vamos vender. Nós vamos vender direto. Nós vamos fazer um ciclo completo (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

No final do mês outubro de 2008, esse grupo participou em conjunto, pela primeira vez, de uma feira ecológica, em Vacaria/RS, e estava muito animado com as perspectivas que estavam se abrindo no que se refere à comercialização de sua produção de orgânicos.

Fechando um ciclo de desenvolvimento, de mudanças para a região, representado nos trechos a seguir:

Daí agora a gente usa o álcool, a gente, além do álcool, também tem uma comida para o gado. Quer dizer, pega uma época bem braba de inverno, uma época bem difícil. No começo os pastos ainda não estão vindo, aí você tem o bagaço da cana, o vinhoto. E gostam. Queria que tu visse. Inclusive dá para usar para adubo. O que sobra dá para largar na lavoura e usar para adubo. A gente também faz adubo orgânico agora para usar na horta. A gente faz compostagem com o bagaço e o com esterco. A gente faz mistura aquilo e faz uma compostagem que vai ajudar bastante nessa parte dos hortigranjeiros. [...]

Para nós, a gente tem saudade de quando a cana estava pronta, dá saudade para o bicharedo, para o trato, dar para o gado. Vai ficar parado até abril, com cana. Mas depois vai funcionar com o suco. A gente tem outros projetos, agora, se encaixando junto. Talvez vai ser o suco de laranja, talvez a gente vai se envolver também com o plantio de laranja, mas aí já tem outras pessoas, outras famílias vão aderir também. Eles vão, vai ter o projeto do suco de uva. Então praticamente ela [a microdestilaria], a partir do ano que vem, não vai ficar parada.

[...]

Tem bastante hectare de cana hoje já aqui. A partir do ano que vem para funcionar na usina ali eu acho que já tem uns sete, oito hectares de cana, dez até. Entre todo o pessoal. É que a capacidade dela na verdade não é para muito. É mais 10, 12 hectares de cana. Talvez com a industrialização do açúcar vá para uns 15. [...] Ela vai ter dois setores de funcionamento. Ela vai funcionar o álcool e o açúcar, junto. E ela pode funcionar também o álcool e a cachaça, junto, tem como você fazer funcionar as duas coisas juntas (E3, agricultor familiar e líder de Linha Betânia).

[...] a questão do gado de leite também não era coisa tradicional. O pessoal tinha lá para fazer um queijinho e tal, mas ter o leite para vender é uma coisa nova. O [um dos agricultores] construiu o estábulo lá para as vacas. Está melhorando a genética dos animais dele agora. Tudo é um processo inicial agora. Então vai sobrar, a princípio está sobrando bagaço, que vai ser utilizado como adubo orgânico, enfim, esse processo aí. Então foi feito tudo pensando a cadeia como um todo (E2, da Cereal).

Apesar de todas as adversidades, a oportunidade de se desenvolver está ali, na própria localidade, que aos poucos vai se organizando e acreditando em seu potencial de ação, na concretização de um projeto que melhore as suas condições de vida.

## 8 CONCLUSÕES

*Às pessoas e organizações que pretendam participar e se envolver na nobre tarefa de enfrentar a fome, a pobreza e promover o desenvolvimento sustentado de comunidades, usando a energia elétrica como vetor de indução desses processos e recorrendo a estratégia de Ações Integradas para consolidá-los, uma última recomendação: cuidem de registrar e divulgar suas próprias experiências, com sucessos e fracassos, pois a principal lição aprendida neste processo é a de que ainda há muito o que aprender!*  
(BRASIL, 2005<sup>2</sup>a, p. 22).

Como visto inicialmente, o presente trabalho se dá num contexto em que o papel do Estado e suas ações por meio de políticas públicas são marcados pela descentralização e participação social. Nesse sentido, buscou-se analisar o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado por um programa do Governo Federal, qual seja, as Ações Integradas do Programa Luz para Todos, concentrando sua análise na participação e no protagonismo dos atores envolvidos com o processo.

Observou-se que as Ações Integradas do Programa Luz para Todos têm seu plano de ação baseado numa gestão descentralizada e participativa, o que inclui o respeito à comunidade que está sendo atendida, algo verificado no processo desenvolvido em Linha Betânia. Um aspecto representativo dessa gestão concerne à parceria que foi formada entre diferentes atores, estatais e não-estatais, que se envolveram com a implementação do projeto, entre eles, as famílias de pequenos agricultores beneficiadas; a Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda. (Crerel), organização social representante dessas famílias e parceira do Programa Luz para Todos; e os agentes das Ações Integradas do Programa, entre eles, dois consultores da parceira do Programa com o PNUD; além, de forma indireta, de atores como Coopvida, Cetap, sindicato dos trabalhadores rurais, comunidades do entorno, e outras cooperativas da região.

Isto evidencia que o combate à pobreza rural demanda esforços integrados de atores estatais e não-estatais, arranjo fundamental para o êxito da implementação do projeto em Linha Betânia, em que foi possível observar sinergias entre os atores envolvidos, tendo-se um processo caracterizado pela parceria, participação e solidariedade em direção a um movimento de mudança protagonizado pela ação dos principais atores envolvidos.

Com relação às famílias de Linha Betânia, verificou-se um processo de amadurecimento no que tange à participação destas no processo de implementação do projeto de desenvolvimento local, já que inicialmente havia um sentimento de desconfiança e falta de esperança, apesar de que muitos acreditaram e apostaram no projeto, sobretudo a liderança local de Linha Betânia. Algo que, com o passar do tempo, conforme o projeto foi se concretizando, foi diminuindo, gerando um sentimento de esperança, e até mesmo de ansiedade em querer ver as coisas acontecendo, conseqüentemente, mais famílias se envolveram diretamente no processo. Pode-se dizer que este propiciou que essas famílias voltassem a acreditar em si mesmas, na sua capacidade de realizar coisas, mesmo frente a algumas adversidades presentes na região.

Então, de um grupo de três a quatro famílias, que foram as que se envolveram mais diretamente no início do processo, passou para um grupo de dez famílias, num período aproximado de dois anos. Mas há que se observar que este fato não se deve apenas à desesperança das famílias, haja vista que é característico dessa região famílias composta apenas por pessoas de idade avançada, não possuindo mão-de-obra para plantar a cana e nem mesmo para ajudar na microdestilaria e na agroindústria, impossibilitando a participação destas. Situação que retrata a situação fruto do êxodo rural, em que a juventude deixa o campo em busca de oportunidades na cidade.

Ainda no que concerne à dimensão participação e envolvimento dos diferentes atores na base do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia, pôde-se perceber a presença de um processo de educação participativa, em que é possível verificar a busca por desenvolver a autonomia de ação das famílias envolvidas. Ou seja, fundamentalmente o processo constitui-se de um trabalho que buscou que o agente externo tivesse um papel educativo, aumentando as chances de o projeto ser exitoso devido à autonomia de ação dos sujeitos em sua própria transformação, de agir em seu próprio benefício, modificando suas condições de vida por meio de um novo projeto.

Projeto este que buscava uma nova visão de mundo, numa perspectiva de se desenvolver um novo paradigma, uma nova relação com a natureza, a produção e o consumo, isto é, do paradigma do petróleo para o paradigma da biomassa. Este último, com potencialidade de ser um processo democratizante, por meio da ocupação do território de forma descentralizada. Já que tal projeto busca a sustentabilidade do desenvolvimento regional, por meio da descentralização da produção e do consumo dos combustíveis renováveis na agricultura familiar, por meio da produção em escala local e para o mercado

local. Além disso, ele se consolida como uma alternativa à monocultura nessas propriedades rurais, ou seja, uma alternativa para o pequeno produtor fora da monocultura.

Todavia, para que, sem diminuir a importância da melhoria em aspectos qualitativos da vida das famílias da região, bem como diminuir os gastos com os insumos petrodependentes, as famílias possam ter retorno com a venda do álcool combustível, a proibição da comercialização do álcool produzido na microdestilaria precisa ser revista. Já há debates envolvendo cooperativas e movimentos sociais na busca de alterar tal proibição, mas por enquanto nada concreto foi verificado.

Destaca-se ainda neste processo que a Creral representou os interesses dos pequenos agricultores da região de Linha Betânia na concepção e implementação do projeto, bem como propiciou espaço para o diálogo destes com a equipe das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, facilitando o processo de tomada de decisão local. Algo que pode ser atribuído a maneira como a Creral conduziu o processo e aos agentes do Programa envolvidos, que tinham claras as finalidades e perspectivas do Programa, agindo e defendendo, de forma geral, um novo paradigma societal, com uma postura crítica. Adicionado a isso, havia um grupo de famílias de agricultores ávido por melhores condições de vida.

Todavia, em relação à rede de parceiros estabelecida para o processo, pode-se dizer que, no que se refere aos ideais das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, de firmar ações intersetoriais e intergovernamentais, faltou uma maior articulação de modo a formar parcerias nos diferentes níveis de governo e diferentes setores. Ou seja, o projeto de desenvolvimento local implementado em Linha Betânia não encontrou respaldo da esfera municipal, principalmente na primeira etapa, o que leva a concluir que é necessária uma maior articulação dos atores já envolvidos, a fim de ampliar os esforços na implementação do projeto.

Ainda, no que diz respeito à construção das redes de atores, fruto da experiência do Programa, foi detectado que sem o envolvimento dos parceiros que estão atuando no campo, a exemplo das concessionárias, prefeituras, INCRA, nos casos de assentamentos, FUNAI, de comunidades indígenas, entre outros, o Programa não terá capilaridade suficiente, tão pouco será possível sustentar às dinâmicas de desenvolvimento inicialmente apoiadas. Dessa forma, corroborando a importância dos atores locais envolvidos, tais como agentes multiplicadores, lideranças e concessionárias/cooperativas de eletrificação rural, comprometidos com a parceria.

Diante disso, a Creral, sendo uma cooperativa de eletrificação rural, além de ter em vista sua forma de gestão participativa e democrática, foi uma facilitadora e mesmo uma

alavancadora do processo com a presença de elementos característicos de um processo de implementação de políticas de baixo para cima (*bottom-up*), como observado em Linha Betânia.

Sobre a liderança assumida no âmbito do processo de implementação do projeto em Linha Betânia, foi percebida como fundamental, porém, não teve características de dominação e/ou centralização, permitindo que a organização social presente em Linha Betânia fosse destacada como diferencial no processo de implementação lá operacionalizado, já que o líder de Linha Betânia, bem como as demais lideranças, não criaram uma relação de dependência. Ao mesmo tempo, o líder de Linha Betânia foi exemplo pelo engajamento e comprometimento com o processo, além da capacidade de aprendizagem, trazendo e compartilhando informação e conhecimento com o grupo de famílias envolvidas.

Nesse sentido, destaca-se que o empoderamento buscado durante o processo de implementação do projeto em Linha Betânia deu-se mais no sentido de elevar a autoestima e a confiança das pessoas, além de buscar informações a partir de outras experiências, tais como a da Cooperbio com a produção de etanol pela agricultura familiar e, principalmente, a visita realizada na propriedade do geólogo e produtor rural Marcello Guimarães, em Minas Gerais, que fundamentou o projeto desenvolvido em Linha Betânia, sem a qual, acredita-se, teria tornado mais difícil a concepção e implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia.

O processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia se caracterizou pelo tipo de execução indireta, conforme definições presente no Plano de Ações Integradas, em que a execução compreendeu menor envolvimento da equipe de Ações Integradas do Programa Luz para Todos com a comunidade, se comparado aos tipos de execução experimental e direta, destacando-se o papel assumido pela Creral, com o apoio das famílias de Linha Betânia, no processo de mobilização local e participação.

Sendo assim, considerando o relevante papel desempenhado pela Creral, reforça-se a importância de investir em ações que envolvam concessionárias e cooperativas de eletrificação rural, percebidas como importantes atores para a implementação da estratégia de Ações Integradas do Programa Luz para Todos. Tal situação pode se dar pelo fato da proximidade entre os atores supracitados e as comunidades beneficiadas.

A ação dos atores e a valorização das potencialidades locais foram percebidas como estratégias fundamentais para o êxito de políticas públicas de desenvolvimento, e que por isso estas precisam ser concebidas nessa escala, de forma coletiva, e não planejadas de forma centralizada e implementadas impositivamente. Ou seja, reconhece-se que esses atores são



sujeitos capazes de ação coletiva. Essa noção, presente naquilo que acredita e declara as Ações Integradas do Programa Luz para Todos, pôde ser percebida no processo de implementação.

Ademais, a implementação de um projeto de desenvolvimento local, tal como o promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para Todos em Linha Betânia, não pode se dar de forma unidirecional, hierarquizada, e sim, exige, para seu êxito, uma abordagem dialógica, por meio de relações de negociação permanente entre os atores envolvidos na base, para o atingimento dos objetivos do projeto.

Diante dessas constatações, acredita-se que uma das frentes de ações a ser buscada pelo Estado deve ser de promover e apoiar o desenvolvimento de localidades rurais, por meio de políticas públicas, haja vista que com isso é possível criar alternativas para a melhoria das condições de vida dos pequenos agricultores, além de evitar o êxodo rural e, até mesmo, possibilitar condições para que pessoas retornem ao campo, deixando as cidades nas quais vivem de forma precária. Sem, no entanto, desconsiderar a capacidade de agência do homem no processo de intervenção para o desenvolvimento.

Em suma, o desenvolvimento local só pode acontecer e ter impacto transformador dentro de um contexto que assegure a participação dos diversos atores na tomada de decisão e na implementação das políticas.

Uma das lições aprendidas pelas Ações Integradas do Programa durante experiências de implementação é que atividades relacionadas às Ações Integradas sejam sincronizadas com o cronograma de eletrificação, ou seja, que iniciem antes mesmo das obras de eletrificação de modo que a comunidade a ser atendida já seja preparada, dando continuidade durante e depois da chegada da energia elétrica. Tal situação facilita o processo de implementação das Ações Integradas, que pode ser mais facilmente alcançada com a parceria efetiva das concessionárias e cooperativas de eletrificação rural envolvidas no processo de Ações Integradas, como no caso em estudo, em que a Cveral teve papel fundamental para o êxito da implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia.

Outro elemento diz respeito à participação das áreas de responsabilidade social das concessionárias e cooperativas de eletrificação rural e das empresas do sistema Eletrobrás, de modo a dar capilaridade às intervenções do Programa, bem como sustentabilidade aos projetos, papel desempenhado pela Cveral e Eletrosul no processo realizado em Linha Betânia.

Todavia, observa-se que no caso do processo de implementação do projeto de desenvolvimento local promovido e apoiado pelas Ações Integradas do Programa Luz para

Todos em Linha Betânia, a participação e o protagonismo dos atores locais têm limitações, pois há outros elementos que os tolhem. Dentre eles, a falta de informação e conhecimento, a falta de interesse e o comodismo de algumas famílias e demais atores envolvidos, bem como uma educação que enfatiza a passividade do homem, instalando relações de dominação que levam à exclusão.

Diante disso, destaca-se a importância de que processos como o estudado no presente trabalho não tenham apenas discursos de participação, sem de fato atender às expectativas dos atores envolvidos. Ressaltando que o empoderamento deve se dar por meio da educação, uma educação libertadora, em que seja possível compreender a realidade de forma crítica.

O presente estudo tem como limitação ver o processo de implementação do projeto de desenvolvimento local em Linha Betânia *a posteriori*, e, num período de espaço e tempo, pois, com base na perspectiva orientada ao ator, esse processo é contínuo e construído socialmente, e vai além dos marcos de tempo e espaço dos programas. Como o processo de implementação analisado é recente, restrito aos dois primeiros anos, e não tendo sido concluído ainda, as considerações só podem ser preliminares.

Analisar o impacto das Ações Integradas sobre o desenvolvimento das localidades beneficiadas representa uma possibilidade para outros estudos. Com destaque para uma perspectiva de análise que verifique a sustentabilidade do projeto de desenvolvimento local inicialmente apoiado pelas Ações Integradas, e quais atores permaneceram na sustentação desse processo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Orgs.). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002, p. 113-128. Disponível em: <[http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos\\_cientificos/2002/Desenvolvimento\\_Rural.pdf](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2002/Desenvolvimento_Rural.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2009.
- ALENCAR, E. **Intervenção tutorial ou participativa?** Cadernos de Administração Rural, Lavras, v. 2, n. 1, p. 23-43, jan./jun.1990.
- ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional**. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- AMARAL, Volmir Ribeiro. COOPERCANA: um símbolo de persistência e esperança. In: ORTIZ, Lúcia (Org.). **Construindo a soberania energética e alimentar: experiências autônomas de produção de combustíveis renováveis na agricultura familiar e de enfrentamento do agronegócio da energia**. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2007, p. 25-41. Disponível em: <<http://www.natbrasil.org.br/Docs/publicacoes/cartilhaabaixa.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2008.
- BARRETT, Susan. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, May 2004.
- BARTH, Jutta; BROSE, Markus. **Participação e desenvolvimento local: balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- BOFF, Leonardo. **Olhar longe para frente**. 2007. Disponível em: <[http://www.verdestrigos.org/sitenovo/site/cronica\\_ver.asp?id=1263](http://www.verdestrigos.org/sitenovo/site/cronica_ver.asp?id=1263)>. Acesso em: 14 jan. 2008.
- BORGES, Claudia M. B. *et al.* Avaliação em Políticas de Desenvolvimento Local. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador: UFBA, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2008.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Lições Aprendidas**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/programs\\_display.do?chn=9673&pag=6220](http://www.mme.gov.br/programs_display.do?chn=9673&pag=6220)>. Acesso em: 20 dez. 2007. [2005?a]

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Planos de Ações Integradas**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/programs\\_display.do?chn=9673&pag=6220](http://www.mme.gov.br/programs_display.do?chn=9673&pag=6220)>. Acesso em: 20 dez. 2007. [2005?b]

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Relatório Final de Atividades**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/programs\\_display.do?chn=9673&pag=6220](http://www.mme.gov.br/programs_display.do?chn=9673&pag=6220)>. Acesso em: 20 dez. 2007. [2005?c]

BUARQUE, Sérgio. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: PCT – INCRA/IICA, 1999.

CALLIARI, R. O.; ALENCAR, E.; AMÂNCIO, Robson. Pedagogia da alternância e desenvolvimento local. Organizações Rurais e Agroindustriais: Revista de Administração da UFLA, Lavras - MG, v. 4, n. 2, 2002.

CARVALHO, Silvio Souto Maior T. de; ALLOUFA, Jomária Mata de Lima. Políticas Públicas: uma análise do Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) no município de Canguaretama/RN. In: TINOCO, Dinah dos Santos (Org.). **Ação pública, organizações e políticas públicas**. Natal: EDUFRN, 2007, p. 83-108.

DAGNINO, Renato *et al.* **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2008.

DANIEL, Maria G. Participação Associativa, Cultura Política e Desigualdade Social: o caso da Nova Santa Marta/RS. In: **II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 2007, Florianópolis: UFSC/Brasil Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, 2007.

DEPONTI, C. M. O processo de desenvolvimento rural à luz da perspectiva orientada ao ator: o caso da extensão rural brasileira. In: **VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural**, 2006. Disponível em: <[www.alasru.org/cdaldasru2006/15%20GT%20Cidonea%20Machado%20Deponti.pdf](http://www.alasru.org/cdaldasru2006/15%20GT%20Cidonea%20Machado%20Deponti.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

DIAS, Fabiano Antônio *et al.*. Planejamento e desenvolvimento local de uma comunidade rural. In: **I Congresso Internacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar**. São Luiz Gonzaga, 2005. p. 1122-1131.

DOWBOR, Ladislau. Cidadania e Desenvolvimento Local: renegociando o conceito de desenvolvimento local. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador: UFBA, 2006.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**. Vol. III. São Paulo: Vozes, 2003

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?** São Paulo: Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1995.

FERRARINI, Adriane Vieira. **Pobreza**: a possibilidade de construção de políticas emancipatórias. 195 f. Tese (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FISCHER, Tania. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – Introdução a uma agenda. In: Tânia Fisher. (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e poderes Locais**: Marcos Teóricos e Avaliação. I ed. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, p.12-32.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 9-37.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 27-68.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. N. 21 – junho 2000, p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html>>. Acesso em: 13 dez. 2008.

FROEHLICH, José Marcos. O ‘local’ na atribuição de sentido ao desenvolvimento. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES. n. 94., maio/dez. 1998, p. 87-96. Disponível em: <[www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/94/jose\\_marcos.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/94/jose_marcos.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2009.

GADREY, Jean; JANY-CATRICE, Florence. **Os novos indicadores de riqueza**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2006.

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

GOULART, S. **Sobre a interferência da produção científica e tecnológica da universidade no desenvolvimento local**: o caso da Ciência da Computação. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

GUIMARÃES, Marcello. Autodesenvolvimento e Biomassa. In: **Projeto Brasil Trabalhista**: caderno 3. Partido Democrático Trabalhista, PDT. Rio de Janeiro: Quartet, 2005, p. 61-82. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/fea/ortega/MarcelloMello/Projeto%20BRASIL%20Trabalhista.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2008.

INFORMATIVO LUZ PARA TODOS. **Informativo do Programa Luz para Todos no RS**. Ano 2, nº 5, Jul./Ago., 2007. Disponível em: <<http://200.198.213.102/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 14 fev. 2009.

MENEZES, Lizete Teles de. Luz para Todos possibilita a experiência do consumo. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 mai. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=4402](http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=4402)>. Acesso em: 30 Ago. 2008.

JARA, Carlos J. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local**: Um processo em Construção. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura: Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco - SEPLAN, 1998. Disponível em: <<http://www.permear.org.br/infoteca/desenvolvimento-local>>. Acesso em: 27 jan. 2009.

JUCÁ, Walmar Isacksson. Apresentação. In: JARA, Carlos J. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local**: Um processo em Construção. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura: Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco - SEPLAN, 1998, p. 7-8. Disponível em: <<http://www.permear.org.br/infoteca/desenvolvimento-local>>. Acesso em: 27 jan. 2009.

LUSTOSA, Paulo H. Avaliação da Indução de Desenvolvimento Sustentável: uma proposta de metodologia. In: Tânia Fisher. (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e poderes Locais**: Marcos Teóricos e Avaliação. I ed. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, p.175-193.

LONG, N. Key elements of an interface perspective for policy analysis. In: **Memoria of the research workshop: Decentralization, Social Policy, Social Rights, and Community Participation in Combating Poverty and Inequality in Latin America**, 2001, p. 40-44.

Disponível em:

<<http://www.utexas.edu/cola/insts/lilas/content/claspo/PDF/workshops/decentworkshop.pdf>>  
 . Acesso em: 19 jul. 2008.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colegio San Luis, 2007.

LONG, N.; PLOEG J.D. Van Der. Demythologizing Planned Intervention: an actor perspective. **Sociologia Ruralis**, Vol XXIX, 1989, p. 226-249.

LONG, N.; PLOEG J.D. Van Der. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. (ed). **Rethinking Social Development: theory, research and practice**. England, Longman, 1994, p. 62-89.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas In: **III Encontro de Administração Pública e Governança**. Salvador: EnAPG, 2008, CD-ROM.

MARROQUÍN, Jorge P. **Análisis de la Exclusión Social: Método válido para reducir la pobreza en América Latina**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública, s/d. Disponível em: <[http://www.exclusion.net/images/pdf/184\\_inebi\\_P%C3%A8rez\\_spa.PDF](http://www.exclusion.net/images/pdf/184_inebi_P%C3%A8rez_spa.PDF)>. Acesso em: 10 mar. 2008.

MATEUS, Fernando O. *et al.* **Centros Comunitários de Produção: empregando a energia elétrica para fins produtivos e promovendo o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro**. Brasília: Eletrobrás, 2005.

MIOOTTO, Sergio. Cereal: projetos de energia que aumentam a produção de alimentos. In: ORTIZ, Lúcia (Org.). **Construindo a soberania energética e alimentar: experiências autônomas de produção de combustíveis renováveis na agricultura familiar e de enfrentamento do agronegócio da energia**. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2007, p. 42-57. Disponível em: <<http://www.natbrasil.org.br/Docs/publicacoes/cartilhaabaixa.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

MORENO, Camila; ORTIZ, Lucia. Construindo a soberania energética e alimentar. In: ORTIZ, Lúcia (Org.). **Construindo a soberania energética e alimentar: experiências autônomas de produção de combustíveis renováveis na agricultura familiar e de enfrentamento do agronegócio da energia**. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2007, p. 5-21. Disponível em: <<http://www.natbrasil.org.br/Docs/publicacoes/cartilhaabaixa.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 189-204.

ORTIZ, Lúcia (Org.). **Construindo a soberania energética e alimentar: experiências autônomas de produção de combustíveis renováveis na agricultura familiar e de enfrentamento do agronegócio da energia.** Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2007. Disponível em: <<http://www.natbrasil.org.br/Docs/publicacoes/cartilhaabaixa.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

PAESE, Miguel Ângelo; GUZZO, Edilson Carlos. **Produção de Etanol em Micro-destilaria na agricultura familiar.** 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração de Empresas) - Instituto de Desenvolvimento Educacional do Alto Uruguai, Getúlio Vargas, 2008.

PEREZ, J. R. Ruz. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998, p. 65-74.

POCHMANN, Márcio *et al.* **Atlas da exclusão social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil.** 5. v. São Paulo: Cortez, 2005.

PULZI, Helga; TREIB, Oliver. Policy Implementation. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. M. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis, 2006, p. 89-107. Disponível em: <<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzlTreibPolicyImplementation2006.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2008.

RAMBO, Anelise Graciele; COSTA, Genivalda Cordeiro da. Capital Social, empoderamento e governança na agricultura familiar: experiências de biocombustíveis enquanto sementes e brotos da transição para o desenvolvimento territorial. In: **II Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural.** Porto Alegre: UFRGS, 2008. Disponível em: <[http://www6.ufrgs.br/pgdr/coloquio/trabalhos\\_selecionados.htm](http://www6.ufrgs.br/pgdr/coloquio/trabalhos_selecionados.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

RODRIGUES, Rosana. **Apresentação Programas de Governo (MME - PRODEEM, LPT).** 2005. Disponível em: <<http://www.cresesb.cepel.br/snesf/palestras/18-05-2005/ROSANA.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2009.



RUA, Maria das G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID, 1997. Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>>. Acesso em: 15 dez. 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, José G. dos R. Desenvolvimento local: qual a margem de manobra? In: **Conj. & Planej.**, Salvador, n.157, out./dez. 2007, p. 26-36.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **Revista Observatorio Social de América Latina**. Año VI N. 16 Enero-Abril 2005.

SIEDENBERG, Dieter R. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Cadernos EBAPE.BR**. Volume IV – Número 4 – Dezembro 2006. Disponível em: <[www.ebape.fgv.br/cadernosebape](http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape)>. Acesso em: 10 fev. 2008.

SILVA, Elaine Thais da *et al.* A Co-produção na Implementação da Política Pública de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: o Projeto Cata-vento. In: **III Encontro de Administração Pública e Governança**. Salvador: EnAPG, 2008, CD-ROM.

SILVA, Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes na avaliação de programas e projetos. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 48. Campinas, NEPP/UNICAMP, 2000. Disponível em: <<http://www.ana.pro.br/ensino/SilvaeMelo.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2008.

SILVA, Sueli M. G.; VIEIRA, Marcelo M. F; CARVALHO, Cristina A. **Universidades e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

SILVEIRA, Caio M. Desenvolvimento Local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos. In: Tânia Fisher. (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e poderes Locais**: Marcos Teóricos e Avaliação. I ed. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, p.239-244.

SOUZA, Maria Adélia A. S. Apresentação do texto o Retorno do território de Milton Santos. In: SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **Revista Observatorio Social de América Latina**. Año VI N. 16 Enero-Abril 2005.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.). **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Third Edition. London: Sage, 2005, p. 443-466.

STROB, Paula Yone. Introdução. In: MORIN, Edgar. **Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 10.

TENÓRIO, Fernando G. Cidadania e Desenvolvimento Local: Seis Estudos Regionais Envolvendo Micromunicípios. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador: UFBA, 2006.

TOLEDO, Eliziário Nóe Boeira; SCHNEIDER, Sérgio. O Pronaf no Rio Grande do Sul dez anos depois: O que dizer? In: **4º Encontro de Economia Gaúcha**. Porto Alegre: PUC, 2008. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/agricultura-sessao4-3.doc>. Acesso em: 14 Out. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALOURA, Leila de Castro. Paulo Freire, o educador brasileiro autor do termo Empoderamento, em seu sentido transformador. 2006. Disponível em: <[http://www.fatorbrasis.org/arquivos/Paulo\\_Freire](http://www.fatorbrasis.org/arquivos/Paulo_Freire)>. Acesso em: 07 mar. 2009.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n.º. 2, p. 5-43, jun. 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

VIEIRA, Milano F. V. Por uma boa pesquisa (qualitativa em administração). In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 13-28.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA**<sup>49</sup>

- *como foi a escolha e chegada até Linha Betânia*
- *descrição do processo de implementação das Ações Integradas... como se deu?*
- *considera que foi participativo... Por quê?*
- *se participou do processo, o que o(a) levou a participar*
- *todos estavam animados (agentes, parceiros, agricultores etc.) com a participação ou não*
- *realização de mutirão (construção do galpão etc.), como foi*
- *sobre o processo decisório... como ocorreu*
- *foram proporcionados espaços para a construção conjunta do(s) projeto(s)*
- *você acredita que os interesses e propostas da comunidade foram contemplados redefinindo o projeto durante a sua implementação na comunidade... como isto ocorreu*
- *como se deu o fluxo de informações, conhecimentos, ideias, valores, comportamentos, saberes durante o processo de implementação*
- *como vocês veem o papel dos atores envolvidos (agentes, parceiros, agricultores etc.) no processo de implementação*
- *você acredita que o processo de implementação foi um processo negociado e construído socialmente*
- *como você vê/avalia os resultados do processo de implementação*
- *de modo geral, na sua percepção, quais foram os principais benefícios e mudanças na comunidade desde a chegada das Ações Integradas do Programa Luz para Todos, principalmente em termos de ação e participação dos atores envolvidos no que se refere à solução dos problemas da comunidade e à busca de novas ações voltadas para desenvolvimento da localidade*

---

<sup>49</sup> Procurou-se manter o roteiro o mais aberto e livre possível, de modo que este foi flexibilizado, conforme interação com os entrevistados e o rumo que cada entrevista seguiu, dada a diversidade dos atores participantes da pesquisa. Além disso, o roteiro foi adaptado a origem do entrevistado, se agente do programa, parceiro ou agricultor familiar.

## ANEXO A – FOLDER MICRODESTILÁRIA DE ÁLCOOL - LINHA BETÂNIA



Destilação na torre



Álcool produzido



Abastecimento com álcool

**FICHA TÉCNICA:**

Nome: MICRO-DESTILARIA DE ÁLCOOL BETÂNIA  
 Localização: Comunidade Linha Betânia, Sananduva/RS  
 Participantes do projeto: 17 famílias (inicialmente)  
 Equipamentos: Cia do Aço  
 Capacidade de produção: 200 litros/dia  
 Investimento total previsto: R\$ 181.000,00  
 Eletrosul: R\$ 47.000,00 (1ª etapa)  
 CRERAL: R\$ 53.000,00 (1ª etapa)  
 Previsão para 2ª etapa: R\$ 81.000,00

Iniciativa:








# MICRO-DESTILARIA DE ÁLCOOL BETÂNIA

PRODUZIR ENERGIA RENOVÁVEL.

AUMENTAR A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS.

GARANTIR CIDADANIA.



## ANEXO B - INFORMATIVO LUZ PARA TODOS - LINHA BETÂNIA

### Uso Produtivo da Energia

### Luz para Todos inaugura micro-destilaria a álcool no Sul

O Programa Luz para Todos, do Governo Federal, juntamente com a Eletrosul e a Cereal-Cooperativa de Eletrificação Rural do Alto Uruguai, uniu esforços para a construção da micro-destilaria de álcool para famílias de pequenos agricultores do interior de Sananduva, **Rio Grande do Sul**, na comunidade de Linha Betânia. O objetivo deste empreendimento foi priorizar o uso produtivo de energia elétrica que chegou na comunidade através do Programa Luz para Todos. Com a eletrificação sentiu-se a necessidade de se criar projetos alternativos de geração de trabalho e renda com sustentabilidade local.



De acordo com Edilson Carlos Gusso, um dos agricultores, foi o projeto do

Luz para Todos que desencadeou toda a discussão da usina de etanol. "Antes do Luz para Todos, não se tinha nem idéia disso. A nossa comunidade é distante de tudo e sempre ficou à margem do processo de desenvolvimento, sendo abandonada pelas consecutivas administrações públicas. Por isso ela foi escolhida para sediar esse projeto", conta.

Além do produto principal, que é o álcool combustível, a micro-destilaria aproveitará os resíduos como a torta para alimentação do gado de leite e o vinhoto para adubo. Produzirá também cachaça orgânica, açúcar mascavo, rapadura e doce de leite no Centro Comunitário de Produção - CCP implantado pelo Plano de Ações Integradas do Programa para organizar a atividade coletiva e aumentar a renda e a qualidade de vida dos 300 pequenos agricultores do município.

No dia da inauguração, 31 de agosto, na abertura do registro que colocou a micro-destilaria para funcionar, era visível a alegria de todos pelo cumprimento de mais uma meta do Programa. Na foto João Ramis (1º à esquerda), coordenador estadual do LpT; Marcelo Zonta, MME; Vanderlei, Comunidade de Linha Betânia; Ronaldo Custódio, Eletrosul; e Alderi do Prado, Cereal.

Sobre a inauguração da microdestilaria de Álcool, na Comunidade de Betânia, em 31 de agosto de 2007. Informativo Luz para Todos nº 003 – setembro 2007. Disponível em: <<http://200.198.213.102/luzparatodos/downloads/Informativo%2003.pdf>>. Acesso em: 15 Out. 2008.

# **ANEXO C - PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO E POLÍTICAS PARA A PRODUÇÃO E USO DESCENTRALIZADO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS PELA AGRICULTURA FAMILIAR**

## **PROPOSTAS PARA O MARCO REGULATÓRIO DO ETANOL DA AGRICULTURA FAMILIAR**

### **1. Introdução**

Os biocombustíveis estão na ordem do dia e, diante de fenômenos como o do aquecimento global e da escassez do petróleo, ganham cada vez mais importância no contexto nacional e internacional. Entretanto, para que se assegure o necessário benefício social e ambiental com esses produtos há que se implementar um modelo de produção e distribuição compatível com a inclusão social da maioria dos produtores rurais, que são agricultores familiares e que, também, permita circuitos alternativos de distribuição que associem eficiência energética e democratização do mercado.

Em face da importância e do potencial da agricultura familiar, comprovado pelo estudo promovido pelo MDA/USP/IPEA, acreditamos que esta deva assumir uma presença maior não só na produção de alimentos, mas também na cadeia dos biocombustíveis, dentro de uma perspectiva de busca de sustentabilidade e autonomia, tanto energética como alimentar.

Tendo como base às experiências em curso na produção de etanol a partir de microdestilarias em várias regiões do país, especialmente no Sul, que se dá em unidades descentralizadas e administradas pelos agricultores, bem como a lógica dos atuais sistemas produtivos desenvolvidos pela agricultura familiar, entendemos que se pode conciliar a produção de alimentos com biocombustíveis, com respeito ao meio ambiente e geração de renda local. Desta forma, os estímulos que o mercado vêm apresentando, podem ser canalizados, desde que haja o necessário apoio governamental, numa nova e importante matriz de desenvolvimento sustentável no campo.

Diante de tais perspectivas, apresentamos a seguir algumas propostas à constituição de um marco regulatório para a produção e distribuição do etanol produzido pela agricultura familiar. Iniciaremos formulando algumas bases que entendemos importante de serem observadas no processo de produção dos biocombustíveis e, na seqüência, destacaremos alguns desafios e propostas à comercialização dos mesmos.

### **2. Bases sócio-econômico-ambientais para a produção de etanol na agricultura familiar**

Entendemos que, além de buscar a produção de combustíveis renováveis, devemos também ter como diretrizes que essa produção seja social, ambiental e economicamente sustentável. Levando em consideração todos esses aspectos, já se pode afirmar que a produção de biocombustíveis assentada em monocultivos não são sustentáveis. Para que possam ser chamados de biocombustíveis é preciso que, no mínimo, sejam produzidos sem degradar o meio ambiente, além de servir para a melhoria de vida das famílias envolvidas. Mas em qual modelo agrário-produtivo isso é possível? Se observarmos o que ocorre na esmagadora maioria das unidades patronais de produção verificamos precarização e exploração do

trabalho associada à destruição da biodiversidade e êxodo rural. De outra parte, se analisadas as regiões com predominância de estilos de produção sustentados na agricultura familiar percebemos a constituição de arranjos produtivos que combinam a produção de biocombustíveis com o incremento na produção de alimentos e preservação ambiental. Portanto, a produção de biocombustíveis conciliada com a produção de alimentos tem grande potencial de geração de trabalho e renda e com o diferencial de gerar postos de trabalho de qualidade e nas próprias comunidades.

Quando tomamos, por exemplo, a produção de cana-de-açúcar em pequena escala não há a imperiosidade do uso de queimadas, nem do uso de adubos químicos ou agrotóxicos. Diversas experiências de produção agroecológica de cana mostram-se muito adequadas e viáveis na pequena propriedade, como as verificadas por produtores associados a COOPERCANA (Cooperativa dos Produtores de Cana de Porto Xavier Ltda) e COOPERBIO (Cooperativa Mista de Produção, Industrialização e Comercialização de Biocombustíveis do Brasil Ltda), no Rio Grande do Sul. Em termos de agricultura familiar, é perfeitamente possível realizar plantios de cana consorciados com culturas alimentares no primeiro ano, como feijão, ou então adubações verdes. Ressalte-se que as microdestilarias podem e devem ser integradas às demais atividades da propriedade, dentro de um desenho onde se possa utilizar todos os co-produtos decorrentes da mesma, que podem ser empregados na recomposição da fertilidade dos solos e também como alimentos aos rebanhos. No processo de produção de etanol a partir de cana-de-açúcar, se extrai a ponta da cana, o bagaço, o vinhoto e as cinzas, todos coprodutos que podem ser usados para alimentação animal, para adubação e cobertura dos solos, ou ainda para produção de substratos. Assim, ao invés desses co-produtos se constituírem em poluentes, como freqüentemente ocorre nas grandes usinas, nas microdestilarias constituem-se em matérias-primas que servirão de base para outras atividades produtivas, como é o caso da produção de carne, leite, grãos e outras atividades agrícolas.

### **3. Os desafios da comercialização do etanol da agricultura familiar**

Numa breve análise do atual marco regulatório do etanol no Brasil, percebe-se alguns estrangulamentos aos agricultores familiares interessados em sua produção e comercialização. Entre os principais estrangulamentos, está o fato de a atual legislação não permitir que os agricultores comercializem diretamente com os postos de combustíveis ou com os consumidores o etanol por eles produzido. Essa legislação permite apenas o autoconsumo, mas não a venda direta do excedente, de forma que esse combustível só pode ser vendido em postos de combustíveis, que, por sua vez, só podem adquiri-lo das distribuidoras. Essa centralização da comercialização pode até ser indicada para os combustíveis derivados de petróleo, mas em nosso entender não seria indispensável para o etanol e outros biocombustíveis que podem ser produzidos, dentro das especificações exigidas, em pequenas unidades e consumidos localmente sem prejuízo de qualidade ou evasão fiscal.

Pelo fato de centralizar a comercialização dos combustíveis, a atual legislação além de favorecer a concentração de renda, faz com que os mesmos, especialmente o etanol, realize longos “passeios” entre as unidades produtivas e os consumidores finais, contribuindo, assim, para o encarecimento do produto. Nesse sentido, as organizações da agricultura familiar reivindicam a possibilidade de vender o etanol produzido em pequenas destilarias diretamente aos consumidores. Isso possibilitaria uma maior agregação de valor à produção dos agricultores e contribuiria para acabar com o “passeio” dos combustíveis. Na medida em que promoveria uma maior pulverização da oferta, em contrapartida contribuiria para uma maior

garantia de abastecimento e de concorrência e, conseqüentemente, para o equilíbrio dos preços.

#### **4. Proposta de criação de um selo socioambiental para o etanol da agricultura familiar**

Em função da produção de etanol na agricultura familiar ocorrer em condições diferenciadas em relação ao agronegócio, propomos ao Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a instituição de um selo socioambiental para o etanol produzido na agricultura familiar. Por intermédio desse dispositivo, o Estado poderia estabelecer um tratamento fiscal diferenciado e constituir programas de apoio que permitissem a estruturação e consolidação das cadeias produtivas geridas pelos agricultores familiares, até que esses estiverem em condições para sua inserção sustentada nos mercados de biocombustíveis.

Esse selo socioambiental, deveria estabelecer, por seu turno, indicadores de sustentabilidade tais como: limites de área cultivada por unidade de produção para uma mesma cultura energética, cumprimento da legislação ambiental e trabalhista.

Subscvem essa proposta,

Fórum de Energias Renováveis Missões e Fronteira Noroeste - Rio Grande do Sul

Cooperativa dos Produtores de Cana de Porto Xavier Ltda – COOPERCANA

Cooperativa de Eletrificação e Desenvolvimento da Fronteira Noroeste Ltda – COOPERLUZ

Cooperativa Regional de Eletrificação Rural do Alto Uruguai Ltda – CRERAL

Cooperativa Mista de Produção, Industrialização e Comercialização de Biocombustíveis do Brasil Ltda - COOPERBIO

#### **PROJETO DE LEI Nº 417/2007**

**Deputado Elvino Bohn Gass**

**Institui o Selo Biocombustível Sustentável da Agricultura Familiar no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.**

Art. 1º - Fica instituído, no Estado do Rio Grande do Sul, o Selo Biocombustível Sustentável da Agricultura Familiar, segundo os princípios, normas e padrões contidos nesta Lei.

Art. 2º - O Selo Biocombustível Sustentável da Agricultura Familiar identifica processos agrícolas, econômicos e sociais estabelecidos entre a produção e o consumo de biocombustíveis oriundos da agricultura familiar, caracterizando-se por um timbre que certifica a origem dos produtos agrícolas cuja produção preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - seja cultivada por agricultor familiar;

II - seja objeto de policultivo, combinado com a produção de alimentos na propriedade rural;

III - seja realizada com manejo ambiental adequado, em todas as etapas, em especial quanto ao uso racional e apropriado do solo, da água e dos resíduos, em conformidade com o Código Florestal;

IV - seja integrada, participante ou objeto de programas de inclusão social;

V - garanta a sustentabilidade e viabilidade econômica do agricultor familiar.

Parágrafo único - Para efeito desta Lei, considera-se:

I - Agricultor Familiar: aquele que preencha os requisitos da Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006;



II - Biocombustíveis: combustível derivado de biomassa agrícola renovável, como cana-de-açúcar, plantas oleaginosas, amiláceas e biomassa florestal, que substitua, parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

Art 3º - Serão certificados com o Selo Biocombustível Sustentável da Agricultura Familiar os agricultores familiares que atenderem os termos do Art. 2º.

Art. 4º - o Selo Biocombustível Sustentável da Agricultura Familiar também certificará a indústria de biocombustível e a atividade de venda a varejo de combustíveis que atendam, no mínimo os seguintes requisitos:

I - a compra de, pelo menos, 80% da matéria-prima de produtores da agricultura familiar certificados, no caso da indústria;

II - a venda de, pelo menos, 20% de biocombustível com a certificação de que trata esta Lei, no caso do Revendedor Varejista, calculado sobre o volume total de venda do produto pelo estabelecimento, sob pena de perda da certificação.

III - a constituição como sociedade cooperativa, como microempresa ou como empresa de pequeno porte.

Art. 5º - O Selo Biocombustível Sustentável da Agricultura Familiar será concedido ou revogado através de procedimento específico, estabelecido por uma Comissão Permanente, da qual participarão os seguintes segmentos, com sede e foro no Estado:

I - representantes de organizações não-governamentais ligadas à defesa ambiental;

II - representantes de cooperativas agropecuárias ou associações de produtores cujo objeto social ou finalidades estejam ligados à agricultura familiar;

III - representantes do Poder Público Estadual.

Parágrafo único - A Comissão editará normas regulamentares visando a certificação de que trata esta Lei, assim como sobre seu próprio funcionamento, e manterá paridade na representação dos órgãos estatais e da sociedade civil, exceto no caso de omissão na indicação de membros por estes segmentos.

Art. 6º - As políticas públicas que objetivem o fomento agrário, industrial ou comercial no Estado do Rio Grande do Sul darão preferência aos produtores certificados nos termos desta Lei, podendo utilizá-la como critério de pontuação ou desempate, em especial para habilitarem-se a:

a) concessão de crédito, financiamento ou subsídios;

b) incentivos fiscais;

c) extensão rural e assistência técnica;

d) projetos de pesquisa e inovação;

e) projetos de comercialização ou ampliação de mercados;

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

## **JUSTIFICATIVA**

Os biocombustíveis são fontes de energias renováveis, derivados de produtos agrícolas como a cana-de-açúcar, plantas oleaginosas, biomassa florestal e outras fontes de matéria orgânica. Em alguns casos, os biocombustíveis podem ser usados tanto isoladamente, como adicionados aos combustíveis convencionais. Como exemplos, podemos citar o biodiesel, o etanol e o metano.

Nas próximas décadas, o consumidor final usará uma energia mais limpa, do ponto de vista da queima no motor, proporcionada pelo uso de biocombustíveis feitos a partir de plantas. No entanto, qual é o processo social e ambiental que estará produzindo esta fonte de

energia, desde o campo até a bomba do combustível, quais seus impactos na produção de alimentos e na biodiversidade?

Recentemente criado pelo governo federal e aprovado pelo parlamento, o Programa Nacional de Biodiesel propõe incentivos para que a agricultura familiar passe a plantar matérias primas destinadas à produção de biodiesel. A justificativa é a de que este cultivo ajudará a criar milhares de empregos no setor, estimulando a inclusão social.

A agricultura familiar é uma categoria profissional que recentemente, para efeito de políticas públicas, teve seu reconhecimento e distinção de outras formas organizativas que interagem com a agricultura e o meio rural. A lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. No seu artigo 3º, caracteriza os agricultores familiares, “...considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.

Estes agricultores familiares tradicionalmente têm sido produtores de alimento. No Rio Grande do Sul, são mais de 400.000 famílias que, segundo estudo da FIPE /USP , respondem por 89% do PIB gerado pela produção de leite, 74% de aves, 71% suínos, 74% do milho e 58% da soja, sendo responsáveis por grande parte dos alimentos consumidos pela população.

Estes agricultores familiares, que têm rebanhos de animais e limitação de área, sofrem várias quedas na produção de leite e carne nos períodos de geadas ou estiagens, eventos climáticos comuns no estado. Nas recomendações técnicas de produção é comum o incentivo ao armazenamento de forragens para superar esta dificuldade. Com a produção de biocombustíveis na agricultura familiar, os resíduos de processamento podem ser fartamente utilizados como suplemento alimentar aos animais, além da renda gerada pela venda do produto.

Então, além desta situação, a agricultura familiar pode descentralizar a produção e a industrialização, gerando emprego, renda e impostos em vários municípios de pequeno porte no estado.

Como forma de agregação de renda e geração de empregos é que vimos propor esta legislação, que permite ao estado apoiar, com políticas públicas, iniciativas em biocombustíveis da agricultura familiar. Estas irão potencializar o uso da terra na agricultura familiar, a agregação de valor aos agricultores, pela nova iniciativa; e a geração de trabalho e renda pelo envolvimento de mais pessoas nesta atividade.

Sala das Sessões, 25 de outubro de 2007

Deputado Elvino Bohn Gasst

Fonte: ORTIZ (2007, p. 75-79)

# 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](#)