

# Capital social e desenvolvimento territorial na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, Brasil

*Capital social y desarrollo territorial en Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, Brasil*

*Social capital and territorial development in Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, Brazil*

Almiro Alves Junior<sup>1</sup>  
Alair Ferreira de Freitas<sup>2</sup>  
Alan Ferreira de Freitas<sup>3</sup>

**Recebido:** 30 de setembro de 2019

**Aprovado:** 30 de julho de 2020

**Publicado:** 12 de janeiro de 2021

## Cómo citar este artigo:

Alves Junior, A., Ferreira de Freitas, A. y Ferreira de Freitas, A. (2021). Capital social e desenvolvimento territorial na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, Brasil. *Cooperativismo & Desarrollo*, 29(119), 1-27. doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2021.01.01>

---

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2021.01.01>

<sup>1</sup> Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa – UFV, Doutorando em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa - UFV

[almiro.junior@ufv.br](mailto:almiro.junior@ufv.br); [almiroalves@gmail.com](mailto:almiroalves@gmail.com)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7130-0735>

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Professor Adjunto do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa - UFV

[alair.freitas@ufv.br](mailto:alair.freitas@ufv.br); [alairufv@yahoo.com.br](mailto:alairufv@yahoo.com.br)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6770-6030>

<sup>3</sup> Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa – UFV, Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa - UFV,

[alanf.freitas@ufv.br](mailto:alanf.freitas@ufv.br); [freitasalan@yahoo.com.br](mailto:freitasalan@yahoo.com.br)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5952-2546>



## Resumo

Este trabalho objetivou compreender como a dinâmica de interação entre atores locais pode condicionar o formato de implementação de políticas públicas, especificamente do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural – PRONAT. Para isso procurou-se verificar que elementos interferem nas opções dos atores locais em relação ao seu engajamento na rede de organizações que operacionaliza o programa e utilizou-se de um estudo de caso no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais-Brasil, e de dados qualitativos adquiridos por meio de entrevistas. Constatou-se que o engajamento das organizações locais é dependente de seu perfil e de sua história organizativa. As organizações sindicais que vivenciaram o trabalho de organização comunitária da Igreja Católica conseguiram expandir suas redes e ampliar seu foco de atuação, incorporando frentes de trabalho além da questão previdenciária, dando também prioridade ao acesso a inúmeras políticas públicas. Conclusivamente observa-se que a territorialização do espaço e das políticas públicas depende dos arranjos organizacionais e das instituições prevaletentes, da maneira com que os atores interagem entre si e reproduzem as relações de poder.

**Palavras-chave:** Território, Capital Social, Redes, Políticas Públicas.

## Resumen

Este trabajo tiene como objetivo comprender cómo las dinámicas de interacción entre los actores locales pueden condicionar el formato de implementación de políticas públicas, específicamente el Programa Nacional de Desarrollo Territorial Rural - PRONAT. Para eso, buscamos verificar qué elementos interfieren en las opciones de los actores locales en relación a su participación en la red de organizaciones que operacionalizan el programa y se utiliza un estudio de caso en el Territorio de Serra do Brigadeiro, Minas Gerais-Brasil, y datos cualitativos, datos adquiridos a través de entrevistas. Se encontró que el compromiso de las organizaciones locales depende de su perfil e historia organizacional. Las organizaciones gremiales que han experimentado la labor de organización comunitaria de la iglesia católica lograron ampliar sus redes y ampliar su foco de acción, incorporando frentes de trabajo más allá del tema de la seguridad social, priorizando además el acceso a numerosas políticas públicas. De manera concluyente, se observa que la territorialización del espacio y de las políticas públicas depende de los arreglos organizativos e institucionales imperantes, de la forma en que los actores interactúan entre sí y reproducen las relaciones de poder.

**Palabras clave:** Territorio, Capital Social, Redes, Políticas Públicas.

## Descriptor:

- R58** Planificación y política de desarrollo regional
- O2** Planificación y política de desarrollo
- H5** Gastos del gobierno nacional y políticas relacionadas

## Abstract

This work aimed to understand how the dynamics of local interaction can condition the format of implementation of public policies, specifically the National Rural Development Program - PRONAT. In order to do this, we tried to verify which elements interfere in the options of the local actors in relation to their engagement in the network of organizations that operate the program and used a case study in the Serra do Brigadeiro Territory, Minas Gerais-Brazil, and data Acquired through interviews. It was found that the engagement of local organizations is dependent on their profile and organizational history. The union organizations that have experienced the community organization work of the Catholic Church have been able to expand their networks and expand their focus, incorporating work fronts beyond the social security issue, giving priority to access to many public

policies. It is concluded that the territorialisation of space and public policies depends on the organizational arrangements and prevailing institutions, on the way in which actors interact with each other and reproduce power relations.

**Keywords:** Territory, Social Capital, Network, Public Policies.

## Introdução

A abordagem territorial do desenvolvimento rural ganhou proeminência na última década no debate acadêmico no Brasil. Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003, o Estado absorveu discursos e práticas internacionais de políticas de desenvolvimento que extrapolavam a dimensão local, passando a usar a noção de "território" como forma de delimitação do espaço geográfico para a implementação de políticas públicas para a agricultura familiar. Tal adoção foi resultado do debate sobre as políticas públicas municipalizadas e centralizadas e reforça a noção de que a ruralidade não é localizada, mas territorialmente construída.

Estudos revelam que a definição dos territórios como unidade de planejamento e intervenção do Estado pode assumir um caráter normativo e instrumental ao conceber o território apenas como uma delimitação geográfica (Favareto, 2013; Beduschi Filho e Abramovay, 2003; Bonnal e Maluf, 2009; Perafan, 2007). Superar este desafio requer compreender que o território é formado por uma trama social de atores que se articulam e cooperam (Favareto, 2013). O Território é uma unidade de análise, intervenção e planejamento, mas que deveria superar o caráter setorial englobando elementos que permitam qualificar os processos de desenvolvimento e criar um arranjo institucional capaz de influenciar na canalização de oportunidades e na geração de aprendizagem social.

Mudando-se o *locus* de intervenção para a promoção do desenvolvimento, é preciso também repensar a maneira como ele é analisado. Como Bourdieu (1996, p. 118) argumentou, "a subversão política pressupõe uma subversão cognitiva, uma reconversão da visão do mundo". Neste caso, a mudança da realidade pressupõe uma mudança da forma como se concebe os problemas desta mesma realidade. As representações influenciam nossas formas de ação no mundo. Isso quer dizer que, necessita-se ressignificar a própria noção de território, como faz Abramovay (2000), para quem território representa uma trama de relações com raízes históricas e que depende em grande medida da organização local. Ortega (2008) vai nessa direção ao dizer que o capital social seria a pedra de toque na busca do desenvolvimento territorial, pois é imprescindível compreender as relações sociais e as redes dos atores

territoriais. Delgado, Triana e Sayago, (2013), estão de acordo com estas afirmativas ao considerarem que os atores não atuam isolados, pois seu comportamento é profundamente condicionado pelas relações que eles conseguem desenvolver. Desta afirmativa deriva o pressuposto de que as estruturas das relações sociais num dado território afetam o acesso a recursos disponíveis e pode favorecer ou obstruir a ação coletiva, portanto, afeta a governança de processos de implementação de políticas públicas e, assim, o desenvolvimento.

As proposições acima nos remetem à discussão do conceito de capital social, e sua importância na compreensão das dinâmicas sociais (ou relacionais) sob as quais se edificam os processos de desenvolvimento territorial, influenciadas por políticas públicas. A implementação destas políticas não é apenas uma forma de colocar em prática o que foi estabelecido pelo Estado, mas, segundo Lotta (2010), é o resultado de um processo de interação entre os atores locais que coloca em prática, de acordo com as especificidades locais, o que foi determinado pela política formulada. A análise dos programas de desenvolvimento territorial deve, então, contemplar não apenas indicadores baseados nas metas das políticas, mas a compreensão de como os programas são realizados na prática levando em consideração as relações construídas entre diferentes atores.

A noção de capital social pode ser mobilizada neste sentido ao conferir transparência à ação dos indivíduos. A ação social nunca é isolada, logo, os indivíduos não agem independentemente e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Esta é uma definição para a noção de capital social que está de acordo com a Nan Lin (1999), que apresenta o capital social como um conjunto de recursos enraizados nas redes sociais que são utilizados pelos indivíduos nas suas ações. Como o capital social não se concentra no indivíduo, não é mais ele quem possui o capital social, mas o vínculo entre as pessoas. Esse recurso passa a ser uma característica da estrutura do grupo e, portanto, passível de ser utilizado por qualquer um de seus membros.

Porém, como se trata de pensar a perspectiva relacional, atrelada aos processos de desenvolvimento territorial, devemos considerar o argumento de Portes (1998) sobre seus efeitos negativos. Para esse autor o capital social também produz questões que podem ser consideradas negativas e que muitas vezes não são analisadas. Por exemplo, o fechamento da rede interpessoal em relação a um grupo ou a um local e a imposição de normas no âmbito do grupo.

Se tomarmos um caso específico como elemento empírico para analisar os processos de desenvolvimento territorial na perspectiva do capital social, das conexões e desconexões de um dado território é possível avançar neste debate. No Território Serra do Brigadeiro (TSB), localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, Brasil, a dinâmica

de implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (Pronat) do MDA tomou características distintas de outros territórios pelo contexto de conexões entre organizações dos municípios que o compõe. O TSB é formado por nove municípios que ficam em torno da unidade de conservação ambiental Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB). Porém, nem todos os municípios participam das discussões e projetos direcionados ao TSB pelo MDA. Alguns questionamentos podem ser levantados para orientar a discussão nesse sentido: Como a dinâmica de interação local pode condicionar o formato de implementação das ações territoriais? Existem municípios vinculados formalmente ao TSB mas que não se inserem na dinâmica do programa do MDA? O que explica isso? Que elementos (simbólicos, políticos, culturais, sociais ou econômicos) interferem nas opções dos atores locais em relação ao seu (des)engajamento da rede territorial?

As questões levantadas acima suscitaram a discussão sobre a relação entre desenvolvimento territorial e capital social e direcionaram o recorte analítico deste artigo. Na tentativa de explorar este caminho o artigo traz discussões teóricas sobre o desenvolvimento territorial e o aporte conceitual que delimita a noção de capital social. Em seguida apresenta-se o caso de estudo e faz-se reflexões a partir das questões norteadoras.

## Desenvolvimento territorial

A adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural pelo governo federal brasileiro, a partir do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) criado em 2003 pelo MDA, define territórios como *locus* de incidência de políticas públicas. A proposta do PRONAT foi resultado, dentre outro, de reivindicações de setores públicos e de organizações da sociedade civil. Estes atores, em conjunto, e aliados a diversas experiências internacionais, contribuíram para que os formuladores de políticas públicas percebessem a necessidade de articulação de políticas nacionais com iniciativas que aconteciam no âmbito local (Brasil, 2003). As políticas de desenvolvimento territorial foram um contraponto a políticas localizadas que tinham o município como seu marco de referência para a intervenção. Esta mudança considerou a pobreza rural e a dimensão espacial do processo de desenvolvimento como elementos importantes para a formulação de alternativas.

A emergência da política territorial provocou a extinção da linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf, que destinava recursos públicos não reembolsáveis para os municípios investirem em projetos de desenvolvimento rural e deixava a cargo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs) a alocação

dos recursos. Com a criação da SDT e a autonomização daquela linha do Pronaf, que ficou sob responsabilidade desta secretaria, ocorreram dois movimentos (Favareto, 2010b): (i) todos os investimentos de apoio à infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios (territórios), e (ii) modificou-se o marco para a participação social na gestão do programa, exigindo a criação de Colegiados Territoriais e não mais conselhos municipais.

Os territórios criados pelo MDA por meio do PRONAT vieram a ser denominados como “territórios de identidade”, partindo do princípio de que a identidade cultural e produtiva é um requisito para a inclusão de um território no programa. A formação dos territórios rurais no Brasil se deu, como estabelecido pelo MDA, por meio da articulação de atores governamentais e da sociedade civil de um conjunto de municípios, que elaboravam uma proposta de constituição destacando potencialidades deste território e os elementos indeniários que os unem, e encaminhavam ao Ministério para avaliação. A implementação da política (PRONAT) nos territórios se iniciava, após sua aprovação e homologação pelo MDA, com a criação da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), responsável pela identificação de organizações da sociedade civil e instâncias do poder público que, a partir de sua atuação voltada ao desenvolvimento rural, poderiam compor o Colegiado Territorial, responsável pela elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e exercer o controle social do programa (Delgado e Leite, 2011).

A operacionalização das ações do território parte de um autodiagnóstico, contido no PTDRS. Este é o documento base para orientação dos investimentos em um território incluído no programa, elaborado com o auxílio de consultores externos, mas construído de forma participativa, com o protagonismo das organizações de agricultores. Trata-se, teoricamente, de uma espécie de diagnóstico e planejamento territorial do desenvolvimento rural.

No âmbito da gestão do programa, os territórios devem se estruturar a partir das seguintes instâncias, além dos Colegiados: Plenário (instância máxima de decisão, que, em geral, corresponde aos Colegiados), Núcleo Gestor, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas. Há, ainda, a Secretaria Executiva, instância que organiza as ações e cuida da documentação e procedimentos burocráticos do funcionamento das atividades do Colegiado. Estas, por sua vez, estão basicamente relacionadas à orientação de processos de tomada de decisões estratégicas, ligadas à elaboração, priorização e execução dos projetos territoriais e, assim, do processo de desenvolvimento rural a partir dos recursos do PRONAT. Em todas as instâncias deve existir a paridade entre representantes da sociedade civil organizada e representantes governamentais.

A interação entre os atores de um território na formação de um pacto ou de projetos coletivos de desenvolvimento rural é uma das principais vias de intervenção desses programas, fomentando a participação política em arenas deliberativas. Trata-se de uma perspectiva endógena do desenvolvimento rural que, para Ortega (2008: 32), possui como grande desafio combinar as formas de planejamento *bottom-up* e *top-down* para que se deflagre o processo de desenvolvimento: “desde cima, com políticas estruturantes para a realidade local, e desde baixo, com projetos viáveis, elaborados de maneira participativa com base em um pacto territorial”. Neste caso, a política é pensada e arquitetada nacionalmente, mas dá possibilidades de ser remodelada no âmbito territorial. É construída pelos formuladores, mas adaptada aos contextos de implementação pelos atores do território.

Em uma definição de “pactos territoriais”, da qual teoricamente se aproxima a construção dos programas territoriais pelo MDA, Tapia (2005: 135) assegura que se trata de uma “política de desenvolvimento endógeno em áreas circunscritas, nas quais o governo central aloca recursos financeiros visando incentivar a constituição de uma coalizão política e econômica local responsável pela elaboração de um projeto de desenvolvimento territorial”. Os pactos territoriais pressupõem, assim como a política do MDA, que diferentes atores pactuam e aderem a uma estratégia comum de desenvolvimento, constituindo uma coalizão estável de atores locais.

Segundo Tapia (2005), apesar das características históricas e de arranjos institucionais pretéritos que influenciam as experiências de políticas de desenvolvimento territorial importantes inovações institucionais são notados a partir da implementação. Esta é uma observação compartilhada por diversos estudiosos dos territórios induzidos pelo governo brasileiro (Bonnal, Cazella e Delgado, 2012), que com frequência relacionam estas inovações às instâncias colegiadas, argumentando que elas ampliaram a participação da sociedade civil na decisão sobre os investimentos públicos e seus relacionamentos com diversos outros atores.

O atual desenho da política de desenvolvimento territorial privilegia claramente a gestão social da política, preconizando a participação como estratégia para resultados efetivos. Favareto (2010a) argumenta que há uma aposta alta na criação de espaços participativos com os quais supostamente se alcançaria uma maior eficiência nos investimentos públicos. Contudo, Coelho e Favareto (2008) advertem que o capital social dos territórios e a motivação e interesse dos atores em construir projetos coletivos são a essência das experiências e condicionam todo o processo de implementação do programa no contexto local. Para os autores essa relação presumida não gera necessariamente resultados positivos, podendo resultar numa extensão de coalizões político-partidárias.

## Capital social

Capital social, segundo Steiner (2006), remete à ideia segundo a qual uma rede de relações interpessoais, mais ou menos institucionalizada, constitui um recurso que pode ser mobilizado pelos indivíduos para atingirem seus objetivos pessoais ou coletivos. A noção de redes sociais é bastante difundida na literatura contemporânea sobre capital social, tornando-se uma vertente proeminente, principalmente associando as redes como portadoras de recursos sociais (LIN, 1999). As redes são exploradas como elemento importante na promoção tanto de coesão social quanto na construção de conexões e de integração social aos grupos sociais. Em síntese, parafraseando Long (2007), as redes sociais são tomadas como os armazéns do capital social.

Nos estudos rurais brasileiros, o texto de Abramovay (2000) contribuiu para popularizar a noção de capital social e repensar as abordagens de interpretação do desenvolvimento. O autor afirma que construir instituições favoráveis ao desenvolvimento rural consiste em fortalecer o capital social dos territórios, pois isso se torna mais importante do que intensificar as atividades econômicas e o tecido industrial, já que permitiria uma forma de coordenação entre os atores que valorizasse o conjunto do ambiente em que atuam e criasse empreendimentos inovadores. Essa leitura do processo de desenvolvimento alude ao papel assumido pelo Estado, questionando sua capacidade de induzir o capital social além de apenas promover mudanças estruturais.

Peter Evans é um dos principais autores que defendem que órgãos públicos podem induzir o surgimento de redes entre os cidadãos e normas que possibilitam a cooperação. Para Evans (1996), esses elementos constituem uma forma de capital social que pode ser utilizado para promover o desenvolvimento. É uma perspectiva que contrapõe outras culturalistas, propondo o princípio da construtibilidade, já que o capital social não é apenas uma consequência histórica e cultural, mas que pode ser construída, principalmente pelo Estado. A ideia básica é que a sinergia entre Estado e sociedade pode construir capital social e ser um catalisador para o desenvolvimento. A sinergia é baseada no conceito de *embeddedness*, entendido como os laços que ligam os cidadãos e funcionários públicos e que estes imergem no contexto das relações entre os cidadãos. Outro conceito relevante e complementar aos anteriores é o de complementaridade, que se refere às relações de apoio mútuo entre os atores públicos e privados. Assim, complementaridade e *embeddedness* se apoiam mutuamente.

A lição de Evans (1996), como ele próprio indica, parece ser que o Estado pode contribuir efetivamente com o desenvolvimento se fornecer insumos que os atores



locais não podem fornecer por si mesmos ou possuem dificuldades para fazer. O capital social, neste sentido, é formado quando os agentes governamentais se tornam também parte das comunidades em que trabalham. A rede de relações sociais entre os agentes governamentais e os agricultores, por exemplo, é um elemento central para a eficácia de projetos de desenvolvimento rural. Entretanto, se uma comunidade é caracterizada por interesses conflitantes, a natureza e o significado do capital social tornam-se problemáticas, podendo resultar em práticas clientelistas.

Apesar de várias manifestações de capital social, invocadas em numerosos estudos desde o final da década de 1970, extensa pesquisa empírica e coerentes avanços teóricos vieram no final da década 1980 e na década de 1990, principalmente a partir de duas literaturas distintas: a chamada "nova sociologia do desenvolvimento econômico", ou seja, estudos sobre empreendedorismo étnico (ao nível micro), e estudos comparativos institucionalistas das relações Estado-sociedade (no nível macro) (WOOLCOCK, 1998). Entretanto, segundo este autor, pouco esforço tem sido feito até agora para sintetizar as ideias destes diferentes campos e avançar num quadro conceitual mais integrado e dinâmico para a compreensão do capital social para além da dicotomia entre os níveis de análise.

A base para tentar tal síntese repousa sobre a centralidade de dois conceitos fundamentais compartilhados por essas literaturas. Estes conceitos são, respectivamente, "enraizamento" (*embeddedness*) e "autonomia" (*autonomy*), já encontrados no modelo analítico de Evans (2004), mas reelaborados por Woolcock. A essência da ideia de enraizamento remonta a Karl Polanyi e, principalmente, Granovetter (1985), de que a ação econômica é inerentemente imbricada em relações sociais, e que varia de acordo com o grau de enraizamento e a natureza dessas relações.

A proposta de Woolcock (1998) em desenvolver a noção de capital social com base no "enraizamento" contribui em dois principais pontos. Primeiro a observação de que a imersão em si pode tomar várias formas distintas, a depender da natureza dos laços sociais, que pode moldar de forma distinta os tipos de oportunidades e constrangimentos dos atores. O segundo é que a imersão em uma determinada rede possui custos correspondentes, e que tal custo parece mudar significativamente ao longo da trajetória de desenvolvimento.

O alto grau de densidade e fechamento caracterizando as relações sociais relativamente de pequena escala e troca informal, nos mercados de pequenas comunidades, por exemplo, poderia impor restrições consideráveis sobre seus membros em tentativas de participarem de redes de troca maiores, mais extensas e sofisticadas, coordenadas por instituições formais e pelo Estado. De acordo com Granovetter (1992), os grupos coesos possibilitam um fluxo contínuo de informações entre os

atores, mas também geram com frequência estruturas normativas e elementos culturais que exercem efeito sobre o comportamento de seus membros, mantendo a coesão interna. Por estas características, esses grupos são chamados pelo autor de redes de alta densidade.

Para analisar se os custos ou benefícios do enraizamento prevalecem em qualquer situação, os estudiosos começaram a sugerir que a presença ou ausência de um conjunto complementar de laços sociais autônomos precisavam ser incorporadas na análise. Isto significava observar em que medida os membros de uma comunidade ou município tem acesso a relações com atores de outras localidades (não-membros). Nesta abordagem, a coordenação dos processos de desenvolvimento territorial requer que os atores e os grupos dos quais façam parte sejam capazes de manter ambos os laços sociais, "enraizamento" e "autonomia". É importante considerar, então, que assim como há formas diferentes de imersão, existe também formas distintas, mas correspondentes, de autonomia.

Woolcock e Narayan (2000) e Narayan (1999) argumentam que capital social está relacionado com as normas e redes que permitem às pessoas atuarem de maneira coletiva em diferentes contextos de desenvolvimento. A organização social é o elemento central no entendimento do capital social. Esses autores assinalam que na literatura sobre desenvolvimento dois tipos de capital social são encontrados: "*bonding social capital*", referente aos laços de união e proximidade dentro de uma comunidade coesa e "*bridging social capital*", referente à formação de pontes entre grupos diferentes. O primeiro se aproxima da noção de laços fortes e o segundo da noção de laços fracos, como descritos por Mark Granovetter, o que reforça a grande influência deste autor sobre tal abordagem de capital social. As diferentes formas de combinação destes dois tipos de capital social geram resultados distintos para o desenvolvimento.

Woolcock (1998) sintetiza sua noção de capital social com vistas à promoção do desenvolvimento considerando estas premissas e sua perspectiva de integração entre os níveis micro e macro. Ele sugere que em nível micro operam dois tipos de capital social, de ligação (*linkage*) e de integração (*integration*). Quanto mais densa e integrada a rede de relações sociais e a confiança generalizada dentro de um determinado território, maior a sua dotação (desta forma de) de capital social. Mas quanto mais a presença deste capital social, mais os membros tendem a ser desencorajados a moverem-se geograficamente (e também a seus negócios), e a se engajarem em redes extramunicipais. Por outro lado, quanto mais capital social de ligação, mais os indivíduos têm liberdade e oportunidade de participar de uma ampla gama de atividades; mas falta-lhes a base de uma comunidade estável para fornecer orientação,

apoio e identidade para avançarem neste sentido, ou seja, eles têm ligação, mas não integração. Em nível macro, o autor aponta como capital social a sinergia institucional, relacionada às relações entre Estado e sociedade civil, e a integridade organizacional, dizendo respeito a credibilidade das organizações.

Pode-se dizer que a operacionalização desses tipos de capital social em termos de desenvolvimento rural reside na análise da natureza das relações estabelecidas pelos atores de um território, tanto entre si quanto com atores externos, seja por meio de organizações formais ou informais. Moyano-Estrada (1999) indica exemplos a este respeito. Para ele a sinergia institucional se refere à cooperação entre associações agrárias e não agrárias e com instituições públicas. A integridade organizacional está associada à eficiência conferida aos serviços prestados pelas associações de agricultores e a seu reconhecimento e legitimidade pela sociedade. A integração se refere a participação dos agricultores em associações comunitárias e a identificação dos agricultores com um projeto associativo comum. Já a ligação ressalta a participação dos agricultores e suas organizações em associações extracomunitárias e em grupos de desenvolvimento rural.

Em síntese, pode-se registrar dessa abordagem que tipos diferentes de capital social são acionados em diferentes etapas do processo de desenvolvimento e que nem todo tipo de capital social contribui com o desenvolvimento. O que em uma certa fase é registrado como benefício, em outra pode ser convertido em custo para a continuidade do processo. "O capital social é, portanto, um componente fundamental, mas enigmático da equação do desenvolvimento, precisamente porque ele pode melhorar, manter ou destruir o capital físico e humano" (WOOLCOCK, 1998, p. 185). O autor invoca uma explicação social-estrutural do desenvolvimento e procura identificar os tipos e combinações de relações sociais envolvidas, os ambientes institucionais que as moldam, e seu surgimento histórico e continuidade. Essa abordagem ainda demonstra que as relações sociais precisam ser dinâmicas para possibilitar simultaneamente a coesão dos grupos e sua inserção em diferentes mercados.

## Metodologia

Esta foi uma pesquisa de natureza qualitativa, que utilizou estudo de caso como estratégia de pesquisa, buscando exame intensivo de um ou mais objetos de estudo, a fim de prover o mais profundo e completo entendimento desse objeto, empregando-se variadas técnicas de coleta de dados, com vistas à compreensão das circunstâncias em que eles se encontram e a natureza dos fenômenos que o compõem (Eisenhardt, 1989). Considerando a aproximação do pesquisador com a

realidade local do território Serra do Brigadeiro na Zona da Mata de Minas Gerais e as particularidades de sua constituição por decorrência das mobilizações em torno da criação e gestão do PESB, este território foi selecionado para a realização da pesquisa. Ele foi criado no início do programa pelo MDA e, ao longo de mais de 10 anos de criação, já recebeu importantes montantes de recursos para aplicação em projetos.

A seleção de técnicas de coleta de dados esteve alinhada à abordagem qualitativa da pesquisa, por isso priorizou-se aquelas que tinham maior potencial para se apreender as percepções dos sujeitos envolvidos. Tendo em vista os objetivos e a dispersão geográfica dos sujeitos da pesquisa, definiu-se como técnicas a aplicação de entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado, a observação e a análise documental. A pesquisa de campo foi realizada no período de abril a agosto de 2014.

A pesquisa documental subsidiou a construção do roteiro de entrevistas. Foram analisados documentos relacionados à regulação das interações entre os atores no território, que dizem respeito ao "funcionamento do território", principalmente o regimento interno, e documentos que sistematizaram as discussões entre os atores, principalmente atas das reuniões do Colegiado. Foi realizada também uma densa revisão bibliográfica sobre estudos já realizados sobre o PESB e o TSB, compilando informações relevantes sobre a construção histórica dessas experiências e a operacionalização do PRONAT. A pesquisa documental e a revisão bibliográfica específica recolheram informações sobre a história das relações e conflitos no âmbito das instâncias formais que operacionalizam a política territorial.

A seleção dos sujeitos de pesquisa para aplicação de entrevista com roteiro semiestruturado foi iniciada pela definição de dois grupos de informantes, visando garantir que houvesse representantes da sociedade civil e do setor público. A definição dos informantes em cada grupo considerou o critério de acessibilidade e saturação, quando as respostas começam a se tornar repetitivas. Foram realizadas, no total, 26 entrevistas, envolvendo informantes de todos os nove municípios do território, priorizando pessoas que acompanham ou acompanharam a política desde o início. Das 26 entrevistas, 16 foram realizadas com representantes da sociedade civil e 10 com representantes de organizações do setor público. Do total de entrevistados, apenas quatro eram mulheres e a média de idade dos entrevistados foi de 42,5 anos, variando de 31 a 53 anos. 15 entrevistas foram gravadas mediante aprovação prévia dos entrevistados, sendo que as demais não o foram em função das condições do ambiente de entrevista ou por solicitação dos próprios entrevistados. O registro das entrevistas gravadas indica que a duração média de cada uma girou em torno de 1 hora e 10 minutos.

A organização e a análise dos dados foram operadas com inspiração na técnica de análise de conteúdo e na obra de Bardin (2011). O método foi aqui apropriado sob perspectiva qualitativa, seguindo três etapas subsequentes e complementares: (i) exploração; (ii) organização; e (iii) interpretação. A etapa inicial consistiu na separação e preparação dos dados e a realização de uma leitura geral para reconhecimento do conteúdo, buscando tornar os dados mais significativos e inteligíveis aos propósitos da pesquisa.

Em seguida, na codificação, os dados brutos foram alocados em unidades de significação, permitindo o recorte e a descrição das características do conteúdo pertinentes à pesquisa. Realizou-se o recorte do conteúdo, ou seja, sua separação do por núcleos de sentido (ou ideias constituintes), aos quais foram alocados fragmentos dos depoimentos e documentos. Já a terceira etapa buscou criar as categorias analíticas, dotando os dados de sentido, confrontando-os com o aporte teórico e propondo inferências. A categorização foi uma operação de classificação dos núcleos de sentido anteriormente definidos. O critério de categorização foi a categorização semântica, ou categorização temática, agrupando temas ligados ao problema de pesquisa que tinham significado comum sob uma mesma categoria. A definição das categorias analíticas, porém, aconteceu antes da pesquisa de campo, como derivação da revisão de literatura, mas foram modificadas e complementadas na fase metodológica da interpretação, em função do que a análise dos dados aportou para explicar o fenômeno em tela.

## Território Serra do Brigadeiro

O território Serra do Brigadeiro foi homologado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) em 2003, sendo um dos primeiros territórios constituídos no Brasil. O território abrange nove municípios: Muriaé, Rosário da Limeira, Miradouro, Fervedouro, Divino, Araponga, Ervália, Sericita e Pedra Bonita, os quais possuem expressão significativa de população rural, assim como mostra a Tabela 1 abaixo. A base social e geográfica para delimitação do TSB foi o PESB, já que houve na região um histórico de mobilizações contra a demarcação do Parque com cota de reserva ambiental que prejudicava os agricultores familiares da região e a favor de um processo participativo em seu planejamento. A exceção nesse caso é Rosário da Limeira, que não possui área dentro do Parque, mas, pela proximidade com os demais municípios e histórico sindical, acabou sendo incluído.

**Tabela 1. Informações Populacionais do Território da Serra do Brigadeiro 2014.**

<b>Cidade</b>	<b>População rural</b>	<b>População urbana</b>	<b>Área territorial (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>)</b>
Araponga	5.111	3.041	303,793	26,83
Divino	8.337	10.796	337,776	56,64
Ervália	8.476	9.470	357,489	50,20
Fervedouro	5.585	4.764	357,683	28,93
Miradouro	4.580	5.671	301,672	33,98
Muriae	7.540	93.225	841,693	119,72
Pedra Bonita	4.866	1.807	173,928	38,37
Rosário da Limeira	1.951	2.296	111,156	38,21
Sericita	3.410	3.718	166,012	42,94
<b>Total</b>	<b>49.856</b>	<b>134.788</b>	<b>2951,202</b>	<b>435,82</b>

**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2010.

Os atores que participaram da construção do PESB se mobilizaram em torno da proposta de constituição de um território no âmbito do PRONAT do MDA, e iniciaram, em 2003, uma série de ações para compor um documento de apresentação das potencialidades da região. O eixo aglutinador da proposta, portanto, foi o PESB. A existência prévia desta experiência reforçou perante o Estado um processo histórico de articulações institucionais e de acúmulo de capital social e respaldou a decisão favorável de homologação do TSB. Desde então, o desenvolvimento rural passou a ser discutido também em âmbito regional, envolvendo de maneira inédita atores da sociedade civil e das municipalidades. Isso foi possível com a institucionalização de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) paritário, instância máxima na gestão social da política. Assim como consta em registro no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do TSB, este momento histórico foi reconhecido pelos atores como uma oportunidade de se inserirem na construção de uma política pública inovadora e de criar opções para o desenvolvimento regional (Cta, 2004).

O TSB está localizado no norte da Zona da Mata Mineira e ocupa uma área total de 2.944 km<sup>2</sup>, equivalendo a 8,4% da superfície da Zona da Mata (Fávero, 2006). O território é geograficamente dividido por uma cadeia montanhosa no sentido norte-sul, a qual atua como uma barreira divisória ou fronteira natural entre os municípios que se localizam ao leste e a oeste. Como se percebeu em campo, os entrevistados se referem a esta condição geográfica para descreverem a divisão entre grupos internos no Colegiado e diferenciações de base de atuação das organizações, mencionando a localização como de um lado ou de outro do Parque (o PESB). O território situa-se

entre duas das mais importantes bacias hidrográficas do sudeste brasileiro, a bacia do Rio Doce e a bacia do Rio Paraíba do Sul. As principais vias de acesso aos municípios do território são a rodovia BR-116 (Rio-Bahia), que percorre os municípios de Muriaé, Miradouro e Divino; a rodovia BR-262 (Belo Horizonte-Vitória) que cruza a BR-116 na altura do município de Realeza; e a MG-262, que liga Belo Horizonte ao interior da Zona Mata, além de uma rede de estradas vicinais, pavimentadas ou de terra, que interliga os municípios (Cta, 2004).

Considerando a localização, as características históricas, geográficas e culturais da Serra do Brigadeiro e a intervenção de várias organizações da região na concepção do território, foram definidos vários eixos prioritários para investimento no TSB. Um dos principais instrumentos de planejamento previsto como estratégia para implementação do PRONAT foi a construção do PTDRS, que deveria ser realizado coletivamente e definir eixos estratégicos para orientarem a elaboração dos projetos territoriais que orientam a alocação dos recursos. No TSB, os eixos principais foram: preservação e recuperação do meio ambiente, turismo rural, agricultura familiar diversificada, agroindústria familiar e artesanato e cultura. Essas temáticas representaram uma síntese do que os atores vislumbravam como os rumos necessários para consolidar um desenvolvimento rural sustentável adequado às necessidades da agricultura familiar.

## Capital social e o (des)engajamento dos atores na rede da política de desenvolvimento territorial

Uma questão de centralidade na pesquisa de campo foi perceber o engajamento e o desengajamento dos atores na rede que implementava a política. Porque alguns atores se tornavam protagonistas enquanto outros, de outros municípios não despertavam interesse? Esse questionamento foi orientado em especial para os casos dos municípios de Sericita e Pedra Bonita, isolados dos outros atores da rede. Partiu-se, então, da hipótese de que tal explicação residiria em compreender a natureza das relações entre os atores dentro dos municípios, orientando, assim, o recorte analítico para o capital social local. Percebeu-se grandes diferenças do número de organizações da sociedade civil, da forma de atuação dessas organizações e da natureza das relações entre elas e delas com as organizações do setor público em cada município. Essas diferenciações, como constatado em campo, são históricas, remetem à origem das organizações e aos processos sociopolíticos que seus dirigentes vivenciaram.

De maneira geral, a incursão empírica realizada nesta pesquisa possibilitou verificar que os municípios que tiveram lideranças diretamente ligadas aos movimentos populares conduzidos pela igreja católica com atuação nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e ao Movimento da Boa Nova (MOBON), possuíam relações sociais mais fortes e atuantes para além da esfera comunitária e maior facilidade de articulação e intervenção dentro do território. Para Houtzager (2004), a igreja exercia o papel de “incubador institucional”, o que propiciou o surgimento de um novo sindicalismo rural, sustentado pelas lutas políticas contra a situação de vulnerabilidade dos pequenos produtores rurais. Campos e Mendes (2011), acrescentam que a referência à comunidade trazida pela igreja fez emergir relações de confiança, alicerçadas nas experiências de fé e nas interações sociais.

Isso corrobora a análise de Putnam (1996). Para ele, o capital social é histórica e culturalmente construído, sendo definido por elementos das organizações, como envolvimento em redes coesas, existência de confiança entre os atores e de normas comuns de comportamento, que facilitam a ação e a cooperação entre elas para benefício mútuo. O autor afirma que um “estoque” considerável de capital social facilita a ação coletiva, fortalece a identidade do grupo e sua intervenção em outras esferas de atuação. As redes são, assim, complexos mecanismos de governança e funcionam como um substrato fértil ao crescimento das organizações locais. Ainda, Soto-Kiewit et al (2017), afirma que a condição adquirida por atores que detém capital social, os coloca na condição de mediadores em processos, facilitando ou obstruindo a obtenção de recursos em suas redes.

No caso do TSB, a consideração do capital social como categoria analítica do nível de engajamento dos atores na rede pode ajudar a compreender a configuração atual da rede, porque uns são mais atuantes e centrais e outros isolados. Um dos entrevistados deixou essa pista, e seu argumento contribui para ampliar a análise:

Para a gente explicar como a rede tá formada, com uns mais atuantes né e outros afastados, menos envolvidos, é... Tem tudo a ver com a organização que o município tem. Esses municípios, Limeira, Muriaé, Fervedouro, Araponga e Divino, são municípios que tem sindicatos fortes, atuantes. Sempre tiveram sindicatos fortes. E esse foi o ganho, porque esses sindicatos vêm pra dentro, e esforçaram para que as prefeituras viesse pra dentro também, ao contrário dos demais municípios. Ervália, por exemplo, é um sindicato, assim, sem tanto respaldo, e Pedra Bonita e Sericita nem se fala, e que também, principalmente esses últimos dois, eles não acompanharam o processo histórico de construção do sindicamento.



lismo. E nós, esses outros sindicatos, sempre tivemos inseridos, e tivemos lutas antes, anterior a esse processo, e acho que isso também fez com que alertasse mais a gente a participar desses espaços, dessas políticas (Representante setor público oriundo do movimento sindical, 2014).

O entrevistado denota claramente uma importância significativa ao capital social como mecanismo condicionante da atuação das organizações no TSB. Ele remete à história dos sindicatos como o ponto de partida para compreender essa questão, afirmando que os municípios com maior concentração de capital social, e por isso os mais atuantes no território, são aqueles em que os STRs acompanharam e foram protagonistas da organização social, estiveram inseridos em lutas por direitos e participaram de outros espaços públicos e outras políticas públicas. Essa trajetória contribuiu para mobilizar as organizações e para a compreensão de que seu papel é também, sobretudo, político e não meramente burocrático, estimulando ações coletivas e a ampliação das parcerias. A coesão das redes comunitárias e o perfil atuante das organizações que a compõem, ou seja, o capital social, interferem, inclusive, na intervenção da sociedade civil para mobilizar o poder público a se envolver nessa política de desenvolvimento territorial.

Isso é o contrário do que se manifesta em municípios que possuem pouco capital social acumulado, como é o caso de Ervália e, em situação ainda mais acentuada, Pedra Bonita e Sericita. No caso de Ervália, foi constatado que o STR é vinculado à Federação dos trabalhadores da Agricultura Familiar - Fetraf, e que ele é um ator periférico nesse grupo, sem laço forte com as outras organizações. As organizações da sociedade civil desse município são pouco atuantes e não possuem histórico de mobilizações em movimentos sociais e outras redes, focadas mais no sindicato, com perfil político pouco "combativo", voltada à operacionalização de programas do Governo, além de alguns projetos junto com o CTA. Como disse um dos entrevistados: "lá [em Ervália] a política social é muito fraca, o sindicato é desarticulado" (Representante de organização do setor público, 2014). Mas percebe-se que Ervália tem sido um município cada vez mais presente nas atividades do TSB e está se envolvendo mais com outras organizações, muito em função de outra característica do capital social mencionada por Woolcock (1998), que é a sinergia institucional, relacionada às relações entre Estado e sociedade civil. A prefeitura tem se aproximado do sindicato e eles estão realizando trabalhos em conjunto, o que tem estimulado a ampliação das atividades do sindicato para além da esfera comunitária.

Em contraposição, os outros municípios citados como de baixo capital social, Pedra Bonita e Sericita, mantêm-se marginalizados na rede que operacionaliza

o TSB e sem vínculos com outras organizações. Isso remete em muito ao histórico do movimento sindical desses municípios. Eles não fizeram parte do processo histórico e conflituoso do sindicalismo na Zona da Mata, uma vez que eram (e permanecem) vinculados à regional leste de outra central sindical: a Fetaemg (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado de Minas Gerais). Os sindicatos locais permanecem quase que exclusivamente como espaços burocráticos de operacionalização de programas públicos pontuais, principalmente a previdência rural. O foco são os aposentados no meio rural e o vínculo trabalhista, sem conteúdo político de atuação. Nesse sentido, não possuem uma base social articulada, faltando-lhes o que Woolcock e Narayan (2000) chamaram de *bonding social capital*, a coesão comunitária necessária para que as organizações sejam enraizadas para poderem alçar novas frentes de atuação além das comunidades e daquilo que sempre fizeram, neste caso, a resolução de burocracias.

Na medida em que os sindicatos são politicamente pouco engajados e atuantes, eles também possuem pouca intervenção sobre as políticas municipais e possuem pouco acesso à gestão municipal, além de historicamente não conseguirem eleger governantes. Destarte, as prefeituras se mantêm igualmente pouco engajadas nas pautas do sindicato e reproduzindo políticas conservadoras. Nestes casos, ao contrário do que vem apresentando Ervália, falta também a sinergia institucional entre Estado e sociedade civil. No entanto, é preciso complementar, tal histórico e perfil dos sindicatos lhes impedem de conquistar outro elemento que, segundo Woolcock (1998), faz parte do capital social: a integridade organizacional, relacionada à credibilidade da organização em seus campos de atuação. Como os sindicatos desses municípios, principalmente em Sericita, possuem pouca credibilidade, apresentam muitos limites à ampliação de parcerias e de capacidade para influenciar as políticas municipais. Os depoimentos a seguir contribuem para reforçar estas análises:

Como os municípios não têm organizações sociais, não têm política rural definida, elas acabam ficando distante dessas discussões, de conhecer as organizações regionais, não se engajando nesses trabalhos territoriais, nas políticas públicas. (Representante de organização do setor público, 2014).

Esses municípios [Sericita e Pedra Bonita] tiveram participação das CEBs, de partido político também, mas era um envolvimento mais tímido. E eles eram da regional leste lá, não era da regional nossa aqui da Zona da Mata, então não cresceram junto com os sindicatos daqui. A gente aqui era questão de participar de vários espaços, de luta... e eles lá

nunca misturou muito nesses movimentos, eles são sindicatos historicamente muito focado na previdência social, não tem essa visão focado na agricultura familiar. São sindicatos que não compreenderam mesmo a atuação do sindicato para além da previdência. Tem a ver com a história do sindicato mesmo. (Representante de organização do setor público oriundo do movimento sindical, 2014).

Essas passagens engrossam os argumentos sobre o capital social e isso é confirmado também nas verificações *in loco*, nos próprios municípios. Para realização da pesquisa de campo, no agendamento das entrevistas, já ficou explícita a desmobilização das organizações locais. Tanto nas prefeituras quanto nos sindicatos as pessoas com as quais foi realizado o diálogo por telefone não conheciam o PRONAT e o TSB. Em Sericita, não sabiam e consideraram que as organizações não estavam inseridas nesse processo, em Pedra Bonita a orientação foi para que todos os assuntos fossem resolvidos com o presidente do STR. Como descrito na metodologia, apesar do desinteresse demonstrado, o pesquisador foi a cada um dos municípios conhecer a realidade e investigar as razões que impeliam ao desengajamento das organizações locais na rede do TSB.

Em Sericita, confirmou-se o perfil do sindicato, com atuação bastante restrita, sem uma delimitação política e sem vínculo com quaisquer outras organizações do município ou de outros movimentos sociais. O STR é vinculado à Fetaemg, mas se trata de um vínculo formal para permanecer habilitado a operar e prestar certos serviços aos trabalhadores associados. O sindicato tem uma ação bastante pontual e instrumental, como mencionado antes, configurando-se como uma necessidade formal para os trabalhadores sobre questões previdenciárias, não havendo mobilização social ou qualquer tipo de trabalho de formação das bases. O foco das ações é a operacionalização da Previdência Social Rural e o Programa Minha Casa Minha Vida Rural, restringindo-se ao despacho de questões burocráticas. Acrescenta-se a esse perfil do STR que eles não desenvolvem trabalhos com mulheres e jovens e não discutem modelos de desenvolvimento e de agricultura mais sustentáveis, e os associados são basicamente homens idosos, ao contrário dos municípios que possuem capital social relevante, os quais ampliaram suas atuações com mulheres e jovens e em outras frentes temáticas.

Neste município o perfil da administração pública também interfere no capital social e no engajamento das organizações na rede do TSB. A prefeitura não mantém relação com o STR, em nenhum âmbito de atuação, principalmente porque sequer existe um setor específico para o rural, o que é delegado à Empresa Mineira de

Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Segundo o representante da prefeitura, “não temos problemas com eles [STR], mas não temos vínculo nenhum também”. Algumas políticas públicas para a agricultura familiar são acessadas no município, por exemplo, o Pronaf e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas sem protagonismo de organizações da sociedade civil, que pouco conhecem sobre as políticas, coordenadas exclusivamente pela Emater. Além disso, de acordo com as entrevistas, ficou claro que a participação da prefeitura em espaços fora do município era regida por interesses instrumentais, de captação de recursos. Um representante da sociedade civil apresentou esse argumento: “Quando o técnico da Emater chegava de alguma reunião, o prefeito perguntava o que tinha lá para Sericita. O entendimento que se tinha é de que, se não daria nada, não teria importância. A visão era apenas em cima dos recursos financeiros” (Representante de organização da sociedade civil, 2014). Tal representação sobre a atuação da prefeitura limitava o seu engajamento em outras redes e também no estabelecimento de parcerias. Isso faz parte da forma como a prefeitura age no próprio município, reproduzindo relações de poder e tutela sobre seus órgãos e as organizações locais. O mesmo entrevistado afirma que “é perceptível também que existe uma questão política também, de que a prefeitura não estimula e não tem interesse em estimular a autonomia do sindicato”.

Em Pedra Bonita, apesar de apresentar o mesmo desengajamento da rede, a situação é um pouco diferente, como já mostrado no capítulo anterior. A prefeitura mantém uma secretaria de agricultura, e formalmente é o secretário quem está designado como membro do Codeter do TSB, embora não tenha sido encontrado registros de participação dessa prefeitura em reuniões do Colegiado. Não foi possível realizar entrevista com esse representante, pois, *in loco*, identificou-se que sua família não residia no município, que ele estava ali a trabalho e que, nos finais de semana, férias e feriados ele migra para outra cidade. Na prefeitura, a informação é que não havia outra pessoa na administração que respondesse por questões ligadas à agricultura no município, sendo o assunto e a secretaria que o acolhe centralizados nessa pessoa. Os demais funcionários e secretários presentes na prefeitura na ocasião da coleta de dados não sabiam da existência do TSB. Essa característica da gestão municipal em relação à agricultura, centralizada e personalizada, foi identificada como limitante da intervenção e engajamento da prefeitura nas atividades de suas organizações locais e, principalmente, na rede do TSB e outros espaços públicos fora do município.

O sindicato local tem um perfil de atuação também mais burocrático, atualmente focado exclusivamente na previdência social e no Programa Minha Casa Minha Vida Rural, a exemplo do que faz também o STR de Sericita. Esse STR, porém, assume ações junto aos sindicalizados para facilitar o acesso ao Pronaf,

demonstrando um protagonismo maior em relação ao outro município. De acordo com os relatos em campo, a atuação das CEBs foi intensa no município e contribuiu para a conscientização das pessoas. Mas a sucessão dos trabalhos pastorais pelo STR se deu num plano de pouca discussão e atuação política, principalmente pelo vínculo do STR a uma regional da Fetaemg pouco atuante. Isso contribuiu para que o sindicato atuasse mais como um instrumento formal da previdência social e outros programas sociais.

O representante formal do STR de Pedra Bonita no Codeter é o seu presidente, uma liderança sindical respeitada no município e, como foi possível perceber, conhecido por outras lideranças sindicais de outros municípios do TSB. Entretanto, ao contrário de outros STRs mais atuantes no território, esse é personalizado no presidente, que responde a todas as questões inerentes ao sindicato, exceto de atividades burocráticas dos programas sociais, para as quais existem pessoas contratadas. O presidente é o único representante e a referência do sindicato em todos os espaços que a organização participa. Como a atuação da organização é mais voltada para os programas sociais do governo federal, estes tomam muito tempo de seus trabalhos, não priorizando ações que não envolvam diretamente a gestão de recursos financeiros, como é o caso do TSB, em que os outros STRs mais politizados e com uma base social forte valorizam as questões de articulação e ampliação de suas redes. A falta de ações comunitárias mais efetivas e a centralização e personalização do sindicato e da prefeitura, que indicam um baixo volume de capital social, interferem efetivamente no desengajamento desse município em relação à rede do TSB.

Os STRs de Sericita e Pedra Bonita, assim, representam um exemplo concreto de como a baixa dotação de capital social interferiu em seu desengajamento da rede do TSB e sua ausência no processo de desenvolvimento territorial no âmbito da política do MDA. Isso leva a constatar que organizações locais fortes e atuantes (capital social de integração) são fundamentais para que as prefeituras se tornem parceiras e também se engajem (capital social como sinergia institucional), como foi o caso dos municípios de Araponga e Miradouro. A manutenção dessa coesão local pelas organizações da sociedade civil se torna a base pela qual as redes de relacionamento são ampliadas, o que amplia também o escopo de atuação (capital social de ligação), dotando as organizações locais de credibilidade e legitimidade perante outros grupos (capital social como integridade organizacional).

Para Woolcock (1998), esses tipos de capital social sintetizam a noção de capital social com vistas à promoção do desenvolvimento, considerando não apenas aspectos internos à organização, como a confiança de seus membros, mas também aspectos mais amplos, como a relação com o poder público, buscando uma

perspectiva de integração entre os níveis micro e macro. Nos casos de Pedra Bonita e Sericita, como os aspectos micro que caracterizam o capital social eram falhos, e a política territorial não aportou mecanismos que possibilitassem a constituição de um tecido social coeso, os aspectos macro também não foram desenvolvidos, o que explica a permanência da posição marginal desses municípios na rede do TSB mesmo após dez anos de experiência.

Esse contexto também remete ao processo de institucionalização do sindicato como organização dos trabalhadores, que, apesar de terem sido constituídos como instrumentos de resistência e luta por direitos, se restringiram à regularidade previdenciária. Esses são sindicatos que não apresentam em seu discurso termos como “mobilização” e “conscientização” e a simbologia do termo “luta” em seu cotidiano, que fazem referência ao pertencimento a determinadas organizações e/ou situações sociais, ou, como coloca Comerford (1999), dão sentido à existência de uma comunidade, que refletem um projeto político. A falta desse projeto político erigido no âmbito de uma densa rede social local é, portanto, um dos elementos centrais para a compreensão da importância residual desses dois municípios na história do TSB até o momento.

Em síntese, o engajamento das organizações sindicais depende muito de seu perfil e de sua história organizativa. Aqueles mais politizados, que passaram por trabalhos intensos das mobilizações e organizações da igreja católica, formando e conscientizando as pessoas sobre a importância do protagonismo e, assim, mudando o movimento sindical para um cunho mais combativo e não apenas burocrático e pontual, expandiram suas redes e ampliaram seu foco de atuação, incorporando outras dimensões em suas políticas internas e estratégias de atuação. Assim, são municípios que apresentam uma dotação significativa de capital social. Além disso, os sindicatos mais ativos e politizados exercem maior pressão sobre as administrações municipais e, no caso do TSB, fazem mais pressão para apoio e participação das prefeituras nesses espaços. Estes sindicatos são aqueles mais engajados na rede do TSB, realidade contrária à encontrada nos municípios de Sericita e Pedra Bonita.

Essa perspectiva de análise acerca do engajamento dos atores na rede contribui para operacionalizar a noção de *social embeddedness*, explicitando como a imersão dos atores nas relações sociais interfere em suas intervenções no âmbito das políticas públicas. Esta imersão implica a formação de representações sociais, as quais guiam os comportamentos dos atores, uma vez que são mediadoras de suas ações. A imersão dos atores em redes fora do território também assume papel semelhante, já que exerce influência significativa sobre os pressupostos político-ideológicos que balizam as intervenções no território. A medida da imersão social, mais

densa e coesa ou frouxa, que diz respeito à dotação de capital social, assim como argumenta Woolcock (1998), condiciona a maneira como os atores interagem e seu engajamento na política e na rede territorial que a operacionaliza.

## Considerações finais

Identificou-se com a pesquisa uma importante fragilidade do viés interacionista da estratégia governamental de desenvolvimento territorial, como se bastasse colocar os atores em contato, criando espaços e formas de apoio a tal articulação para que o desenvolvimento rural seguisse uma trajetória virtuosa. Isso inclusive orienta o desenho institucional da política, que criou a concepção de que o desenvolvimento rural poderia ser alcançado por planejamento e execução de projetos territoriais. Coelho e Favareto (2008) já advertiam que essa relação presumida não gera necessariamente resultados positivos, podendo resultar em uma extensão de coalizões políticas, como se verificou nesta pesquisa. A conclusão em relação a isso é que a territorialização do espaço e das políticas públicas depende dos arranjos organizacionais e das instituições prevalentes, da maneira com que os atores interagem entre si e reproduzem as relações de poder.

Essas análises contribuíram para compreender porque a rede se configura de certa forma e não de outra e o comportamento dos atores no processo de desenvolvimento. O engajamento das organizações sindicais, como se viu, é dependente de seu perfil e de sua história organizativa, e influencia a participação de outras organizações da agricultura familiar. Aqueles mais politizados, que passaram por trabalhos intensos dos movimentos da igreja católica e assumiram um cunho mais combativo, expandiram suas redes e ampliaram seu foco de atuação, incorporando frentes de trabalho além da questão previdenciária, dando também prioridade ao acesso a inúmeras políticas públicas.

A participação dos atores em diferentes redes fora do território foi também um elemento de importante condicionamento na intervenção no território, pois ampliou o acesso a informações e balizou representações sociais e ideologias que influenciaram no modo de conceber o território e, assim, de agir sobre ele. Uma particularidade nessa análise foi o caso dos municípios de Pedra Bonita e Sericita, cujas organizações são marginais e desengajadas da rede do TSB. Verificou-se que a explicação disso está na fragilidade de seu capital social e pouco protagonismo dos sindicatos locais, que são operados praticamente em função da questão previdenciária, sem um projeto político explícito. A identificação de elementos condicionantes do engajamento dos atores na rede do TSB contribuiu para operacionalizar empiricamente a noção de

*social embeddedness*, explicitando como a imersão social dos atores nas relações sociais orientou suas intervenções no território.

A análise da configuração da rede, assim, precisa considerar a identificação de elementos que condicionam o engajamento dos atores na rede, pois isso é que constitui a morfologia da rede, definindo os posicionamentos em relação à implementação da política territorial. Conclui-se que o TSB tem propiciado a ampliação das escalas de engajamento para atores sociais organizados, especialmente aqueles da sociedade civil, em outras redes e com atores que sem a política dificilmente se relacionariam. Mas, por outro lado, percebe-se a reprodução da “marginalização” daqueles que não têm o mesmo nível de organização.

## Referencias Bibliográficas

- Abramovay, R. O (2000), capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397.
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. Lisboa: Edições Setenta.
- Beduschi Filho, L. C; Abramovay, R. (2003). *Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil*. In: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 2003, Juiz de Fora – MG. Anais... SOBER, Juiz de Fora.
- Bonnal, P.; Cazella, A. A.; Delgado, N. G. (2012). Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. *Biblio 3W*, v. 17, n. 1002.
- Bonnal, P; Maluf, R. S. (2009). Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: Cazella, A. A.; Bonnal, F.; Maluf, R. S. (Orgs) *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, p.301.
- Bourdieu, P. (1996). *Economia das trocas lingüísticas*. São Paulo: Edusp.
- Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2003). *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF.
- Campos, A. P. T.; Mendes, F. F. (2011). “Redes sociais, comunidades eclesiais de base e sindicalismo rural: a experiência da conquista de terras em conjunto entre agricultores familiares da Zona da Mata mineira”. *Revista Ruris* (Campinas) vol.5, nº. 2, p.15-43.



- Coelho, V. S. P.; Favareto, A. (2008). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 10, n 18, p. 15-26.
- Comerford, J. C. (1999). *Fazendo a luta: sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política.
- CTA - Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata Mineira. (2004). *Território Serra do Brigadeiro — Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS*. Viçosa, 80p.
- Delgado, A. B., Triana, D. R. e Sayago, D. V. (2013). A perspectiva relacional das redes sociais no contexto das políticas públicas participativas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2013.
- Delgado, N. G., Leite, S. P (2011). Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *DADOS*, v. 54, n. 2, p. 431-473.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v.14, n.4, p. 532-550, 1989.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 178-209, 1996
- Favareto *et al.* (2013). A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro nos anos 2000. Relatório de Pesquisa. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. UFABC/Cebrap/Rimisp.
- Favareto, A. (2010a.) Abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 299-319.
- Favareto, A. (2010b.) As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n. 2, p.47-63.
- Fávero, C. (2006) *Plano Safra Territorial do Território Serra do Brigadeiro – Minas Gerais*. São Paulo/ SP: Plural-SDT/MDA.
- Granovetter, M. ( 1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n.3, p. 481-510.
- Granovetter, M. (1992). Problems of Explanation in Economic Sociology. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard Business School Press, p. 25-56.

- Houtzager, P. P. (2004). *Os últimos cidadãos, conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)*. São Paulo: Globo.
- Lin, N. (1999). Building a network theory of social capital. *Connections*, v. 1, n. 22, p. 28-51.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Trad. Horacia Farjado, Magdalena Villarreal e Pastora Rodríguez. México: Ciesas, 2007.
- Lotta, G. S. (2010). *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Moyano-Estrada, E. (1999). El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Economía Ensaio*, v. 13, n. 2, v. 14, n. 1, p. 6-17.
- Narayan, D. (2013). *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Policy Research Documento de Trabajo nº 2167. Washington: Banco Mundial/Red de Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza, 1999.
- Ortega, A. C. (2008). *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Editora Alínea.
- Perafan, M. E. V. (2007). *O Território do desenvolvimento e o desenvolvimento do território: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Tese. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.
- Portes, A. (1998) Social capital: origins and applications. *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24.
- Putnam, R. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Steiner, P. (2006). *A sociologia econômica*. São Paulo: Editora Atlas.
- Soto-Kiewit, L. et al. (2017). El capital social en el desarrollo de la innovación: el caso del sector agroalimentario costarricense. *Cooperativismo & Desarrollo*, 110(25), 83-95.
- Tapia, J. R. B. (2005). Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 132-139.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, v. 27, n. 2, p. 151-208.

Woolcock, M; Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 225-49.